МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ, СПОРТУ ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: Відповідність об'єднаних територіальних громад в Україні критеріям спроможності

Здобувача вищої освіти II курсу, МПАз-22-1 групи,
спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування,
освітня програма «Регіональне управління та самоврядування».

_____ Петрушенко Сергія Петровича
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник _____ Чупрій Леонід Васильович, д.пол.н, професор, професор кафедри

Керівник освітньо-професійної програми _____ Близнюк Андрій Станіславович, д.н.держ.упр., доцент, професор кафедри

Допущено до захисту за рішенням кафедри менеджменту та публічного управління
протокол від «25» січня 2024 № 4

Т.в.о. завідувача кафедри менеджменту та публічного управління _____ Близнюк Андрій Станіславович, д.н.держ.упр., доцент, професор кафедри

Ірпінь – 2024

Реєстрація № 9 30.01.2024 _____

(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки _____ 19.01.2024 _____

(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту 5 (відмінно) / 90 балів 16.02.2024 _____

(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: _____ Я. Л. Варшавець

(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії:

_____ А. С. Близнюк

(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ Н. В. Трабовенко

(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ М. В. Бухтиенський

(підпис) (ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: голови комісії, членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1.Доповідь	від 0 до 10	10		Г.Л. Варшавець
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	4		І.С. Близнюк
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	23		Н.В. Грабовенко
4. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	8		М.В. Гуляницький
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	45		Ю.І. Сиїжко
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	90		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЄКТС

Оцінка за 100- бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
90	A	5	16.02.2024	Г.Л. Варшавець І.С. Близнюк Н.В. Грабовенко М.В. Гуляницький Ю.І. Сиїжко

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЕКТС

Оцінка за 100-бальною	Оцінка за шкалою	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	
60-69	Б	3 (задовільно)
50-59	E	
35-49	ЄХ	2 (незадовільно)

Факультет соціально-гуманітарних технологій та менеджменту
Кафедра соціальної філософії та управління
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Освітня програма «Регіональне управління та самоврядування»

Затверджую
Завідувач кафедри соціальної філософії та управління
_____ Л.В. Чупрій
«_____» грудня 2022 р.

Завдання на кваліфікаційну роботу
здобувачу вищої освіти
Петрушенко Сергія Петровича
(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема випускної кваліфікаційної (дипломної) роботи
Відповідність об'єднаних територіальних громад в Україні критеріям спроможності
Затверджена наказом ректора від « 13 » 02.2023 № 191
2. Строк здачі закінченої роботи 05.02.2024
3. Цільова установка _____
Мета роботи є теоретико прикладний аналіз відповідності об'єднаних територіальних громад критеріям спроможності в Україні та можливості запозичення світового досвіду.
Об'єкт дослідження є реформа децентралізації й створення спроможних об'єднаних територіальних громад.
Предмет дослідження – аналіз спроможності Бородянської селищної територіальної громади в умовах децентралізації.
Вихідні дані до роботи _____
Перелік графічного матеріалу рисунки, таблиці, діаграми: Рис.2.2. Розподіл територіальних громад в залежності від значення інтегрального індикатора за підсумками 2021 р., Рис.2.4.Кількість територіальних громад з високим рівнем спроможності територіальної громади за Методикою Уряду, Рис. 2.6. Порівняльна характеристика критеріїв спроможності Київської області, Таблиця 2.1. Порівняння значень критеріїв спроможності відповідно до Методики Уряду та Методичних рекомендацій на прикладі окремих територіальних громад Київської області за 2021 рік, Таблиця 3.1. Визначальні умови, які формують відмінності створення гмін у Польщі та ОТГ в Україні, Таблиця 3.3. Найсуттєвіші розбіжності умов формування бюджетів польських гмін та українських ОТГ, Таблиця 1.1. Критерії попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад, Рис. 2.1. Розподіл територіальних громад в залежності від рівня спроможності (Методика Уряду) за підсумками 2021 року, Рис. 2.3. Кількість територіальних громад з критичним рівнем спроможності у розрізі областей, Рис. 2.5. Порівняльна характеристика методик оцінювання спроможностей ОТГ, Рис.

3.1. Схема впливу взаємовідносин ОТГ-реципієнтів та ОТГ-донорів на формування бю
громад, Таблиця 3.2. Методика кількісного оцінювання спроможності ОТГ.

Зміст кваліфікаційної роботи (перелік питань за кожним розділом) РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИ
АСПЕКТ ВІДПОВІДНОСТІ ОБЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УК
КРИТЕРІЯМ СПРОМОЖНОСТІ, 1.1. Особливості формування спроможних територіа
громад, 1.2. Конкурентоспроможність регіону в умовах воєнного стану, РОЗДІЛ 2. СУЧА
СТАН ВІДПОВІДНОСТІ ОБЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КРИТ
СПРОМОЖНОСТІ В УКРАЇНІ, 2.1. Підходи до оцінювання спроможності територіа
громад (аналіз методик), 2.2. Аналіз відповідності критеріям спроможності Бородя
об'єднаної територіальної громади, РОЗДІЛ 3. МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДО
ПОЛЬЩІ ПРИ ФОРМУВАННІ СПРОМОЖНОСТІ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ОБ'ЄДН
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.

Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів виконання кваліфікаційної роботи	Строк виконання		При
		За планом	Фактично	
1.	Вибір теми, вивчення літературних джерел, постановка проблеми та складання плану роботи	28.11.2022	28.11.2022	
2.	Підготовка першого розділу роботи та подання його керівнику	26.06.2023	26.06.2023	
3.	Підготовка другого розділу роботи та подання його керівнику	20.12.2023	20.12.2023	
4.	Підготовка третього розділу роботи та подання його керівнику	25.12.2023	25.12.2023	
5.	Підготовка вступу та формування висновків, списку літературних джерел. Оформлення роботи згідно вимог ДПУ та подання її керівнику	28.12.2023	28.12.2023	
6.	Доопрацювання робити з урахуванням зауважень керівника	до 20.01.2024	20.01.2024	
7.	Отримання відгуку керівника	29.01.2024	29.01.2024	
8.	Отримання зовнішньої рецензії	31.01.2024	31.01.2024	
9.	Попередній захист роботи	22.01.2024 23.01.2024 24.01.2024	22.01.2024	
10.	Перевірка роботи на унікальність	25.01.2024	25.01.2024	
11.	Допуск кваліфікаційної роботи до захисту зав.каф.	до 05.02.2024		
12.	Захист роботи	16.02.2024 19.02.2024 20.02.2024		

4. Дата видачі завдання « 14 » 02. 2023 р.
5. Керівник випускної кваліфікаційної роботи _____ (підпис) Л.В. Чупрій (прізвище, ініціали)
10. Керівник освітньо-професійної програми _____ (підпис) А.С. Близнюк (прізвище, ініціали)
11. Завдання до виконання отримав здобувач вищої освіти _____ (підпис) С.П. Петрушенк (прізвище, ініціали)

ANNOTATION

Compliance of united territorial communities in Ukraine with capacity criteria

The purpose of the qualification work is a theoretical and applied analysis of the compliance of the united territorial communities with the capacity criteria in Ukraine and the possibility of borrowing world experience.

The work tasks are defined as:

to reveal the peculiarities of the formation of capable territorial communities;

outline the competitiveness of the region in the conditions of martial law;

justify approaches to assessing the capacity of territorial communities (analysis of methods);

to analyze compliance with the capacity criteria of Borodyanska United Territorial Community;

to reveal the possibilities of using Poland's experience in building the capacity of rural and township united territorial communities.

The object of the study is the reform of decentralization and the creation of capable united territorial communities.

The subject of the research is the analysis of the capacity of the Borodyanska settlement territorial community in conditions of decentralization.

The basis of the research is the Borodyanка settlement council of the Buchan district of the Kyiv region. Based on the results of the research, conclusions were formulated and reasonable proposals were made.

Obtained results The theoretical propositions developed in the research have been brought to the level of concrete proposals that can be implemented in the domestic practice of state administration regarding the cooperation of authorities, as well as to ensure the teaching of the academic discipline "Public administration and administration", "State and regional administration".

The qualification work contains __60_ pages, _3 tables, __10_ figures, a list of used sources from _39_ items, 5 appendices.

Key words: united territorial community, capacity, competitiveness, criteria of capacity, subsidies.

The year of completion of the thesis is 2022-2024.

The year of job protection is 2024.

АНОТАЦІЯ

Відповідність об’єднаних територіальних громад в Україні критеріям спроможності

Метою кваліфікаційної роботи є теоретико прикладний аналіз відповідності об’єднаних територіальних громад критеріям спроможності в Україні та можливості запозичення світового досвіду.

Завданнями роботи визначено:

розкриття особливостей формування спроможних територіальних громад;

окреслення конкурентоспроможності регіону в умовах воєнного стану;

обґрунтування підходів до оцінювання спроможності територіальних громад (аналіз методик);

аналіз відповідності критеріям спроможності Бородянської об’єднаної територіальної громади;

розкриття можливості використання досвіду Польщі при формуванні спроможності сільських і селищних об’єднаних територіальних громад.

Об'єкт дослідження – реформа децентралізації й створення спроможних об’єднаних територіальних громад.

Предмет дослідження – аналіз спроможності Бородянської селищної територіальної громади в умовах децентралізації.

База дослідження – Бородянська селищна рада Бучанського району Київської області За результатами дослідження сформульовано висновки та зроблено обґрунтовані пропозиції.

Одержані результати Розроблені в дослідженні теоретичні положення доведені до рівня конкретних пропозицій можуть бути реалізовані у вітчизняній практиці державного управління щодо співпраці органів влади, також для забезпечення викладання навчальної дисципліни «Публічне управління та адміністрування», «Державне та регіональне управління».

Кваліфікаційна робота містить __60_ сторінок, _3_таблиця, __10__рисунків, список використаних джерел з _39_найменувань, 5 додатків.

Ключові слова: об’єднана територіальна громада, спроможність, конкурентоспроможність, критерії спроможності, дотації.

Рік виконання дипломної роботи 2022-2024.

Рік захисту роботи 2024.

Тема:

ЗМІСТ

ВСТУП **9**

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ВІДПОВІДНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ КРИТЕРІЯМ СПРОМОЖНОСТІ **12**

1.1. Особливості формування спроможних територіальних громад 12

1.2. Конкурентоспроможність регіону в умовах воєнного стану 18

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ВІДПОВІДНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КРИТЕРІЯМ СПРОМОЖНОСТІ В УКРАЇНІ **26**

2.1. Підходи до оцінювання спроможності територіальних громад (аналіз методик) 26

2.2. Аналіз відповідності критеріям спроможності Бородянської об'єднаної територіальної громади 33

РОЗДІЛ 3. МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ ПРИ ФОРМУВАННІ СПРОМОЖНОСТІ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД **41**

ВИСНОВОК **51**

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ **54**

ДОДАТКИ **60**

ВСТУП

Актуальність даної теми визначається тим, що в Україні відбувається активне формування концепції місцевого самоврядування та пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування, а сучасна модель управління регіональними громадами вимагає нового управлінського підходу до процесу стратегічного планування майбутнього розвитку та моделей стратегічного управління в цілому. Однак, незважаючи на всі заходи, що вживаються державою протягом останніх років для зміцнення та розвитку місцевого самоврядування, більшість регіональних громад в Україні не здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення та задовольняти власні потреби через свою крайню подрібненість, вкрай слабку матеріальну та фінансову базу, занепад соціальної та виробничої інфраструктури.

Це призводить до соціально-економічного занепаду сільських територій, зокрема, до систематичної депопуляції сільських територій, постійної державної дотаційності місцевих бюджетів, низької якості та недоступності публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні тощо. Як наслідок, для успішного формування спроможних територіальних громад в Україні необхідний належним чином виважений та науково обґрунтований підхід. Адже без стратегії, без формулювання основних принципів побудови спроможних громад, без визначення пріоритетів для держави та самих громадян неможливо побудувати економічно сильну та соціально легітимну державу з громадянським суспільством.

Сучасний стан досліджень за даною тематикою. Загальній проблемі формування компетентної територіальної громади в Україні присвячені праці В.М. Бабаєва, В.Д. Бакменка, О.В. Батанова, В.В. Баштаника, П.Д. Біленчука, Р.Л. Русака, К.О. Ващенка, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, В.С. Куйва, В.В. Мамонова, А.І. Павко, Г.В. Падалко, І.В. Петренко, П.М. Петровський, С.Є.

Саханенко, Ю.І. Свірський, В.О. Серьогін, В.В. Тертичка, В.Б. Яровий та інші. Окремим питанням, що стосується створення уповноважених територіальних громад, є питання створення уповноваженої територіальної громади, над яким працювали Ю.Я. Абраменко, В.П. Артеменко, В.І. Борисова, О.С. Врбулевський, Ю.І. Ганущак, К.Б. Гривнак, І.О. Дробот, В.М. Кірочко, К.В. Ніколаєнко, В.Д. Полтавець. А.І. Липенко, І.Я. Софійська, С.О. Терешун та інші науковці. Більшість з них зосереджують увагу на правових аспектах формування спроможних територіальних громад в Україні. Водночас фінансово-економічні та політико-адміністративні аспекти процесу формування спроможних територіальних громад залишилися поза увагою сучасних дослідників.

Тому, зважаючи на відсутність відповідних досліджень у вітчизняній науці, вважаємо за необхідне з'ясувати проблеми створення об'єднаних територіальних громад з урахуванням міжнародного досвіду та визначити можливість їх створення в нашій країні.

Метою кваліфікаційної роботи є теоретико прикладний аналіз відповідності об’єднаних територіальних громад критеріям спроможності в Україні та можливості запозичення світового досвіду.

Завданнями роботи визначено:

розкрити особливості формування спроможних територіальних громад;

окреслити конкурентоспроможність регіону в умовах воєнного стану;

обґрунтувати підходи до оцінювання спроможності територіальних громад (аналіз методик);

проаналізувати відповідності критеріям спроможності Бородянської об’єднаної територіальної громади;

- розкрити можливості використання досвіду Польщі при формуванні спроможності сільських і селищних об’єднаних територіальних громад.

Об'єкт дослідження – реформа децентралізації й створення спроможних об’єднаних територіальних громад.

Предмет дослідження – аналіз спроможності Бородянської селищної територіальної громади в умовах децентралізації.

База дослідження – Бородянська селищна рада Бучанського району Київської області

Методологічною основою дослідження є сукупність загальнонаукових методів наукового пізнання (логічний, правовий, історичний/функціональний, соціологічний, системно-структурний та ін.). Системний підхід використано для об'єднання поглядів науковців на спроможність територіальних громад.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ВІДПОВІДНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ КРИТЕРІЯМ СПРОМОЖНОСТІ

1.1. Особливості формування спроможних територіальних громад

Місцеве самоврядування є важливим елементом політичного, соціального та економічного розвитку країн ЄС. «Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення»» [14].

«Це вказує на те, що спроможність є ключовою характеристикою місцевого самоврядування. При цьому, найголовнішою частиною децентралізації в Україні уряд обрав формування базового рівня місцевого самоврядування – спроможних, ефективних, здатних до розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо. Фінансово спроможні ОТГ повинні стати одним із головних каталізаторів економічного зростання, а відтак, реальних соціальних зрушень в Україні» [16].

Тому на порядку денному стоять певні питання та проблеми, пов'язані з формуванням спроможних територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

«В рамках першого етапу реформи децентралізації (2014–2020 рр.) ключовими нормативно-правовими актами щодо спроможності громад були такі: Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» (№ 157-VIII від 05.02.2015) та Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 – далі Методика)» [28].

«У 2016 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад», 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 [25]. У 2020 р. на виконання вимог Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» до Методики було внесено зміни» [25].

«Відповідно до Методики спроможні територіальні громади – це «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці»» [36].

«Спроможною територіальною громадою є така громада, 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» [36]. Т.Д. Левітас і Я. Джикіч «підкресливши значущість спроможності громад до надання базових публічних послуг, зазначили, що український «...уряд має більше хвилювати достатність масштабу об’єднаних територіальних громад для належного й раціонального управління

шкільними мережами та відповідною інфраструктурою, ніж їх фінансова самодостатність»» [18].

«Формування структури органів місцевого самоврядування ОТГ залежить від наявного кадрового ресурсу та потреб жителів ОТГ» [15].

«Під час упровадження реформи децентралізації Кабінетом Міністрів України було ухвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а також План заходів щодо реалізації зазначеної Концепції, розрахований на 2018–2020 рр». [29; 31].

Ключовим елементом спроможності ОТГ є фіскальна спроможність, і її стабілізація є головним чином результатом бюджетної та податкової реформи. «Українські дослідники Т. Куценко та Я. Сіренко вказують на те, що показник фінансової спроможності ОТГ не є вичерпним, виокремивши інституціональний, нормативно-правовий та ресурсний аспекти спроможності ОТГ» [17].

«Найважливішою складовою децентралізації стало надання саме фінансових (бюджетних) повноважень ОТГ, тобто проведення бюджетної децентралізаці»ї [16].

«В рамках бюджетної децентралізації розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади передбачало два взаємопов’язаних процеси:

1) розподіл видаткових зобов’язань і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи: державний, регіональний, місцевий;

2) визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади могли визначати свої видатки і доходи. Реальний рівень децентралізації в політичному, адміністративному та фінансовому аспектах залежав від рівня завершеності цих процесів» [17].

«Т. Куценко та Я. Сіренко зауважують, що низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них

делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями, обмежував їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а також виступав стримувальним фактором розвитку територій. Таким чином, бюджетна децентралізація стала найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення усіх аспектів спроможності громад» [17].

«Вагомим результатом реформи бюджетної децентралізації стало закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, та розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів, що стосується й бюджетів ОТГ:

1) встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету;

2) відмінено індикативне планування Міністерством фінансів показників місцевих бюджетів;

3) передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду;

4) розширено перелік джерел доходів загального фонду;

5) замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів системою вирівнювання податкоспроможності територій» [16].

Другий етап реформи децентралізації в Україні, який розпочався у 2020 році, зосередився на необхідності підвищення спроможності ОТГ надавати публічні послуги. Принцип добровільного об'єднання залишився в силі, але уряд вжив підготовчих заходів для впровадження адміністративних стимулів.

«Відповідно до урядового Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, що був ухвалений 23 січня 2019 р., було задекларовано ціль – до 1 травня 2020 р. розробити і внести зміни до перспективних планів формування територій громад областей, які би повністю покривали території відповідних регіонів, ураховуючи при цьому урядову Методику формування спроможних територіальних громад» [30].

Створення ОТГ без врахування рекомендацій Плану державних перспектив, затвердженого КМУ, не порушує Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Після схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання відповідні місцеві збори можуть направити його до органу державної виконавчої влади для отримання висновку щодо відповідності Конституції та законодавству України. У разі отримання позитивного висновку обласна рада приймає рішення про добровільне об'єднання територіальної громади.

У разі негативного висновку відповідна обласна державна адміністрація повертає проект на доопрацювання. У разі прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад обласна рада звертається до місцевої державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії щодо призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів.

«Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» ОТГ вважалася утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об’єднання територіальних громад» [28].

«Натомість, якщо ОТГ була сформована не згідно із затвердженим КМУ перспективним планом формування територіальних громад області, то уряд не був зобов’язаний визнавати відповідну ОТГ спроможною. Відповідно, така ОТГ могла не отримати очікуваних повноважень та фінансових ресурсів» [23].

«12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, що мав забезпечити в Україні повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад» [35].

«Було затверджено 1470 територіальних громад Згідно з п. 3 Методики (в редакції від 24 січня 2020 р.) формування спроможних територіальних громад здійснювалося з урахуванням таких чинників:

1) здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

2) історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні особливості розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

3) розвиток інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

4) фінансове забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

5) трудова міграція населення;

6) результати попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад;

7) оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах «[27].

Як видно з Таблиці 1.1 (Додаток А), спроможною є громада з чисельністю населення не менше 3 000 осіб та індексом податкоспроможності громади не менше 0,3.

Це означає, що сума надходжень податку на доходи фізичних осіб на душу населення в спроможній ОТГ має становити не менше 30% від суми надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на душу населення в країні в цілому. Індекс податкоспроможності - це коефіцієнт, який визначає рівень податкоспроможності кожного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні (надходження ПДФО на душу населення). Місцеві податки і збори не менше 10 відсотків означає, що частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету ОТГ становить не менше однієї десятої від загального обсягу доходів цього бюджету [13].

Децентралізація має відіграти ключову роль у досягненні основних цілей суспільних перетворень в Україні, в тому числі мотивувати місцеве

населення покращувати своє життя та впливати на його якість через механізми місцевого самоврядування.

До факторів, що сприяють формуванню спроможних місцевих громад в умовах децентралізації в Україні, можна віднести: необхідність розвитку сильної структури місцевої громади, що базується на здатності місцевої громади адаптуватися до місцевого контексту та необхідність розвитку сильної структури місцевої громади. У подальших дослідженнях буде детально проаналізовано становлення та функціонування інституту старост в українській системі місцевого самоврядування.

1.2. **Конкурентоспроможність регіону в умовах воєнного стану**

Перш за все, саме поняття "конкурентоспроможність" аналізується з точки зору економіста. Оскільки термін "конкурентоспроможність" вперше був використаний для опису і розуміння діяльності підприємств, а пізніше був розширений і застосований на національному та регіональному рівнях, термін "регіональна конкурентоспроможність" все ще викликає багато непорозумінь сьогодні. Тому основні дебати та непорозуміння щодо регіональної конкурентоспроможності пов'язані з фундаментальними відмінностями та тим фактом, що вони є спільними як на рівні підприємств, так і на регіональному рівні.

Поняття "конкурентоспроможність" аналізується та інтерпретується дослідниками по-різному залежно від економічного об'єкту, до якого воно застосовується (національна економіка в цілому, регіон, галузь, підприємство або продукт).

«Неважливо, на якому рівні економічної системи тлумачиться конкурентоспроможність, існує два її види: теперішня (конкурентоспроможність внаслідок поточної конкурентної позиції, яка є результатом реалізованої конкурентної стратегії одного об'єкта та стратегії конкуруючи з

іншими об'єктами); майбутня (конкурентна позиція конкурентного об'єкта, здатність до конкуренції в майбутньому та наявних конкурентних переваг)» [33].

Існує два основних підходи до трактування регіональної конкурентоспроможності. Згідно з першим підходом, регіональна конкурентоспроможність розглядається як сукупний показник конкурентоспроможності регіональних підприємств, тоді як згідно з другим підходом, регіональна конкурентоспроможність розглядається як похідна функція від макроекономічної конкурентоспроможності.

Перший підхід базується на розгляді регіону як сукупності незалежних та автономних суб'єктів господарювання, діяльність яких може підвищувати або знижувати економічну привабливість певного регіону. Згідно з цим підходом, конкурентоспроможність регіону напряму залежить від конкурентоспроможності розташованих у ньому підприємств. При цьому необхідно створювати сприятливі умови для залучення та утримання в регіоні прибуткових компаній і підприємств, що є індикатором впливу внутрішніх і зовнішніх факторів конкурентоспроможності.

«Регіональна конкурентоспроможність за- лежить не лише від наявності критичної маси (кваліфікованих) організацій у межах її меж, але й від її спроможності координувати дії цих організацій» [1].

Присутність бізнесу має вирішальне значення для конкурентоспроможності регіону. Місцеві підприємства часто використовують місцеві ресурси, а їхні прибутки залишаються в регіоні і можуть бути використані для подальших інвестицій. У конкурентному середовищі підприємці використовують можливості та сприяють економічному зростанню регіону. Однак зміни в рівні підприємництва та його внеску в місцевий економічний розвиток потребують часу, тому їхній вплив можна побачити лише в довгостроковій перспективі. З іншого боку, недостатня конкурентоспроможність регіону та підприємницький динамізм

можуть бути пов'язані з тим, що розвиненим регіонам бракує базових сил для розвитку та зростання.

«Дійсно, існують різні підстави для сумніву як в універсальності, так і в силі зв’язку між регіоном і конкурентоспроможністю фірми. У деяких випадках конкурентоспроможність фірм у регіоні може бути взагалі відірвана від регіону. Це, безумовно, стосується багатонаціональних підприємств, конкурентоспроможність яких може відображати умови в материнській країні так само, як і в країні базування» [2].

«Деякі дослідники вважають, що основна відмінність у конкурентоспроможності між фірмами та регіонами полягає в тому, що регіон, на відміну від фірми, не ліквідовується та не зникає з ринку через конкуренцію та невдалу діяльність. Регіони дійсно конкурують інакше, ніж фірми. Основна відмінність між еволюцією фірм і регіонів полягає в тому, що фірми виходять на ринки та виходять з них на відміну від регіонів. Тобто ринкові відносини не витісняють регіони, вони не зникають, тоді як фірми банкрутують та зникають. Оскільки регіони не зникають, на відміну від фірм, вони завжди несуть із собою минуле, яке може позитивно чи негативно вплинути на конкурентоспроможність фірм. У цьому випадку було б більш значущим зробити висновок, що деякі регіони працюють краще, ніж інші» [1].

І навпаки, коли регіон здобуває репутацію центру певної галузі промисловості чи сфери послуг, він стає привабливим місцем для нових підприємців, які шукають партнерів з компаніями та приватними особами. Прикладом може слугувати каліфорнійська Силіконова долина, яка визнана в усьому світі як центр ІТ-індустрії.

Другий підхід, який трактує регіональну конкурентоспроможність як похідну від макроекономічної конкурентоспроможності, ґрунтується на припущенні, що продуктивність підприємств є необхідною, але недостатньою умовою регіональної конкурентоспроможності. Належний рівень продуктивності підприємств не гарантує сталого регіонального розвитку,

який визначається рівнем доходів на душу населення, рівнем безробіття та якісним і здоровим життєвим середовищем. У цьому підході домінує думка, що регіональна конкурентоспроможність є домінуючим фактором, але ті ж самі фактори можуть бути визначені як рушійні сили національної та регіональної конкурентоспроможності.

Регіон є конкурентоспроможним, якщо він здатен створити сприятливі умови для зростання валової доданої вартості, підвищення рівня життя та добробуту своїх мешканців. Результати міжрегіональної конкуренції подібні до результатів міжнародної конкуренції. У регіонах, де конкуренція є успішною, зростає рівень життя, зайнятості та заробітної плати, з'являються нові інвестиції, до регіону мігрує талановита та креативна молодь і бізнесмени.

Однак концепція національної конкурентоспроможності не може бути повністю розвинута на регіональному рівні. Уряди мають більше повноважень, макроекономічних інструментів і механізмів впливу на приватний, державний і некомерційний сектори та економічну систему в цілому, ніж місцеві органи влади. Деякі закони, що регулюють економіку міжнародної торгівлі, не застосовуються на місцевому рівні.

«На відміну від макрорівня, такі інструменти, як коливання обмінного курсу, та гнучкість ціни та заробітної плати або не працюють належним чином, або не існують на регіональному рівні. Навпаки, міжрегіональна міграція факторів виробництва, капіталу та робочої сили, може становити реальну загрозу для регіонів. За відсутності таких механізмів макроекономічної адаптації концепція макроекономічної конкурентоспроможності також не може бути повністю застосована на регіональному рівні. Саме тому регіональна конкурентоспроможність є концепцією, яка «застрягла посередині»» [8].

Регіональну конкурентоспроможність не можна просто інтерпретувати в термінах макроекономічної або мікроекономічної конкурентоспроможності, а регіон не можна аналізувати як простий набір підприємств або просту

модель національної економіки. Регіональна конкурентоспроможність є набагато ширшим поняттям, ніж потенційне зростання експорту чи торговельного балансу. На відміну від мікрорівня, макрорівень (мезорівень) конкурентоспроможності є не лише економічним, але й соціально-економічним.

Ще однією важливою відмінністю конкурентоспроможності на мезорівні від мікроекономічного рівня є, на наш погляд, просторовий зв'язок і нерозривність з територією. Індивідуальні активи є мобільними. Вони можуть кардинально змінювати своє місце розташування, хоча і з великими витратами, переміщатися в більш сприятливі для ведення бізнесу райони, змінювати персонал і відносно швидко освоювати нові технологічні системи, значно підвищуючи свою конкурентоспроможність. Регіони, якими б конкурентоспроможними вони не були, не можуть відмовитися від своєї території і радикально змінити свої людські ресурси.

«Регіональна конкурентоспроможність визначається кваліфікованою робочою силою, інвестиціями та іншими ресурсами регіону, що призводить до появи порівняльних переваг регіону та сприяє залученню та утриманню фірм і нових галузей. Регіони можуть конкурувати за рахунок низьких зарплат, низької кваліфікації робочої сили, низьких податків, але така конкурентна стратегія тягне за собою і впливає лише на нездатність до економічного розвитку на базі високої кваліфікації та доходів. І навпаки, правильна конкурентна стратегія, заснована на використанні знань і підтримці підприємництва, може призвести до позитивних результатів і є вигідною як в економічному, так і в соціальному плані. Таким чином, розвиток підприємництва, як основного джерела добробуту, є ключовим елементом регіонального розвитку» [4].

«Загалом, регіони з часом накопичують різні інституційні середовища, які діють як механізми стимулювання та відбору. Інституції впливають не лише на інтенсивність і характер відносин і, таким чином, на ступінь інтер-активного навчання між суб’єктами в регіональному контексті, а й на

здатність регіонів модернізувати, трансформувати чи реструктурувати конкретні інститути (наприклад, спеціальні закони), необхідні для розвитку нових видів економічної діяльності. Важливим є те, чи інституції є гнучкими та реагують на зміни, коли це необхідно: впровадження та поширення новизни часто вимагає реструктуризації старих інституцій та створення нових інституцій. Ця динамічна здатність інституцій суттєво впливає на довгострокову конкурентоспроможність регіону» [1].

Вона залежить від багатьох факторів, включаючи фірми, науково-дослідні інститути та університети, культурні впливи, організації з поширення знань, державну політику та мережі інших фірм, що працюють у тому ж регіоні.

Для того, щоб ефективно управляти регіональною конкурентоспроможністю, необхідно визначити стійкі фактичні та потенційні конкурентні переваги.

«Досліджено, що конкурентоспроможність являє собою здатність регіону (його населення, бізнесу і влади) перемагати в суперництві з іншими регіонами за залучення і створення нових факторів виробництва, забезпечуючи при цьому конкурентні переваги в економічному зростанні та рівні життя населення» [21].

«Конкурентоспроможність є однією з найважливіших комплексних характеристик розвитку регіону, оскільки включає в себе показники економічного та соціального характеру» [19].

«Конкурентоспроможність регіону можна визначити як його спроможність протягом тривалого часу на основі насамперед власних, а також залучених можливостей продукувати товари та послуги для регіонального, національного і зовнішнього ринків, забезпечуючи водночас стабільність і зростання реальних доходів власних жителів» [34].

«Умови в яких зараз знаходяться регіони є кризовим, що пов’язано з повномасштабним вторгненням рф на територію України, що суттєво впливає на їх економічний стан. Це і зміна позицій окремих регіонів в структурі

господарського комплексу країни (наприклад деіндустріалізація східних регіонів), масштабна міграція працездатного населення (внутрішня і зовнішня), енергетична криза, зміни в напрямках зовнішньоекономічної діяльності тощо» [32].

Слід зазначити, що в умовах воєнного стану ринкові умови та підходи до формування регіональної конкурентоспроможності набули іншого значення, ніж у довоєнний період.

«Визначальними чинниками подальшого економічного розвитку більшості регіонів України стали не довготривалі тренди, а революційні зміни, спричинені фактором безпеки» [12]. Основними викликами, що мають середньострокові та стратегічні наслідки для розвитку економічної системи України та її регіонів, є

- Швидкі просторові та структурні зміни в економіці регіонів України в умовах найсерйознішої економічної кризи з часів незалежності;

- втрата місцевого потенціалу внаслідок широкомасштабної агресії Російської Федерації

- Передислокація підприємств під впливом безпекових чинників;

- Втрата експортного потенціалу українських регіонів;

- нестабільність на ринку праці;

- зниження фінансової спроможності українських громад та регіонів; розширення кола регіонів, які потребують державної підтримки;

- втрата транзитного потенціалу та переорієнтація транспортно-логістичних потоків.

Усі ці проблеми суттєво ускладнюють життя та розвиток усіх регіонів України, а їх вирішення безпосередньо впливає на напрями трансформації регіонального розвитку під час та після війни.

Водночас слід зазначити, що регіони країни безпосередньо впливають на соціально-економічну потужність держави. Наразі тягар економічної стабілізації України спрямований на окремі регіони (особливо західні).

Важливою особливістю формування регіональної конкурентоспроможності в умовах воєнного стану є те, що всі ринки (праці, ресурсів та капіталу) перебувають у процесі трансформації. Тому маркетинг в умовах воєнного стану є більш складним.

В умовах воєнного стану в процесі формування регіональної конкурентоспроможності регіон стикається з абсолютно новими зовнішніми та внутрішніми загрозами. Подолання внутрішніх загроз часто лежить всередині регіону. Зовнішні загрози, з іншого боку, повинні бути усунені або, принаймні, пом'якшені національними урядами. На жаль, наслідки військової агресії Російської Федерації ще тривалий час перешкоджатимуть ефективному функціонуванню місцевого бізнесу, тим самим впливаючи на формування регіональної конкурентоспроможності.

З огляду на вищезазначене, конкурентоспроможність регіону визначається здатністю виробляти конкурентоспроможну продукцію. Регіональна конкурентоспроможність - це узагальнюючий комплексний показник, що характеризує рівень соціально-економічного розвитку регіону. Регіональна конкурентоспроможність є складним явищем і тому важко піддається регулюванню та формалізації.

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ВІДПОВІДНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КРИТЕРІЯМ СПРОМОЖНОСТІ В УКРАЇНІ

2.1. Підходи до оцінювання спроможності територіальних громад (аналіз методик)

Органи місцевого самоврядування є основним рівнем влади, що надає більшість необхідних публічних послуг громадянам. Для виконання своїх обов'язків органи місцевого самоврядування повинні мати достатній потенціал розвитку, а також нематеріальні активи, такі як економічні, трудові, інфраструктурні та природні ресурси. Лише маючи певну ресурсну базу, органи місцевого самоврядування можуть якісно та вчасно виконувати власні та делеговані повноваження.

Створення системи індикаторів, які допоможуть визначити рівень спроможності територіальних громад та оцінити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, було і залишається актуальним завданням.

Органи місцевого самоврядування є організаціями, відповідальними за виконання більшості функцій, пов'язаних з життям їх мешканців. Акцент на зміцненні місцевої влади є основною причиною сучасної децентралізації і збігається з історичним розвитком України як держави, що базується на принципі субсидіарності та провідній ролі місцевого самоврядування.

Для того, щоб розвивати соціально-економічну сферу та належним чином використовувати повноваження, покладені на місцеві органи влади, ці регіони повинні мати достатній економічний, трудовий, інфраструктурний та природно-ресурсний потенціал. Водночас, значна частина обов'язків і повноважень, які виконують місцеві адміністрації, потребують певної ресурсної бази.

Під час реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою (2014-2021 роки) була розроблена та затверджена рішенням уряду Методика формування спроможних територіальних громад (далі - Методика). Це було необхідно для оцінки формування об'єднаних територіальних громад та їх спроможності. Іншими словами, визначити потенціал територіальної громади для якісного виконання повноважень органу місцевого самоврядування.

Методика визначає порядок розроблення перспективного плану формування територій громад з урахуванням умов формування територій Автономної Республіки Крим, областей та проектованих територіальних громад. Методика також визначає необхідні умови для формування "територіальної громади", яка повинна мати інституційну та фінансову спроможність вирішувати суспільні питання, віднесені до її компетенції. Відповідно до методики, критеріями оцінки рівня спроможності є

- кількість осіб, які постійно проживають на території територіальної громади

- кількість учнів, які навчаються у закладах загальної середньої освіти на території територіальної громади

- Територіальна площа територіальної громади

- Індекс податкоспроможності бюджету територіальної громади

- Питома вага місцевих податків і зборів у доходах бюджету територіальної громади.

Відповідно до встановлених критеріїв оцінки, рівні спроможності територіальних громад були визначені як низький, середній та високий. Ці критерії оцінки стали доказом того, що неможливо гарантувати, що всі регіональні громади по всій Україні відповідають усім критеріям.

Звичайно, ці критерії були уніфікованими і не могли повністю врахувати специфіку кожної адміністративно-територіальної одиниці, але головним завданням "методики" було створення спроможних територіальних

громад на основі єдиного підходу. Це можна було зробити, отримавши низькі бали за одним критерієм і високі за іншим.

Оціночний рівень спроможності громади за урядовою методикою визначався на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності наступним чином. (Рис.2.1.) (Додаток Б):

низький рівень спроможності – від 1,5 до 2,1;

середній рівень спроможності – від 2,2 до 3,8;

високий рівень спроможності – від 3,9 до 5.

Як видно з рис. 2.1, умови та критерії на етапі створення (тобто об'єднання) територіальної громади є важливим фактором для формування компетентного органу місцевого самоврядування. Ця місцева влада має забезпечити вирішення на своїй території всіх питань, пов'язаних зі створенням та підтриманням сприятливого середовища для проживання мешканців.

Однак не менш важливим (а можливо, і більш важливим) є забезпечення того, щоб місцева влада могла належним чином використовувати свої повноваження в середньо- та довгостроковій перспективі.

З цією метою в процесі реформування було розроблено кілька підходів до оцінки поточного рівня спроможності територіальних громад. Одним з них є Методичні рекомендації щодо оцінки фінансової спроможності територіальних громад (в рамках Робочої групи з фінансових питань Офісу підтримки реформи децентралізації влади, експертів громадянського суспільства та Федерації асоціацій органів місцевого самоврядування) ("Методичні рекомендації"). Однак Методичні рекомендації не були офіційно прийняті.

Методичними рекомендаціями пропонується поділ територій за певним значенням інтегрального показника, який розраховується як середнє арифметичне всіх індикаторів. Залежно від значення визначеного

інтегрального показника, рівень розвитку потенціалу громади визначається наступним чином. (Рис.2.2.):

високий – величина індикатора більше 1,3;

оптимальний – величина індикатора в межах від 1,15 до 1,3;

задовільний – величина індикатора в межах від 0,85 до 1,15;

помірний – величина індикатора в межах від 0,7 до 0,85;

низький – величина індикатора в межах від 0,55 до 0,7;

критичний – величина індикатора менше 0,55.



	менше 0,5	від 0,5 до 0,7	від 0,7 до 0,85	від 0,85 до 1,15	від 1,15 до 1,3	більше 1,3
Кількість ТГ	22	431	417	491	67	10
%	1,5%	30,0%	29,0%	34,1%	4,7%	0,7%

Рис.2.2. Розподіл територіальних громад в залежності від значення інтегрального індикатора за підсумками 2021 р.**[**11**].**

З метою визначення об'єктивності показників результативності та адекватності обраних критеріїв оцінювання (балів), визначених в Урядовій методиці та запропонованих у Методичних рекомендаціях, експерти провели порівняльний аналіз цих методик.

За Урядовою методикою лише одна громада у 2021 році мала низький рівень спроможності. Водночас за результатами Методичних рекомендацій 22 громади мали критичний рівень розвитку спроможності (тоді як за урядовою методикою вони мали високий або середній рівень) (рис. 2.3) (Додаток Г).

Більше того, 124 територіальні громади з високим рівнем розвитку спроможності територіальних громад за урядовою методикою отримали протилежний результат, водночас маючи низький рівень розвитку

спроможності територіальних громад за критеріями, розрахованими за методичними рекомендаціями (рис. 2.4):

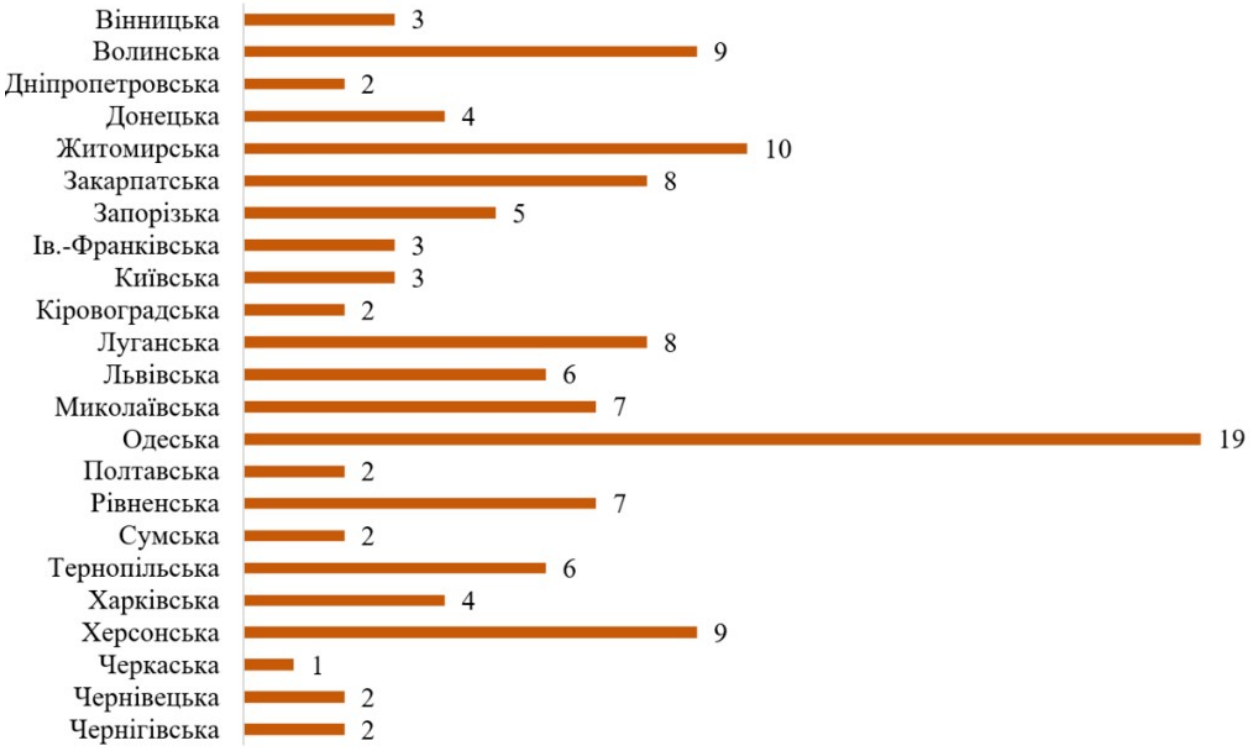


Рис. 2.4.Кількість територіальних громад з високим рівенем спроможності територіальної громади за Методикою Уряду [24].

Загалом, більшість з 49 (71%) територіальних громад Київської області мають високий рівень спроможності за критеріями оцінки за урядовою методикою, тоді як лише 5 (7,2%) та 4 громади мають низький рівень за критеріями оцінки за методичними рекомендаціями (рис. 2.5) (Додаток Г).

З чотирьох громад з низьким рівнем розвитку спроможності місцевих громад (за методичними рекомендаціями) одна громада має середній рівень за урядовою методикою, а три громади - високий рівень, що свідчить про велику різницю між оцінкою спроможності цих трьох громад за різними методиками (Рис. 2.6):

- Кожанська селищна;
- Поліська селищна;
- Коцюбинська селищна.

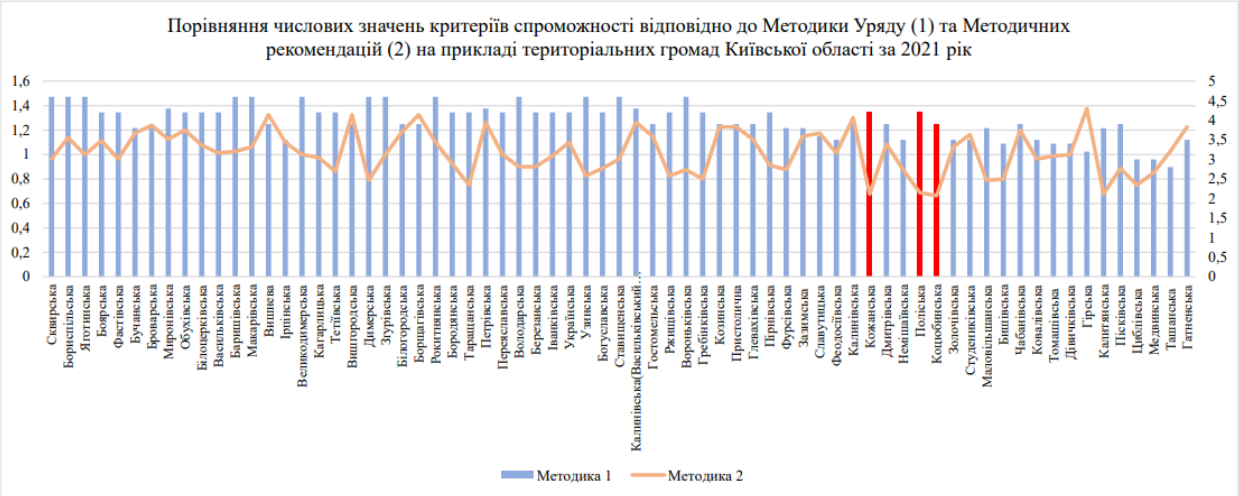


Рис. 2.6. Порівняльна характеристика критеріїв спроможності Київської області [24].

Наприклад, у випадку Кожанської селищної ОТГ високий рівень спроможності територіальної громади за урядовою методикою на 2021 рік становить 4,2 і отриманий шляхом підсумовування критеріїв:

Чисельність населення - 8,1 тис. осіб (показник за критерієм 1);

Кількість учнів - 741 (показник за критерієм 1);

Площа громади - 335,1 км2 (показник для критерію 1);

Індекс податкоспроможності - індекс 0,6 (нормативний показник 0,6);

Місцеві податки та збори у відсотках до доходів бюджетів уповноважених громад - 45,4% (показник для критерію 0,6).

Водночас, відповідно до Методичних рекомендацій, рівні спроможності ОТГ в смт. Кожани є наступними: один індикатор знаходиться на критичному рівні, два - на низькому рівні, чотири - на середньому рівні та один - на високому рівні. Наступний індикатор знаходиться на критичному рівні:

37,1, що в 2,5 рази перевищує середній показник по Україні. Наступні індикатори знаходяться на низькому рівні:

Видатки на культуру, фізичну культуру та спорт на душу населення становлять 205 грн, що на 52% нижче середнього показника по Україні.

Частка доходів громади, що формується за рахунок трансфертів з державного бюджету: 47,1%, що на 56% вище середнього показника по Україні. Наступні показники знаходяться на середньому рівні:

Таблиця 2.1.

Порівняння значень критеріїв спроможності відповідно до Методики Уряду та Методичних рекомендацій на прикладі окремих територіальних громад Київської області за 2021 рік [24].

Назва ОТГ	Показник 1	Показник 2	Показник 3	Показник 4	Показник 5	Рівень спроможності (за Методикою формування спроможних громад)		Інтегральний індикатор (відповідно до Методичних рекомендацій оцінки фінансової спроможності територіальних громад)	
	Чисельність населення на 01.01.2021 (тис.ос.)	Кількість учнів станом на 01.01.2021, (осіб)	Площа ТГ, (км^2)	Індекс податкоспроможності	Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади (%)	числове значення	відповідний рівень	числове значення	відповідний рівень
Сквирська	31,9	3 313,0	873,6	1,1	31,0%	4,6	високий	1,0	задовільний
Бориспільська	83,1	11 912,0	527,7	1,4	23,8%	4,6	високий	1,1	задовільний
Яготинська	31,5	3 849,0	792,2	1,2	29,0%	4,6	високий	1,0	задовільний
…									
Кожанська	8,1	741,0	335,1	0,6	45,4%	4,2	високий	0,7	низький
Поліська	5,4	606,0	564,1	0,6	41,1%	4,2	високий	0,7	низький
Коцюбинська	17,9	1 733,0	2,5	0,4	49,8%	3,9	високий	0,7	низький
…									
Медвинська	5,6	333,0	231,8	0,8	29,0%	3,0	середній	0,9	задовільний
Ташанська	5,4	287,0	335,6	1,0	15,4%	2,8	середній	1,0	задовільний
Гатненська	9,8	1 180,0	36,6	0,6	26,5%	3,5	середній	1,2	оптимальний

Доходи за загальним рахунком на душу населення: 4195 грн, що на 38% нижче, ніж в середньому по Україні.

Капітальні видатки на душу населення: 1005 грн, що на 41% нижче, ніж в середньому по Україні;

Рівень дотацій у бюджеті громади становить 15,4%;

Частка заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади становить 82,1%, що майже на 23% вище, ніж у середньому по Україні. Наступні показники також знаходяться на високому рівні:

Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду становить 45,4%, що в 1,5 рази більше, ніж в середньому по Україні.

Таким чином, запропонований методичний підхід до оцінки спроможності територіальних громад може бути використаний для

- аналізу та коригування адміністративно-територіального устрою (у разі необхідності)

- оцінки ефективності функціонування територіальних громад та аналізу їх спроможності забезпечувати виконання власних повноважень

- формування державної політики щодо функціонування місцевого самоврядування.

- Оцінка спроможності територіальних громад органами місцевого самоврядування (в межах території);

- формування державної територіальної політики, включаючи визначення функціональних типів регіонів.

Водночас, для комплексної оцінки потенціалу території необхідно оцінювати показники, що характеризують основні демографічні, фінансово-економічні та інфраструктурні параметри, які визначають функціонування та розвиток відповідної території, разом з фінансовими показниками.

2.2. Аналіз відповідності критеріям спроможності Бородянської об’єднаної територіальної громади

Бородянська селищна об’єднана територіальна громада знаходиться на північному заході Київської області та об’єднує 13 сільських громад.

Центр громади знаходиться в смт. Бородянка. Громада створена 23 грудня 2018 року. Площа об’єднаної територіальної громади: 513,1 кв. км . Чисельність населення громади на 2020 рік: 25 786 чоловік. Міське населення: 12 952 чол. Сільське населення: 12 834 чол» [22].

У Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів № 214 від 8 квітня 2015 року, спроможна громада визначається як громада сіл (селищ, міст), яка в результаті добровільного об'єднання здатна забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я,

соціального захисту, житлово-комунального господарства та місцевого обслуговування.

З урахуванням критеріїв, визначених у Законі та Методиці "Про добровільне об'єднання територіальних громад", органи державної влади розробляють, Державна Дума схвалює, а Уряд затверджує перспективний план формування територіальних громад.

Таким чином, при формуванні спроможних територіальних громад враховується

- спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати публічні питання, віднесені до їхньої компетенції, для задоволення потреб мешканців кожного адміністративного району

- історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні та культурні особливості розвитку кожного адміністративного району;

- Розвиток інфраструктури в кожному адміністративному районі

- Фінансова підтримка кожної адміністративно-територіальної одиниці

- Трудова мобільність населення

- результати попередньої оцінки рівня компетентності уповноваженої громади ("оцінка компетентності");

- найбільш доцільні мережі соціальної інфраструктури та доступу до публічних послуг на відповідних територіях.

Створення уповноважених громад відбувається у такій послідовності:

1) Визначення потенційних адміністративних центрів та доступних територій уповноважених громад;

2) Визначення переліку населених пунктів, які увійдуть до складу уповноваженої громади; та

3) оцінка рівня спроможності.

Потенційні адміністративні центри уповноважених громад визначаються в такому порядку

1) великі міста та селища області - адміністративні центри району.

Оцінка рівня спроможності здійснюється на основі критеріїв ("критерії оцінки рівня спроможності"), що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток кожної спроможної громади.

Критерії оцінки рівня спроможності є наступними.

- Кількість осіб, які постійно проживають на території уповноваженої територіальної громади

- кількість учнів, які навчаються у закладах загальної середньої освіти на території уповноваженої територіальної громади;

- площа території відповідної територіальної громади

- Індекс податкоспроможності бюджету відповідної територіальної громади

- Місцеві податки та збори у відсотках до доходів бюджету уповноваженої територіальної громади.

Результати оцінки спроможності враховуються при підготовці (внесенні змін) перспективних планів.

Враховуючи вищевикладене та аналізуючи нормативно-правову базу, можна дослідити, чи відповідає рівень спроможності Бородянської ОТГ критеріям оцінки рівня спроможності, викладеним у розділі 7 Методики.

За кожним з п'яти критеріїв для територіальних громад визначається числове значення (індекс) критерію відповідно до значення індикатора за кожним критерієм.

1. Населення, яке постійно проживає на території відповідної територіальної громади.

Чисельність населення 25 407 осіб (2020), густота населення 49,48 осіб/км².

Територія Бородянської ОТГ включає територію колишнього Бородянського району, до складу якого вона входила, і є неподільною. Об'єднана громада була створена на основі Перспективного плану. Однак через військову окупацію Російською Федерацією населення ОТГ значно

скоротилося. Внаслідок 31-денної окупації та обстрілів Бородянської ОТГ будинки в селах Загальці, Шибене, Дружиня, Вабля та Бородянка були значною мірою зруйновані, а жорстоке поводження з місцевими мешканцями з боку ворога змусило їх переїхати до інших регіонів України або за кордон. Станом на 2023 рік невелика частина населення повернулася. Станом на 2023 рік повернулася невелика частина населення. За неофіційними даними, населення ОТГ становить близько 12 000 осіб. Це негативно вплинуло на рівень спроможності ОТГ.

2. Кількість учнів, які навчаються в закладах загальної середньої освіти Бородянської громади.

У 2022/2023 навчальному році в Бородянській громаді функціонує 13 закладів загальної середньої освіти (з них два заклади центральної ланки: Бородянський академічний ліцей та Бородянський ліцей №1 два опорних заклади: Загальцівський ліцей з філіями у Качалах та Новій Буді, Новозаліський ліцей з філією у Шибеному). Загалом 167 класів та 2 898 учнів.

У школах 223 першокласники та 135 десятикласників.

У 2022 році в шести закладах загальної середньої освіти (Новозаліський ліцей, Новогребельська гімназія, Новокорогодська гімназія, Мирчанська гімназія, Пилиповицька гімназія та Майданівська гімназія) та Качалівській школі-філії - 897 учнів, Шибенській школі-філії - 89 учнів здобували освіту за денною формою навчання.

Через роботи повязані з відновленням закладів освіти 427 учнів Загальцівської ЗОШ та Бородянської гімназії навчалися дистанційно, 18 дітей - у Новобудській ЗОШ-філії.

У трьох закладах загальної середньої освіти (Бородянський академічний ліцей, Бородянський ліцей №1 та Дружнянська гімназія) навчалися 1666 учнів у змішаному форматі. Початкові класи в обох Бородянських ліцеях навчалися в Бородянському академічному ліцеї в режимі повного дня і складалися з трьох підзмін. Навчання учнів початкових

класів Дружнянської гімназії тимчасово здійснюється у приміщенні Дружнянського ДНЗ "Струмочок".

На домашньому навчанні перебуває 141 учень, на екстернатному навчанні - 187 учнів, на спонсорській підтримці - 17 учнів.

Така ситуація негативно впливає на індекс компетентності громади і є згубною для виживання та розвитку ОТГ.

3. Територіальна площа відповідальної територіальної громади.

Ця територія становить 513,47 км²,

Вона складається з одного селища (Бородянка) та 31 села:

Берестянка, Бондарня, Вабля, Великий Ліс, Вишняки, Волиця, Гай, Галинка, Дмитрівка, Дружня, Загальці, Качали, Коблиця, Коблицький Ліс, Красні Ріг, Майданівка, Мірча, Михайленків, Небрат, Нова Буда, Нова Гребля, Нове Залісся, Новий Корогод, Озерщина, Пилиповичі, Поташня, Стара Буда, Тальське, Торф'яне, Шибене та Язвинка.

Створено старостинські округи.

- Дружнянський.
- Загальцівський.
- Качалівський.
- Майданівський.
- Мірчанський.
- Новогребельський
- Новозаліський
- Новокорогодський
- Пилиповицький
- Шибенський.

Індекс спроможності дорівнює 1.

4. Індекс податкоспроможності бюджетів уповноважених територіальних громад.

У процесі децентралізації держава почала залишати більше податків "на місцях". Раніше більша частина зібраних податкових надходжень

спрямовувалася до державного бюджету, а потім перерозподілялася з центру на місцевий рівень. Звичайно, це також означає, що багато видатків, які раніше фінансувалися з державного бюджету, тепер фінансуються з місцевих бюджетів.

Однак багато громад та їхні місцеві бюджети не в змозі фінансувати свої потреби за рахунок власних доходів і потребують допомоги. Такі громади можна умовно назвати "бідними" або "вразливими". Щоб виправити цю ситуацію, в Україні існує механізм, який дозволяє "покращити" бідні місцеві бюджети. Цей механізм називається "горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів". Особливістю цього механізму є те, що кошти, яких потребують бюджети "бідних" регіонів, можуть бути отримані за рахунок бюджетів більш "заможних" регіонів. Вирівнювання досягається шляхом вилучення державних коштів з одних місцевих бюджетів ("реверсна дотація") та надання їх з державного бюджету іншим місцевим бюджетам у вигляді "базової дотації".

Критерієм, що визначає дотаційність місцевого бюджету, є індекс податкоспроможності місцевого бюджету. Індекс податкоспроможності - це коефіцієнт, який визначає рівень податкоспроможності даного бюджету порівняно з середнім показником по всіх бюджетах у розрахунку на одного мешканця.

Якщо значення індексу податкоспроможності для кожного місцевого бюджету є нижчим за середній показник по Україні, який становить 0,9, місцевий бюджет отримує базову дотацію з державного бюджету. Розмір дотації становить 80% дефіциту, поки значення індексу не досягне 0,9 від середнього значення індексу по Україні. Якщо значення індексу перевищує 1,1 від середнього, застосовується реверсна субсидія. У цьому випадку реверсується лише 50% профіциту. Однак бюджети з індексом податкоспроможності від 0,9 до 1,1 від середнього по Україні не підлягають вирівнюванню. Вони вважаються самодостатніми або бездотаційними.

На індекс податкоспроможності безпосередньо впливають надходження до місцевих бюджетів від податку на доходи фізичних осіб.

Бородянська ОТГ отримує 16% своїх доходів з державного бюджету.

5. Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджетів уповноважених територіальних громад

Місцеві податки і збори мають життєво важливе значення для місцевих громад і є одним із ключових індикаторів зміцнення місцевих бюджетів та підвищення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Вони також є своєрідним лакмусовим папірцем того, як розвивається громада. З точки зору фіскальної спроможності нас цікавить частка місцевих податків у доходах загального фонду бюджету ОТГ. Таким чином можна відстежити, наскільки ОТГ є фінансово незалежними від центрального уряду та залежними від місцевих мешканців, тобто місцевих платників податків. Частка місцевих податків у бюджеті ОТГ також свідчить про розвиток бізнесу в громаді.

Чим сильніший вплив місцевих податків на формування бюджету, тим більше місцева влада може розраховувати лише на власні ресурси. У такому випадку місцевій владі не доводиться постійно чекати на державну допомогу. Це також прямий шлях до створення сприятливих умов для розвитку місцевого малого та середнього бізнесу. Це є пріоритетом для місцевих платників податків, які роблять значний внесок у наповнення регіональної скарбниці.

Визначено частку місцевих податків і зборів у бюджеті Бородянської ОТГ.

Варто також відзначити той факт, що місцеве самоврядування не може уникнути виплати заробітної плати громадянам, які працюють на благо суспільства на певній території. Це і вихователі дитячих садків, і слюсарі, і водії, і прибиральниці, і ремонтники, які працюють у різних комунальних підприємствах. Забезпечити їм сприятливі умови праці - обов'язок місцевої влади.

Але коли заробітна плата забирає значну частину бюджету, грошей на інші речі не залишається. Мешканці таких територій забувають про якісні дороги, комфортний громадський транспорт та теплі школи для своїх дітей. Завдання органів місцевого самоврядування - ефективно використовувати кошти громади і тримати ці видатки в балансі.

Тому основними контрольними питаннями для фінансового відділу Бородянської селищної ради є: Яка частка видатків загального фонду в бюджеті ОТГ витрачається на заробітну плату? Іншими словами, скільки коштів громади витрачається лише на заробітну плату працівників усіх секторів громади? Так як від отримання і аналізу відповіді на ці питання буде зрозуміло як здійснювати баланс фінансів для ефективного їх розподілу для розвитку Бородянської об’єднаної територіальної громади.

РОЗДІЛ 3. МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ ПРИ ФОРМУВАННІ СПРОМОЖНОСТІ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

«Основною економічною ціллю децентралізації, як-то сформульовано Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»» [Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19.] і ««Методикою формування спроможних територіальних громад», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р., є створення спроможних територіальних громад сіл, селищ і міст. Уряд України, усвідомлюючи складність завдань, пов'язаних із реформою бюджетної децентралізації, одночасно з адміністративно-територіальною реформою вжив певних заходів щодо використання відповідного досвіду інших країн (при цьому враховувалося, що Україна реформу децентралізації здійснює останньою зі східноєвропейських країн)» [20].

При виборі моделі децентралізації для України було вирішено, що найбільш корисною буде польська модель, оскільки Україна і Польща є найбільш схожими країнами за економічними, інституційними, природно-кліматичними характеристиками. Подібність економічних умов визначається, насамперед, схожістю структури господарських комплексів цих країн, а також рівнем розвитку та незавершеністю ринкової інфраструктури цих країн на момент запровадження відповідних реформ.

«Загальна інституціональна подібність логічно випливала з національної, культурної та ментальної подібності Польщі та України. Також є близькими природничо-кліматичні та просторові характеристики країн. Вкрай важливим був і такий аргумент: на момент здійснення зазначених реформ в Україні, Польща вже наочним чином підтвердила високий соціально-економічний ефект такого реформування (при цьому, мова не йде

про абсолютизацію та фетишизацію польського досвіду). За підсумком, такий стратегічний вибір було затверджено підписанням у грудні 2014 р. «Меморандуму про співпрацю між Україною та Польщею з підтримки реформи місцевого самоврядування»» [37].

Для України характерна значна нерівність початкових умов для створення та розвитку ОТГ. Однак це стало очевидним лише після того, як створені ОТГ (особливо сільського/селищного типу) пропрацювали два-три роки.

«У контексті аналізу реалізації Спільної аграрної політики Європейського Союзу (ЄС) досліджено підходи щодо виконання Польщею першої програми ЄС для колишніх соціалістичних країн – «Program Rewitalizacji Gospodarczej Obszaru Delty Wisły i Zalewu Wiślanego» [10], спрямованої на організаційно-методичне та фінансове забезпечення соціально-економічних перетворень у сільській місцевості» [3].

«Польські дослідники досліджувану проблематику, як правило, розглядають у контексті реалізації спільної регіональної політики ЄС» [10], «зокрема – запровадження нового підходу щодо виділення місцевих регіонів NUTS 5 у загальній системі сучасної європейської регіоналістики» [5].

Польська трирівнева система адміністративно-територіального устрою (воєводство - повіт - гміна) була прийнята як модель в Україні. Однак остаточні параметри адміністративної реструктуризації, яка ще не завершена, дуже відрізняються від польських реалій (на жаль, це часто ігнорується науковцями, представниками органів державної влади та місцевого самоврядування).

Так, в Україні залишилося 25 областей, а в Польщі - 16 воєводств. Однак в Україні середня та нижча адміністративні одиниці були створені у значно більшому масштабі. Район, скорочений з 490 до 136, є значно меншим, ніж існуючі 380 районів у Польщі. Крім того, кількість об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які є одиницями нижчого рівня, становить 1460 в Україні порівняно з близько 2500 у Польщі. Враховуючи величезну

територію України та невелику кількість нових районів і ОТГ, площа новостворених автономних адміністративних одиниць об'єктивно є значно більшою. Водночас, компетенція та повноваження автономних органів в ОТГ в Україні та гміни в Польщі в цілому схожі.

Існують деякі специфічні ознаки реформи децентралізації в Україні, які можна визначити як фактори, що призводять до нерівних умов для створення ОТГ (порівняно з майже рівними умовами для реформ на нижчих адміністративних рівнях у Польщі).

«По-перше, слід відмітити, що часові терміни та сам характер проведення реформ децентралізації в Україні та Польщі є дуже різними (з перевагою на користь Польщі). Так, створення гмін як самоврядних адміністративних одиниць відбулося одноразово в 1990 р. (але – після довготривалої підготовки, на основі адміністративно-територіальної мережі гмін, утвореної ще в 1970 р.). В Україні ж, навпаки, – певний підготовчий процес тривав не більше року. Другий етап децентралізації в Польщі, який пов’язаний з адміністративно-територіальним перетворенням ланок середнього рівня – повітами (аналогів українських районів), здійснено в 1998–2000 рр. після ретельного доопрацювання всіх питань плану, розробленого ще в 1993 р.» [38].

В Україні ж нова система районування буде запроваджена майже одночасно у 2020 році, а всі деталі взаємодії різних інституцій у трирівневій адміністративній системі будуть відкладені на невизначений термін. Це, безумовно, ставить ОТГ (особливо новостворені) у складну ситуацію.

«По-друге, сам двоетапний процес створення ОТГ в Україні з 2015 р., коли на першому етапі створення громад йшло шляхом добровільного об’єднання, а на заключній стадії – фактично примусовим шляхом, ставить ОТГ у нерівні «стартові» умови. Більш того, законодавство постійно доповнювалося; зокрема, починаючи з весни 2018 р. з’явилася можливість створення ОТГ на базі об’єднання сіл і селищ разом із прилеглими містами обласного підпорядкування» [26].

Це робить такі населені пункти поблизу міст привабливими для об'єднання, тоді як ті, що створили ОТГ до набрання чинності цим законом, таких можливостей не мали.

По-третє, адміністративна та бюджетна складові реформи децентралізації в Україні формують радикально нову парадигму розуміння позиції людини як члена суспільства. У сучасних умовах успіх об'єднаних громад не може бути забезпечений без урахування ролі громадян як членів ОТГ як незалежних економічних суб'єктів. Насправді, однак, потенціал ОТГ є дуже різним, оскільки вона пропонує можливості розвитку для кожного її мешканця. В принципі, цей потенціал є більшим у містах, ніж у селах і селищах, але це не було враховано при створенні ОТГ у селах і селищах.

В результаті виникає ситуація, коли одні ОТГ (переважно в містах) залучають мешканців інших ОТГ на роботу, купівлю товарів та оплату послуг (такі ОТГ називаються "приїжджими"). Інші ОТГ, мешканці яких працюють за межами кордону, називаються ОТГ-донорами. Саме фактичне життя людей в ОТГ по-різному впливає на доходи та витрати домогосподарств.

Наприклад, робота мешканців сіл та селищ, що межують з більшими населеними пунктами, в тому числі містами за межами ОТГ, призводить до сплати податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до бюджету ОТГ-бенефіціара. Базова схема взаємовідносин між ОТГ-реципієнтом та ОТГ-донором показана на рисунку 3.1 (Додаток Ж).3.1 (Додаток Ж). Цей тип відносин між ОТГ країни-бенефіціара та ОТГ країни-донора є типовим і охоплює всі регіони України.

Наприклад, мешканці ОТГ-реципієнта здійснюють такі витрати, які в кінцевому підсумку призводять до надходжень в ОТГ-реципієнті. Ці витрати включають придбання пального на АЗС та інших товарів і послуг, які збільшують надходження до бюджету ОТГ-реципієнта у вигляді акцизних податків і зборів. Водночас мешканці ОТГ-донорів користуються результатами діяльності громади за рахунок власних зароблених коштів.

Доступ до медичних послуг на території інших ОТГ потребує певних міжбюджетних трансфертів від ОТГ-донора до ОТГ-реципієнта. Вважаємо за доцільне розглянути фактори, що призводять до створення нерівних стартових умов для створення ОТГ в процесі децентралізації в Україні, в контексті виявлення відмінностей між умовами в процесі створення гмін у Польщі (табл. 3.1).

«*Таблиця 3.1.*

Визначальні умови, які формують відмінності створення гмін у Польщі та ОТГ в Україні

	Умова	Ідентифікація в Польщі	Ідентифікація в Україні
1	Часові межі створення гмін у Польщі та ОТГ в Україні	Одномоментно: у 1990 р.	Протягом 5 років: 2015–2020 рр.
2	Період збігу в часі реформ адміністративнотериторіальної реформи та реформи місцевого самоврядування	Тривалий: протягом 1970–1990 рр.	Короткочасний протягом 2015–2020 рр.
3	Сталість законодавчої бази створення гмін та ОТГ	Незмінна протягом періоду створення гмін	Доповнювалася протягом усього періоду створення ОТГ
4	Відмінність законодавчих умов створення гмін та ОТГ	Відсутня	1. На першому етапі – добровільно, наприкінці – примусово. 2. Починаючи з весни 2018 р. – на базі об’єднання сіл і селищ разом із прилеглими містами обласного підпорядкування
5	Можливість проведення місцевих референдумів	Наявна (за певними питанням місцевого значення)	Відсутня
6	Юридичний статус низової ланки	Гміна в цілому є юридичною особою	Юридичною особою є лише адміністративний орган керівництва ОТГ

Джерело:» [6]

Дані, наведені в табл. 3.1, відображають відмінності за шістьма ключовими пунктами і дають краще розуміння напрямів виправлення виявлених нерівностей у стартових умовах створення ОТГ в Україні.

Так, різні етапи реформи децентралізації, представлені в пунктах 1-4 таблиці 3.1, вказують на необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правової бази функціонування ОТГ з метою поступового усунення законодавчих дефектів (передбачаючи також реформування існуючих ОТГ на основі узгодження інтересів усіх стейкхолдерів).

Для створення необхідних для цього інструментів рекомендується законодавчо закріпити право на місцевий референдум, як показує досвід Польщі (пункт 5). Не останню роль у цьому процесі в Україні, як і в Польщі, відіграватиме створення юридичної особи для всієї громади (пункт 6).

«Недолік самого процесу створення ОТГ в Україні доповнюються іншими супутніми чинниками, які ще більшою мірою нівелюють спроможність громад. Усвідомлення необхідності врахування суперечливих результатів першої стадії створення ОТГ зумовило запровадження на заключному етапі нової Методики формування спроможних територіальних громад» [25].

Затверджено більш детальний перелік показників, які дають право на створення ОТГ. Окрім традиційних показників, таких як чисельність населення, площа, кількість учнів та відстань до центру ОТГ, методика вводить інші показники, що відображають фінансово-економічну готовність громади до виконання функцій першого рівня місцевої автономії.

«Це – індекс податкоспроможності бюджету територіальної громади та частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету ОТГ. Для запровадження кількісної оцінки спроможності громад введено методику оцінювання кожного з критеріїв, яку представлено в табл. 3.2. (Додаток К)» [25].

Виявлення резервів підвищення операційної ефективності українських ОТГ можна пов'язати з аналізом відмінностей у бюджетній ситуації українських ОТГ та польських гмін, наведених у табл.3.3.

Таблиця 3.3.

Найсуттєвіші розбіжності умов формування бюджетів польських гмін та українських ОТГ

№	Умова	Визначення в Польщі	Визначення в Україні
1	Вплив стану Державного бюджету на формування бюджету низової ланки	Незначний	Більш істотний (це підтвердив бюджет 2020 р.)
2	Відсоток ПДФО, що залишається в бюджеті низової ланки	39,34	60,0
3	Місце стягування ПДФО	За місцем проживання	За місцем праці
4	Відсоток податку на прибуток підприємств	6,71 (із загальних 19)	Відсутній
5	Порядок вирівнювання доходів низових ланок	На основі нерівності повної суми доходів	На основі нерівності надходжень від ПДФОіб

Джерело: [6]

Найсуттєвішим недоліком бюджетної системи ОТГ в Україні порівняно з бюджетною системою органів місцевого самоврядування в Польщі є те, що бюджети органів місцевого самоврядування значною мірою залежать від державного бюджету, що визначається при його прийнятті та виконанні (табл. 3.3, 1). Бюджетна система ОТГ в Україні включає трансферти з державного та інших місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій, а також добровільне фінансування, обсяг якого визначається щорічно на основі нового державного бюджету на наступний рік відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України. Таким чином, на практиці місцеві громади перебувають у значній залежності від стану та характеру розподілу (і можливих вилучень) коштів загального фонду державного бюджету в кожному календарному році.

Наприклад, у 2020 році надходження з бюджету України до бюджету ОТГ були суттєво зменшені за рахунок коштів, створених за рахунок державного бюджету у вигляді Фонду боротьби з пандемією коронавірусу.

Той факт, що податок на доходи фізичних осіб у Польщі становить 39,3% бюджету гміни (п. 2 табл. 3.3), що нижче, ніж 60,0% в Україні, не є недоліком польської системи, оскільки абсолютна величина доходів від вищих заробітних плат у Польщі компенсує цю різницю в нормативах. З іншого боку, порівняно з українською практикою оподаткування за місцем роботи (п. 3 табл. 3.3), у Польщі податок стягується за місцем проживання мешканця гміни, що усуває проблеми українського суспільства, пов'язані з трудовою міграцією мешканців українських ОТГ, як показано на рис. 3.1.

Однією з найважливіших переваг формування бюджету гміни в Польщі є те, що він дозволяє збирати 6,7% доходів підприємств, які працюють на її території (табл. 3.3, п. 4). Крім того, польські муніципалітети мають більше можливостей впливати на муніципальні доходи, оскільки керівники муніципалітетів уповноважені змінювати ставки місцевих податків і зборів у певних межах (позиція 5 у Таблиці 3.3). Більш ефективною слід також вважати систему горизонтального вирівнювання доходів гмін, де на ранніх етапах реформи доходи значно варіювалися. У Польщі така система закріплена в законі, який визначає, яка гміна сплачуватиме скільки і за яких обставин, якщо її доходи перевищують певний рівень, і яка гміна отримуватиме скільки, якщо її доходи не дотягують до цього рівня.

"Якщо середній дохід перевищує 150,0 відсотків, сплачується 20,0 відсотків від суми перевищення. Цей механізм забезпечує певне вирівнювання доходів кожної гміни. В Україні, навпаки, вирівнювання базується не на валовому доході ОТГ, а лише на податкоспроможності їхніх бюджетів. Згідно з чинною в Україні процедурою, бюджет ОТГ з низьким рівнем податкоспроможності (якщо його податкові надходження на душу населення є нижчими за середній показник по країні 0,9) отримує базову дотацію в розмірі 80,0% від суми, необхідної для досягнення показника 0,9, що підвищує рівень забезпеченості. Водночас, бюджет ОТГ, податкоспроможність яких перевищує 1,1 від середнього показника по країні, перераховується до державного бюджету у вигляді реверсної дотації. При

цьому реверсуванню підлягає лише 50,0% від суми перевищення індексу податкоспроможності понад 1,1 над середнім показником по Україні" [7]. Система горизонтального вирівнювання в Україні є менш ефективною з точки зору податкоспроможності порівняно з Польщею, оскільки сума податку на доходи фізичних осіб становить лише невелику частину загальних доходів ОТГ.

На завершальному етапі формування об'єднаних територіальних громад в Україні стали очевидними значні відмінності у фіскальних показниках ОТГ.

Доведено, що ні законодавство, ні економічна наука не враховують ситуацію, коли мешканці однієї ОТГ (як правило, міської) привозять на роботу або для придбання товарів і послуг мешканців з інших ОТГ (ОТГ-бенефіціарів). Для інших ОТГ (ОТГ-донорів), які не мають таких умов, це суттєво знижує їх бюджетний потенціал. Внаслідок цього явища національні ОТГ-реципієнти отримують додаткове джерело надходжень до своїх бюджетів за рахунок національних ОТГ-донорів.

Кількісна оцінка спроможності новостворених ОТГ за новою методикою, прийнятою Урядом, показала, що ця спроможність не має реального зв'язку з показниками діяльності ОТГ з точки зору відрахувань до місцевого бюджету. Натомість було показано, що за інших рівних соціально-економічних умов показник загальної площі сільськогосподарських угідь на одного мешканця безпосередньо визначає спроможність громади та позитивно впливає на обсяг власних доходів, які громада отримує з бюджету ОТГ, що використовується при плануванні нових ОТГ або вдосконаленні управління діяльністю вже створених об'єднаних громад. Оцінка недоліків чинних процедур створення ОТГ та формування їх бюджетів в Україні може допомогти зрозуміти напрями вдосконалення чинного законодавства та практики щодо створення та регулювання розвитку громад в Україні. Перспективи подальшої науково-практичної розробки цієї проблематики в

Україні полягають у наступному (практика показує, що корисним є також звернення до польського досвіду).

- По-перше, це розробка механізмів, що сприятимуть збалансованому об'єднанню (злиттю) ОТГ з безумовним дотриманням економічних та соціальних інтересів населення громад.

- По-друге, розробка конкретних заходів щодо розвитку малих і середніх агропродовольчих підприємств та галузевої диверсифікації підприємництва в сільській місцевості як основи розбудови спроможності ОТГ.

- По-третє, налагодження механізмів міжбюджетних відносин між ОТГ та взаємодії між рівнями місцевого самоврядування, що дозволить усунути непорозуміння та протиріччя.

ВИСНОВКИ

Децентралізація має відіграти ключову роль у досягненні основних цілей суспільних перетворень в Україні, які пов'язані з мотивацією місцевого населення до покращення та впливу на якість свого життя через механізм місцевого самоврядування. Факторами, що сприяють формуванню спроможних територіальних громад в умовах децентралізації в Україні, є наступні. У подальших дослідженнях буде детально проаналізовано становлення та функціонування інституту старост в українській системі місцевого самоврядування.

Конкурентоспроможність регіону визначається його здатністю виробляти конкурентоспроможну продукцію. Конкурентоспроможність регіону - це узагальнюючий комплексний показник, що характеризує рівень соціально-економічного розвитку регіону. Встановлено, що регіональна конкурентоспроможність є складним явищем, а тому важко піддається регулюванню та формалізації.

Запропонований методичний підхід до оцінки компетентності громад регіону може бути використаний для

- Аналізу та коригування адміністративно-територіального устрою (за необхідності);

- оцінки ефективності функціонування територіальних громад та аналізу їх спроможності забезпечувати виконання власних повноважень

- формування державної політики щодо функціонування місцевого самоврядування.

- Оцінка спроможності територіальних громад органами місцевого самоврядування (в межах території);

- Формування державної територіальної політики, включаючи визначення функціональних типів територій.

При цьому, для комплексної оцінки потенціалу громад необхідно оцінювати фінансові показники, а також показники, що характеризують основні демографічні, фінансово-економічні та інфраструктурні параметри, які визначають функціонування та розвиток відповідних громад.

Територія Бородянської ОТГ включає територію колишнього Бородянського району, частиною якого вона є, і є неподільною. Об'єднана громада була створена на основі Перспективного плану. Однак через військову окупацію Російською Федерацією населення ОТГ значно скоротилося. Внаслідок 31-денної окупації Бородянської ОТГ, обстрілів та масового руйнування будинків у селах Загальці, Шибене, Дружня, Вабля та Бородянка, а також експлуатації ворогом місцевого населення, населення було змушене мігрувати в інші регіони України та за кордон. До 2023 року невелика частина населення повернулася додому. За неофіційними даними, населення ОТГ становить близько 12 000 осіб. Це негативно вплинуло на спроможність ОТГ.

Бородянська ОТГ, на яку виділяється 16% державного бюджету, має індекс спроможності 1.

На фінальному етапі завершення створення об'єднаних територіальних громад України стало зрозуміло, що фінансові показники ОТГ суттєво різняться.

Ані законодавство, ані економічна наука так і не змогли врахувати умови, які приваблюють одних мешканців ОТГ (як правило, міських) працювати та купувати товари і послуги в інших ОТГ (бенефіціарів ОТГ). Для інших ОТГ (ОТГ-донорів), які не мають таких умов, можливості бюджетування значно зменшуються. В результаті цього явища ОТГ-реципієнти отримують додаткове джерело доходів на шкоду ОТГ-донорам. Кількісні оцінки спроможності новостворених ОТГ за новою методикою, ухваленою урядом, показали, що вони не мають суттєвого зв'язку з фінансовими показниками їхньої діяльності в частині відрахувань до місцевого бюджету. Натомість було показано, що за інших рівних соціально-

економічних умов показник загальної площі сільськогосподарських угідь на одного мешканця безпосередньо визначає спроможність громади та позитивно впливає на обсяг власних доходів, які громада отримує з бюджету ОТГ, що використовується при плануванні нових ОТГ або вдосконаленні управління діяльністю вже створених об'єднаних громад. Оцінка недоліків чинних процедур створення ОТГ та їх бюджетів в Україні може забезпечити розуміння напрямів удосконалення чинного законодавства та практики щодо створення та регулювання розвитку громад в Україні. Перспективи подальшої науково-практичної розробки досліджуваної проблематики в Україні полягають у наступному (як свідчить практика, корисним є врахування польського досвіду).

- По-перше, розробка механізмів, що сприятимуть збалансованому об'єднанню (злиттю) ОТГ при безумовному захисті економічних та соціальних інтересів місцевого населення.

- По-друге, розробка ключових заходів щодо розвитку малих і середніх агропродовольчих підприємств та галузевої диверсифікації підприємництва в сільській місцевості як основи для розбудови спроможності ОТГ.

- По-третє, налагодження механізмів міжбюджетних відносин між ОТГ та взаємодії між рівнями місцевого самоврядування, що дозволить усунути непорозуміння та протиріччя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Boschma, R. 2004. Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective, *Regional Studies* 38(9): 1001–1014.
2. Bristow, G. 2005. Everyone's a 'Winner': Problematising the Discourse of Regional Competitiveness, *Journal of Economic Geography,* 5 (3): 285–304.
3. Davydenko N., Lemishko O. The impact of the industrial revolution on the population employment structure in the agrarian economy sector. The impact of industry 4.0 on job creation: proceedings of scientific papers from the international scientific conference (Trenčianske Teplice, 21 November 2019). Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2020. Pp. 88–93
4. Huggins, R., Izushi, H., & Thompson, P. 2013. Regional Competitiveness: Theories and Methodologies for Empirical Analysis, JCC, *The Business and Economics Research Journa*l, 6(2): 155–172.
5. Ilnicki D. Rural areas as the origin and destination of permanent internal migrations between 2002 and 2017 in Poland. A local-level analysis (Nuts 5). Quaestiones Geographicae. 2020. Vol. 39. Is. 2. Pp. 15–30. https://doi.org/10.2478/quageo-2020-0015.
6. Kolosov, Andrii, et al. "Формування спроможності сільських і селищних об'єднаних територіальних громад в Україні: використання досвіду Польщі." *Agricultural and resource economics: international scientific e-journal* 6.4 (2020): 118-143.
7. Lemishko O. Formation of analytical tools of capital reproduction in the agricultural sector of Ukraine. Agricultural and Resource Economics. 2020. Vol. 6. No. 3. Pp. 64–79. URL: https://are-journal.com.].
8. Martin, R. 2003. *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*. Cambridge: University of Cambridge. Retrieved from

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf

9. Program Rewitalizacji Gospodarczej Obszaru Delty Wisły i Zalewu Wiślanego / red. P. Kowalik. Gdańsk: TRIADA, 2006. 224 s.
10. Program Rewitalizacji Gospodarczej Obszaru Delty Wisły i Zalewu Wiślanego / red. P. Kowalik. Gdańsk: TRIADA, 2019. 234 s.
11. Аналіз методик оцінювання спроможності територіальних громад, висновки, пропозиції/ Назва з екрану: https://decentralization.gov.ua/news/17385
12. Виклики економічного розвитку регіонів України в умовах війни та повоєнного відновлення. Науково- аналітична доповідь. URL: https://ird.gov.ua/irdp/e20230002.pdf
13. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наукова доповідь / О. Шевченко та ін. ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
14. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
15. Інституційна спроможність ОТГ України: аналітична записка. Київ, 2019. URL: https://decentralization. gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf;
16. Куценко Т., Дударенко Є. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64–70.
17. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр. ; редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін. Київ : КНЕУ, 2019. С. 125–152.

18. Левітас Т., Джикіч Я. Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014–2018 роки. SKL International/SIDA. 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/336927634_ Reforma_vraduvanna_na_subnacionalnomu_rivni_ ta_finansi_organiv_miscevogo_samovraduvanna_v_ Ukraini_2014-2018_roki
19. Ліба Н. С. Конкурентоспроможність: регіональний аспект. *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління.* Том 21. Вип. 3 (52). С. 171–178.
20. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF
21. Омельченко Т. Конкурентоспроможність українських підприємств в умовах війни. *Економіка і організація управління*. 2022. № 3(47). С. 94–103.
22. Офіційний сайт Бородянської селищної ради за посиланням https://bsr.gov.ua/
23. Підходи до формування ефективних організаційних структур для ОТГ: посібник. Київ, 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf
24. Порівняльний аналіз результатів оцінювання спроможності територіальних громад (відповідно до Методики Уряду та Методичних рекомендацій) у розрізі областей за 2021 рік. Аналітичні матеріали підготовлено експертами Центру політико-правових реформ за підтримки Європейського Союзу і його державчленів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю його авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів

Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. – Назва з екрану: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1329/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA_%D0%B4%D0%BE_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96_%D0%B7_%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B8_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD.pdf

25. Про внесення змін до «Методики формування спроможних територіальних громад»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 34. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text.
26. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 03.04.2018 р. № 2379-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379- 19#Text.
27. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 601. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2016- %D0%BF#Text
28. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text; Сербіна А., Козіна В., Бризіцький М. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації: посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад. Київ, 2019. 40 с.].

29. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015- %D0%BF#n10
30. Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text
31. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80# Text
32. Пугачевська К. Й., Феєр О. В. Конкурентоспроможність економіки регіону. *Економіка та суспільство*. 2023. № 55.
33. Стельмах Х. П. Особливості конкурентоспроможності регіонів України. *Економічний форум*. 2020. № 3. С. 39–43.
34. Ступчук С. М., Лабунець В. О. Рівень конкурентоспроможності Причорноморського регіону України в умовах глобалізації та євроінтеграції світових процесів. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Випуск 28-2. С. 53–57.
35. Те, чого ніколи не було в Україні: уряд затвердив адмінтерустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. Децентралізація дає можливості. 12.06.2020. URL: https:// decentralization.gov.ua/admin/articles/12533.html
36. Топпервін Н. Дієве місцеве самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід. DESPRO: Аналітичний вісник. 2012. № 2. URL: https://despro.org.ua/media/articles/ av_despro_02___v_pechat_.pdf (

37. Україна та Польща підписали Меморандум про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні. Урядовий портал. 17 грудня 2014 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/247825260.
38. Федоркова Т. Децентрализация в Польше. 25 лет спустя. URL: https://www.mediaport.ua/decentralizaciya-v-polshe-25-let-spustya.
39. Черевань І. В., Бородін Б. М. Перспективні зрушення регіонального розвитку в умовах воєнних викликів. *Наукові перспективи.* 2023. № 1(31). С. 190–199.