

DOI: [10.32702/2307-2105-2021.5.104](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.5.104)

УДК 352.071:005.21(477)

*Л. В. Ярема,*  
*к. е. н., доцент кафедри економіки підприємства,*  
*Відокремлений підрозділ Національного університету біоресурсів і природокористування*  
*України "Бережанський агротехнічний інститут"*  
*ORCID ID: 0000-0003-0987-1227*

*О. І. Замора,*  
*к. е. н., доцент кафедри економіки підприємства,*  
*Відокремлений підрозділ Національного університету біоресурсів і природокористування*  
*України "Бережанський агротехнічний інститут"*  
*ORCID ID: 0000-0002-6531-2270*

## **УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

*L. Yarema*  
*PhD in Economics, Associate Professor,*  
*Associate Professor of the Department of Economics of Enterprise,*  
*Separated subdivision of NULES of Ukraine «Bereshany Agrotechnical Institute»*

*O. Zamora*  
*PhD in Economics, Associate Professor,*  
*Associate Professor of the Department of Economics of Enterprise,*  
*Separated subdivision of NULES of Ukraine «Bereshany Agrotechnical Institute»*

### **TERRITORIAL COMMUNITY DEVELOPMENT MANAGEMENT**

*У статті проаналізовано динаміку формування об'єднаних територіальних громад, розвиток законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації. Встановлено, що впродовж 2015 -2019 рр. загалом створено 1029 ОТГ, з них 223 ОТГ утворилися в 2019 році, у які об'єдналися 4698 громад.*

*Розкрито зміст повноважень органів об'єднаних територіальних громад, зокрема: затвердження бюджету ОТГ; створення виконавчого комітету, встановлення місцевих податків і зборів; визначення напрямку соціально-економічного розвитку ОТГ.*

*Розглянуто основні завдання місцевих органів самоврядування, в умовах обмеженості ресурсів місцевих бюджетів. Досліджено ефективність системи стратегічного управління, що залежить від ресурсного забезпечення діяльності органів влади. Обґрунтовано основні стратегічні напрями, що дозволять сформувати спроможні територіальні громади.*

*The article notes that among the expected results of the decentralization process, the creation of financially viable and self-sufficient united territorial communities is perhaps the most relevant.*

*United territorial communities should have the appropriate material, human, financial, land resources, social infrastructure facilities needed to improve the needs of citizens. As well as providing the population with operational and high-quality basic social and administrative services, creating conditions for sustainable development of the respective territories and more efficient use of budget funds.*

*It is emphasized that the development of united territorial communities is a long-term process of qualitative change, the result of which is the improvement of the quality of life of the population of the region. The formation of capable united territorial communities is due to objective and subjective factors.*

*Actualization of the problem of finding adequate tools, mechanisms and methods to ensure their consistent development due to the available resource potential and the location of new resource opportunities. One of the most effective tools for responding to change, taking into account clearly defined, scientifically sound priorities, is strategic management.*

*It has been studied that strategic management is one of the most important factors and conditions for the successful development of united territorial communities.*

*Strategic management of the development of united territorial communities includes identifying favorable opportunities of internal and external environment and using them to implement the mission, goals and objectives of the territorial community, prioritizing strategic development, anticipating and eliminating risk, solving problems of rapid adaptation to change. to success, monitoring and evaluation.*

*Dissemination of the practice of developing strategies for the development of united territorial communities actualizes the study of the effectiveness of their practical implementation. This opens up a number of aspects for further scientific research in this area.*

**Ключові слова:** *об'єднані територіальні громади; спроможність громади; децентралізація; стратегічне управління; органи місцевого самоврядування; центр надання адміністративних послуг та ін.*

**Keywords:** *united territorial communities; community capacity; decentralization; strategic management; local governments; administrative service center and others.*

#### **Постановка проблеми.**

Ефективно функціонуючі місцеві громади є основною умовою впливу на конкурентоспроможність регіонів. Розвиток місцевого самоврядування, створення об'єднаних територіальних громад, передача ресурсів, повноважень на місця в рамках проведення реформи з децентралізації влади передбачає насамперед підвищення фінансової спроможності, економічної, інвестиційної привабливості територій для якісного й комфортного проживання людей на них. Відмінною рисою функціонування створених адміністративно-територіальних об'єднань є усвідомлення того, що територію об'єднує не лише назва, а й нове спільне бачення майбутніх перспектив.

Формування спроможних об'єднаних територіальних громад в умовах швидкозмінного середовища та певної невизначеності, обумовленої об'єктивними та суб'єктивними чинниками, актуалізує проблематику пошуку адекватних інструментів, механізмів та методів забезпечення їх послідовного розвитку за рахунок наявного ресурсного потенціалу та алокації нових ресурсних можливостей. Одним із найбільш дієвих інструментів реагування на зміни з урахуванням чітко визначених, науково обґрунтованих пріоритетів є стратегічне управління.

#### **Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Наукові публікації, присвячені формуванню спроможних територіальних громад в процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи представлені в доробках науковців та практиків, серед яких: Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В., Павлюк А., Олійник Д., Безсмертний Р, Долішній М., Жук П., Сторонянська І., Кравців В., Ткачук А., Пелехатий А.

Сьогоднішні реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації зумовлюють потребу в поглибленому вивченні практичних аспектів формування спроможних територіальних громад.

**Формування цілей.** Метою статті є аналіз процесу формування спроможності об'єднаних територіальних громад, особливостей управління їх розвитком з урахуванням можливих проблем та шляхів вирішення.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

В Україні триває процес децентралізації та об'єднання у територіальні громади. Хоч на практиці цей процес і зіткнувся з різними труднощами і проблемами, частину з них вдалось подолати, внаслідок оперативного аналізу причин цих труднощів та коригування законодавства. В подальшому успішність цього процесу, буде залежати від бажання суспільства співпрацювати з органами влади, оперативністю та ефективністю прийняття рішень посадовцями та якість проведених реформ. Під час створення територіальних громад неодноразово виникають труднощі, пов'язані з наявністю на деяких територіях так званих «місцевих олігархів» та їх небажанням передавати важелі влади в руки інших новообраних людей.

Парламентом було ухвалено Закон України № 157 від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» [1], а урядом було прийнято Методику формування спроможних територіальних громад (постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 року) [2]. У відповідності до затвердженої Методики, спроможною територіальною громадою, можуть вважатися добровільно об'єднанні села, селища, міста, які здатні самостійно або через місцеві органи влади забезпечити високий рівень надання різних послуг, насамперед у сфері охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, соціального захисту, освіти, культури, які б враховували фінансове забезпечення, кадрові ресурси та розвиток інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці.

У середині 2015 року розпочалося практичне впровадження процесу об'єднання ТГ. Станом на 2015 рік було утворено 159 ОТГ, які об'єднали 793 територіальні одиниці. Нові органи місцевого самоврядування було обрано 25 жовтня 2015 року. Станом на січень 2016 року дані органи місцевого самоврядування перейшли на прямі рахунки з державою, які показали позитивну динаміку розвитку наприкінці року.[3] Нові ОТГ отримали розширені повноваження та додаткові ресурси, для свого розвитку, що у свою чергу дозволило впровадити реалізацію проектів розвитку інфраструктури: ремонту доріг, адміністративних будівель, а також будувати нові школи, дитячі садочки, водогони, очисні споруди, системи вуличного освітлення, дороги, створювати нову комунальні підприємства, закуповувати нову комунальну техніку та дбати про благоустрій ОТГ тощо.

Суттєвий прогрес при формуванні ОТГ відбувся у 2016 році, оскільки кількість громад зросла у два рази.

Починаючи з січня 2017 року в Україні уже налічувалось 366 ОТГ, в які об'єдналось 1740 територіальних одиниць у яких пройшли перші вибори місцевої влади. Для того, щоб врегулювати проблемні питання об'єднання та формування у 2017 році було прийнято низку законів. 30 квітня 2017 року у 47 об'єднаних територіальних громад відбулись вибори місцевого самоврядування, які стали першими виборами місцевого уряду у новостворених ОТГ. На початок червня 2017 року в Україні було утворено 413 об'єднаних територіальних громад у яких відбулись перші місцеві вибори [17].

Динаміку утворення об'єднаних територіальних громад з 2015 по 2019 можна побачити на рис.1. і рис.2.

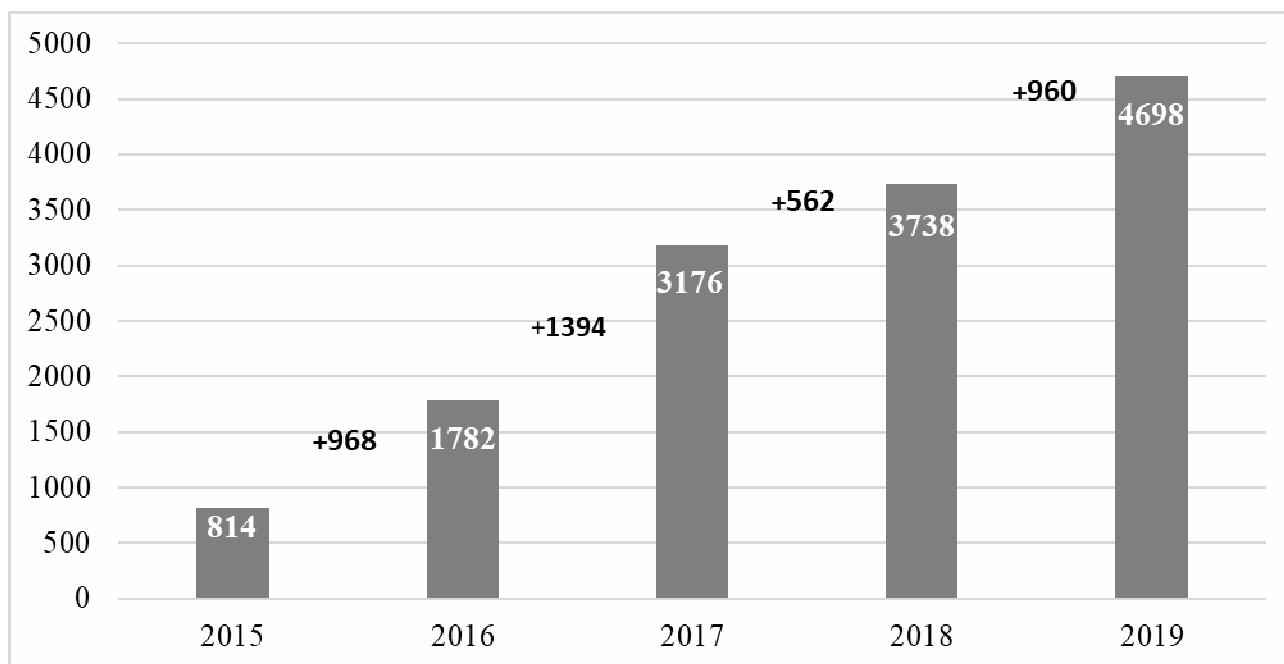
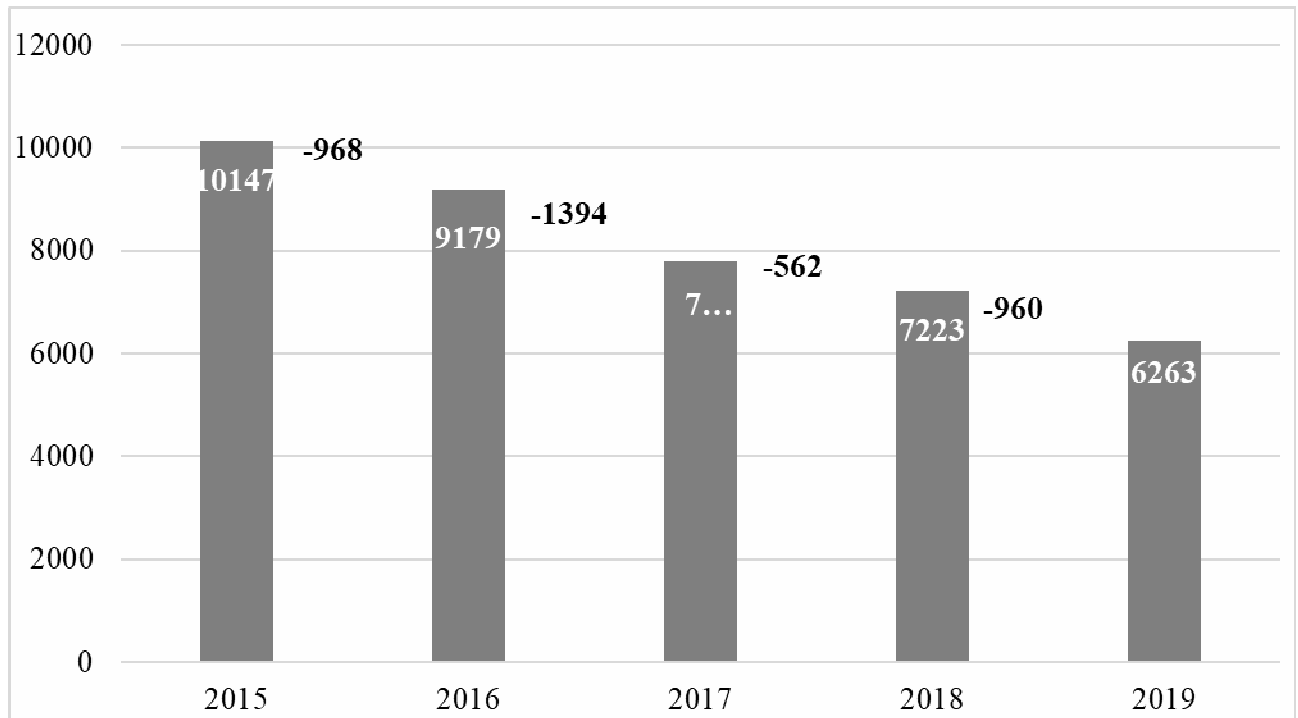


Рис. 1. Динаміка утворення об'єднаних територіальних громад [3]



**Рис. 2. Кількість необ'єднаних та непряманих територіальних громад [3]**

Доволі хорошу динаміку показав процес формування ОТГ в Україні, наведені вище дані дозволяють зробити такі висновки. Україною, а точніше новоствореними ОТГ протягом 2019 року зроблені суттєві кроки щодо розвитку ТГ та удосконалення законодавчого забезпечення створення ОТГ. Проте, існує і кілька невирішених проблем, оперативного та стратегічного характеру, які будуть перепонами при подальшій реалізації реформи.

Станом на 10 січня 2020 року, в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад з населенням 11,7 мільйонів людей. Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3 % території країни. Лідери та аутсайдири зі створення спроможних громад у переліку регіонів за минулий рік майже не змінювалися.

Основні дані першого у цьому році Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України: загалом створено 1029 ОТГ, з яких 223 ОТГ утворилися в 2019 році (у 2018 – лише 141), у які об'єдналися 4698 громад. Багато з ОТГ слабкі – як правило, там, де приймалися політичні чи емоційні рішення, однак 6263 громад досі не об'єдналися, чим погіршують перспективи свого власного розвитку. На початок 2019 року громади уклали 296 договорів про співпрацю, а на початок 2020 – 530 договорів: плюс 234 договори. Створено центрів надання адміністративних послуг на початок 2019 р. – 775 ЦНАП, а початок 2020 р. – 806 ЦНАП. Більшість з нових центрів відкривали саме в об'єднаних громадах [3].

В 2019 році активізувався процес приєднання громад до ОТГ та міст обласного значення. Процедуру приєднання сусідніх громад пройшли вже понад 100 ОТГ. Загалом до них доєдналися майже 250 сусідніх сільських та селищних рад. За спрощеною процедурою понад 100 громад приєдналися до 44 міст обласного значення.

За минулий рік п'ятірка регіонів – лідерів реформи змінилася не суттєво. На початку 2019 року рейтинг областей з формування спроможних громад очолювали Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Запорізька та Волинська області. На початку 2020 – Житомирська, Дніпропетровська, Чернігівська, Хмельницька та Запорізька області.

П'ятірка регіонів-аутсайдерів теж не зазнала значних змін. На початку 2019 року це були Вінницька, Полтавська, Київська Кіровоградська та Закарпатська області. На початку 2020 – Київська, Львівська, Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області.

Закарпаття змогло піднятися на два шаблі у рейтингу лише після того, як Закарпатська ОДА розробила, а Кабінет Міністрів у грудні 2019 року затвердив перспективний план формування територій громад області.

Децентралізація є однією з найуспішніших реформ уряду, до неї прикута увага не лише українців, але й міжнародної спільноти. Не в останню чергу через кошти, які ця спільнота вклала у підтримку реформи.

Велика кількість ОТГ створюється не беручи до уваги вимоги Методики щодо їх створення [16]. Певні ОТГ виникають для того, щоб отримати додаткові ресурси та повноваження, не будучи в стані розпочати економічні процеси та забезпечити своїх жителів відповідним рівнем послуг адже у них відсутні інфраструктура та ресурси належної якості, що унеможливило забезпечення сталого розвитку громадян. Розвиток цієї практики ставить під загрозу нівелювання сутності реформи, адже на місці спроможних територіальних громад виникають незначні, слабкі в плані інфраструктури та кадрових ресурсів громади.

Повноваження органів ОТГ доволі широкі: від розробки стратегії розвитку до організації благоустрою сіл і селищ, які входять до складу ОТГ. Зокрема рада затверджує бюджет ОТГ; утворює виконавчий комітет;

встановлює місцеві податки і збори; визначає, яким буде соціально-економічний і культурний розвиток ОТГ, та ін. Виконавчий комітет своєю чергою забезпечує виконання бюджету ОТГ; координує діяльність відділів, управлінь, комунальних підприємств, установ та організацій ОТГ; має право змінювати/скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь та їхніх посадових осіб тощо. Розвиток ОТГ доцільно координувати із загальною стратегією розвитку регіону. Це дозволить формувати потужні, конкурентоспроможні території, відроджуючи або посилюючи традиційні локальні бізнеси. Водночас, ОТГ започатковують нові напрямки діяльності, залучають інвестиції для розвитку сфер, про які раніше навіть не йшлося, співпрацюють між собою на основі міжмуніципальних угод тощо. Держава стимулює такий підхід, фінансуючи на конкурсній основі проекти ОТГ, надаючи субвенції. Тому одним з найважливіших напрямків діяльності управління ОТГ є стратегічне планування, а також участь у грантових конкурсах – національних програм та міжнародних проєктів. [4]

Оскільки, реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність, то політика управління має відіграти значну роль в процесі нормалізації соціально-економічної ситуації в країні, регіоні, для подолання контрверсії між різними рівнями влади, слугувати допоміжним засобом для збільшення ефективності використання бюджетних коштів незалежно від рівня управління [5]. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад включає виявлення сприятливих можливостей внутрішнього і зовнішнього середовища та використання їх для реалізації місії, цілей і завдань територіальної громади, визначення пріоритетів стратегічного розвитку, передбачення та усунення ризику, розв'язання проблем швидкої адаптації до змін у процесі просування до успіху, моніторинг та оцінювання.

Ефективність системи стратегічного управління переважною залежить від ресурсного забезпечення діяльності органів влади. У цьому контексті також доцільно акцентувати увагу на ресурсному забезпеченні процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. Для цього керівництво має створювати всі необхідні умови для залучення управлінського персоналу до процесів прийняття та реалізації рішень. Важливим завданням для стратегічного керівництва є приведення ресурсів у відповідність до реалізованих стратегій. Для цього розробляються спеціальні програми, виконання яких має сприяти розвитку управлінських ресурсів.

Стратегічний підхід забезпечує підвищення якості управління на рівні органів місцевого самоврядування, вдосконалення процедури визначення програмних цілей, виміру соціальної результативності і економічної ефективності бюджетних програм, підвищення їх соціальної ефективності, дозволяє задіяти максимальний обсяг резервів надходжень до місцевих бюджетів, створити позитивне електоральне поле та спрямувати дії органів місцевого самоврядування орієнтуючись на кінцевий результат, а не на потребу у фінансуванні лише постійно зростаючих видатків соціального характеру, зупинити «проїдання» бюджету, посилити їх відповідальність. Застосування стратегічного підходу, зрештою, надасть можливість перейти від споживання бюджетів до бюджетів, які спрямовані на розвиток територіальних громад.

Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів є одним з основних завдань місцевих органів самоврядування, адже в умовах обмеженості ресурсів місцевих бюджетів власне ресурсний потенціал територій має стати джерелом їхнього розвитку [6]. Виключно фінансова самостійність територіальних громад може гарантувати не лише належну якість адміністративних та соціальних послуг, які надаються громадянам, а й соціально-економічний розвиток територій.

**Висновки.** Перспективи покращення якості життя населення в регіонах пов'язані з ефективністю реалізації реформ місцевого самоврядування і територіальної організації влади, охорони здоров'я, освіти, які вимагають більш активної позиції від місцевих органів влади задля ефективного використання внутрішнього потенціалу краю. Це обумовлює необхідність визначення обґрунтованих пріоритетів стратегічного розвитку регіону, консолідації зусиль та ресурсів усіх суб'єктів регіонального розвитку для вирішення найбільш важливих проблем.

Основними стратегічними напрямками, що дозволять сформулювати спроможні територіальні громади є: конкурентоспроможна економіка, стимулювання інноваційних видів економічної діяльності, інвестиційна привабливість, створення системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Створення системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів є основою самодостатності територіальних громад. Система управління являє собою комплекс відповідних методів та інструментів, застосування яких органами місцевого самоврядування у взаємодії з територіальними підрозділами центральних органів влади, політичними силами, суб'єктами підприємницької діяльності та громадськістю забезпечує процес мобілізації ресурсного потенціалу до місцевих бюджетів.

#### **Список використаних джерел.**

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157- VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 10.05.2021).
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. *Відомості Верховної Ради України*. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.05.2021).
3. Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік. *Децентралізація*. URL.: <https://decentralization.gov.ua/news/12055> (дата звернення: 19.05.2021).
4. Хто і як керує ОТГ? *Профспілка працівників агропромислового комплексу України*. URL.: [http://profapk.org.ua/news/news\\_apk/2500.html](http://profapk.org.ua/news/news_apk/2500.html) (дата звернення: 18.05.2021).

5. Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 92–99.

6. Фурдичко Л. Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 5. С. 39–42.

#### References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About voluntary association of territorial communities", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (Accessed 10 May 2021).

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "About the statement of the Methodology of formation of capable territorial communities", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (Accessed 10 May 2021).

3. *Decentralizaciya* (2019), "What happened in the development of communities and territories in", [Online], available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12055> (access date: 20.05.2021)

4. *Profspilka pratsivnykiv ahropromyslovoho kompleksu Ukrayiny* (2021), "Who and how manages OTG?", available at: [http://profapk.org.ua/news/news\\_apk/2500.html](http://profapk.org.ua/news/news_apk/2500.html) (Accessed 18 May 2021).

5. Olshansky, O.V. (2015), "Association of territorial communities as a mechanism for ensuring their resource capacity", *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*, vol . 2, pp. 92–99.

6. Furdychko, L.E. (2015), "Decentralization: financial independence of local budgets of Ukraine", *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny*, vol . 5, pp. 39–42.

*Стаття надійшла до редакції 20.05.2021 р.*