

**ДЕРЖАВНИЙ ЗАКЛАД «ЛУГАНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА»**

ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

САВЧЕНКО Олександр Сергійович

УДК: 005.8:332.1:352.07.477.091

ДИСЕРТАЦІЯ

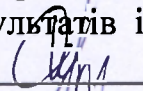
**УПРАВЛІННЯ СПРОМОЖНІСТЮ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
У ПРОЦЕСІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ**

Галузь знань 07 – Управління та адміністрування

Спеціальність 073 – Менеджмент

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 О. С. Савченко

Науковий керівник:

Рогоза Микола Єгорович, доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Колосов Андрій Миколайович, доктор економічних наук, професор

Полтава – 2026

Анотація

Савченко О.С. Управління спроможністю розвитку територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення України.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 07 «Управління та адміністрування» за спеціальністю 073 «Менеджмент». – Полтавський університет економіки і торгівлі, Полтава, 2026.

Дисертаційну роботу присвячено обґрунтуванню та розробці теоретико-методологічного забезпечення, науково-методичних основ і практичних рекомендацій щодо діяльності територіальних громад сільського й селищного типів в контексті забезпечення високої здатності до розвитку в процесі післявоєнного відновлення.

У дослідженні поставлено мету дисертаційної роботи, яку було визначено в теоретико-методологічному обґрунтуванні та розробці механізмів управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення України.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких наукових завдань: науково обґрунтувати введення в систему управління діяльністю громади терміну «спроможність розвитку громади» як інструмента управління діяльністю громади, спрямованої на поступовий розвиток; дослідити чинники дезінтеграції економічної взаємодії всередині старих адміністративних районів у результаті реформування адміністративно-територіального устрою сільських територій; дослідити визначення патернів поведінки людей в умовах територіальних громад сільського й селищного типів; виконати математико-статистичні дослідження впливу чинників діяльності сільських і селищних територіальних громад на показники їхнього розвитку; виконати експлікацію умов підвищення спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі розвитку підприємництва; розробити систему маркерів спроможності розвитку громад як інструментів планування й управління;

визначити склад загальної системи управління всередині територіальних громад сільського й селищного типів; розробити інформаційну модель алгоритму управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у поглибленні теоретико-методичних положень та розробленні науково-практичних рекомендацій щодо розробки цілісної системи управління спроможністю розвитку сільських і селищних громад у процесі післявоєнного відновлення України.

Автором запропоновано до наукового обігу поняття спроможності розвитку територіальної громади як синтетичної категорії її здатності поступово покращувати стан позитивних економічних показників своєї діяльності й життя людей та розроблено систему маркерів спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад як показників управлінських рішень, які створюють умови розвитку громад, або гарантовано покращують стан їх спроможності до розвитку.

Автором удосконалено систему показників спроможності розвитку територіальних громад сільського й селищного типів, уявлення щодо впливу чинників нової адміністративно-територіальної структури на спроможність розвитку сільських і селищних територіальних громад, уявлення щодо впливу на спроможність розвитку територіальних громад, параметрів їх території та чисельності населення, механізм управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі системи маркерів спроможності.

У дисертації набуло подальшого розвитку теоретичне узагальнення і розв'язання наукової проблеми щодо суті й складу системи управління всередині територіальних громад сільського і селищного типів і її значення в процесі післявоєнного відновлення України.

Дисертантом визначено особливості функціонування сільських і селищних територіальних громад як бази післявоєнного відновлення сільського

господарства України. Обґрунтовано науково-методичний підхід щодо функціонування селищних громад у післявоєнному відновленні сільського господарства в контексті відновлення господарств територіальних громад у передвоєнному стані та їх якісного перетворення на основі врахування сучасних тенденцій розвитку світового сільського господарства і використання наявних резервів розвитку громад. Встановлено загальну причину прояву проблем функціонування територіальних громад як недостатній рівень пророблення на стадії розробки програми децентралізації явищ, які виявилися вже при фактичному існуванні територіальних громад, що було віднесено до нагальної потреби реформування змісту і категорій спроможності сільських і селищних територіальних громад. Запропоновано зміну підходів використання механізму забезпечення громад фінансового, соціально-економічного розвитку в інтересах мешканців громади і держави в цілому.

Для комплексного діагностування розвитку та дослідження впливу на спроможність сільських і селищних територіальних громад з боку чинників, що визначилися в результаті реформування адміністративно-територіального устрою країни, автором було проведено аналіз стану та досліджено тенденції впливу на спроможність сільських і селищних територіальних громад з боку чинників, що визначилися в результаті реформування адміністративно-територіального устрою країни. Виявлено чинники, які не було враховано критеріями спроможності громад та доведено об'єктивну необхідність реформування категорії спроможності сільських і селищних територіальних громад у спроможність їхнього розвитку. Досліджено точки зростання спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів та встановлено, що саме рівень таких критеріїв спроможності громад як чисельність населення та площа території територіальної громади мають прямий вплив на результати діяльності громад. Досліджено системи створених територіальних громад такі, як територіальні громади донори та реципієнти, та встановлено

чинники впливу такої диференціації територіальних громад на тенденції до зuboжіння громад-донорів і, навпаки, збагачення громад-реципієнтів. Автором на основі експериментального дослідження матеріалів і результатів діяльності реальних територіальних громад доведено актуальність об'єктивної необхідності та доцільності реформування системи критеріального оцінювання спроможності територіальних громад та спроможності їхнього розвитку на основі сформульованих пунктів доведення причин, наслідків і напрямків реформування категорії спроможності громад у новому сенсі спроможності розвитку громад.

Дисертантом на основі аналізу результатів дослідження звітних даних діяльності кластерів сільських і селищних територіальних громад сформовано маркери підвищення спроможності розвитку територіальних громад з урахуванням певного місця розташування та наявних ресурсів цих громад, що стало основою формулювання алгоритму щорічного самостійного обстеження стану громад з боку їх стейкхолдерів та планування розвитку громад на майбутній плановий період.

Дисертантом обґрунтовано вдосконалення підходів економіко-математичного інструментарію аналізу наявного емпіричного матеріалу з визначенням кореляції між виявленими чинниками і показниками спроможності громад у вигляді сукупності маркерів спроможності розвитку громад. Виконано параметризацію чинників підвищення спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад у вигляді системи маркерів спроможності розвитку громад, які відображають основні напрямки управлінського впливу на діяльність громади і життя її мешканців. Розроблено матрицю запровадження маркерів зростання спроможності розвитку ТГ з урахуванням реальних змін, що відбуваються всередині громад, або в зовнішньому середовищі внаслідок впливу війни. Обґрунтовано та розроблено принципову схему інформаційної моделі забезпечення управління спроможністю розвитку територіальної громади (для запровадження цільового управління спроможністю громад) та алгоритму

просування вихідної інформації щодо стану показників (визначальних для оцінки маркерів спроможності розвитку громад) для формування та ухвалення рішень щодо визначення планових показників маркерів розвитку спроможності громад.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що основні положення і висновки, наведені в дисертаційній роботі, доведено до рівня методичних розробок і практичних рекомендацій, впровадження яких сприятиме реалізації запропонованих напрямів розвитку в контексті результатів, що спрямовані на подолання дефіциту знань щодо управління розвитком сільських і селищних територіальних громад на основі ідентифікації та розширення можливостей із підприємництва, ефективності використанням ресурсів, запровадження управлінських механізмів досягнення найважливіших цілей забезпечення збільшення спроможності розвитку громад в період післявоєнного відновлення.

Ключові слова: територіальні громади, сільські території, суб'єкти господарювання, спроможність розвитку, соціально-економічний розвиток, фермерський бізнес, управління, логістика, адміністративно-територіальний устрій, муніципальні бюджети, трансферти, муніципальні послуги, адміністративні послуги, бюджетна децентралізація, післявоєнне відновлення.

SUMMARY

Savchenko O.S. Managing the development capacity of territorial communities in the process of post-war reconstruction of Ukraine.

Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy in the Field of Knowledge 07 “Management and Administration,” Speciality 073 “Management.” – Poltava University of Economics and Trade, Poltava, 2026.

The dissertation is devoted to substantiating and developing theoretical and methodological support, scientific and methodological foundations, and practical recommendations regarding activities of rural and settlement territorial communities in the context of ensuring a high level of development capacity during post-war recovery.

The aim of the dissertation is the theoretical and methodological justification and development of mechanisms for managing the development capacity of rural and settlement territorial communities in the process of post-war recovery of Ukraine.

Achieving this aim required addressing the following scientific tasks: to scientifically justify the introduction of the term “community development capacity” into the community management system as a tool supporting gradual development; to study the factors of disintegration of economic interactions within former administrative districts resulting from the reform of the administrative-territorial structure of rural territories; to identify behavioural patterns of people within rural and settlement communities; to perform mathematical and statistical analysis of the influence of factors related to the activities of rural and settlement communities on their development indicators; to explicate the conditions for enhancing development capacity of rural and settlement communities based on entrepreneurship advancement; to design a system of development capacity markers as instruments of planning and management; to determine the composition of the overall management system within rural and settlement communities; to develop an information model of an algorithm for

managing the development capacity of rural and settlement communities during post-war recovery.

The scientific novelty of the obtained results lies in deepening theoretical and methodological provisions and developing scientific and practical recommendations for designing an integrated system for managing the development capacity of rural and settlement communities in Ukraine's post-war recovery.

The author introduces the concept of development capacity of a territorial community into academic discourse as a synthetic category reflecting its ability to gradually improve positive economic performance indicators and residents' quality of life. A system of development capacity markers for rural and settlement communities is elaborated as indicators of managerial decisions that create development conditions or guarantee measurable improvement in development capacity.

The author has improved the system of indicators of development capacity for rural and settlement communities, conceptual understanding of the influence of factors of the new administrative-territorial structure, and the influence of territory size, population, and other parameters. A mechanism for managing development capacity based on such markers has also been improved.

The dissertation further advances the theoretical generalisation and solution of the scientific problem concerning the essence and components of management systems within rural and settlement communities and their significance in post-war recovery.

The author defines the operational features of rural and settlement communities as the foundation for post-war reconstruction of Ukraine's agriculture. A scientific and methodological approach to the functioning of settlement communities during post-war agricultural recovery is substantiated, involving restoration to pre-war conditions and qualitative transformation based on global agricultural development trends and community resource potential.

The overall cause of emerging community functioning problems is identified as an insufficient level of analytical preparation during the design of decentralisation

programmes. This necessitates reforming the content and categories of community development capacity. Changes are proposed in approaches to the use of mechanisms supporting financial, economic, and social development in the interests of community residents and the state.

To diagnose development comprehensively and analyse impacts of factors formed through administrative-territorial reform, the author studied trends affecting community development capacity. Factors excluded from existing capacity criteria were identified, substantiating the need to reform the current category of community capacity into the notion of development capacity. Growth points for rural and settlement communities were defined, confirming that population size and territory area directly affect performance results.

The system of donor and recipient communities was analysed, and causes of resource depletion among donor communities and enrichment among recipients were identified. Based on empirical research involving actual communities, the author substantiated the need to reform capacity assessment systems toward development capacity.

Based on analysis of reporting data of community clusters, the author formed markers of development capacity growth taking into account location and resources, forming the basis for annual stakeholder-led assessment and planning.

The dissertation substantiates improvements in economic and mathematical tools analysing empirical data and correlations between identified factors and capacity indicators through a set of markers. Factors enhancing development capacity were parameterised as capacity markers reflecting management influence on community activity and resident well-being. A matrix for implementing development capacity markers was created considering internal and external wartime changes. A conceptual schematic information model for managing community development capacity and an algorithm for transmitting indicator data to inform decision-making on planned development targets are proposed.

The practical significance of the findings lies in developing methodological tools and practical recommendations whose implementation will support the proposed development pathways aimed at addressing knowledge gaps in managing rural and settlement community development by identifying and expanding entrepreneurial opportunities, improving resource use efficiency, and implementing managerial mechanisms to achieve key goals of increasing development capacity during post-war recovery.

Keywords: local communities, rural areas, business entities, capacity for development, socioeconomic development, farming businesses, management, logistics, administrative-territorial structure, municipal budgets, transfers, municipal services, administrative services, budget decentralization, postwar reconstruction..

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Колективні монографії

1. Савченко О. С. Актуалізація розвитку підприємництва як чинника фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Теорія та практика управління суб'єктами підприємництва : колективна монографія / за заг. ред. Т. В. Гринько. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. С. 213–222. URL : <https://philarchive.org/archive/PAV-48>.

Статті у наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України

2. Савченко О. С. Контури системи управління всередині сільських та селищних об'єднаних територіальних громад. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2021. Вип. 3 (267). С. 85–93. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VSUNU_2021_3_15.

3. Савченко О. С. Обґрунтування напрямків розвитку сільських та селищних територіальних громад Луганської області. Економічний вісник Донбасу. 2021. № 3 (65). С. 238–245. URL : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/181863>.

4. Савченко О. С. Проблеми забезпечення спроможності та ефективності сільських та селищних об'єднаних територіальних громад. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2020. Вип. 6 (262). С. 103–112. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VSUNU_2020_6_18.

5. Savchenko A. Problems of Public Administration in the United Territorial Communities in Ukraine. Економічний вісник Донбасу. 2019. № 4 (58). С. 144–150. URL : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/169031>.

Статті у рецензованих наукових журналах з відкритим доступом, що індексується міжнародними наукометричними базами й каталогами: Google Scholar, Index Copernicus, Scopus та ін.

6. Kolosov, Andrii & Glinkowska-Krauze, Beata & Chebotarov, Iegor & Savchenko, Oleksandr & Chebotarov, Viacheslav, "Формування Спроможності Сільських І Селищних Об'єднаних Територіальних Громад В Україні: Використання Досвіду Польщі," Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal, Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal, vol. 6(4). DOI: 10.22004/ag.econ.308589.

Статті у інших виданнях

7. Савченко О. С. Актуалізація нових аспектів формування публічного простору усередині об'єднаних територіальних громад в Україні. Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка. Педагогічні науки. 2019. № 6 (329). Ч. 1. С. 44–54. URL : <http://visnyk.luguniv.edu.ua/index.php/vped/article/view/216>.

Публікації за матеріалами конференцій

8. Савченко О. С. Актуальні питання розвитку підприємництва в сільськогосподарській сфері. Економіка і менеджмент 2020: перспективи інтеграції та інноваційного розвитку : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф., у 7 т. (Дніпро, 2–3 квіт. 2020 р.). Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. Т. 4: Розвиток глобального підприємництва та управління ефективністю у сфері торгівлі та обслуговування. С. 23–25.

9. Савченко О. С. Актуальність зміни парадигми оподаткування доходів фізичних осіб у селищних і сільських територіальних громадах з метою збільшення їх доходів. Актуальні проблеми та перспективи розвитку обліку, аналізу та контролю в соціально-орієнтованій системі управління підприємством : матер. VI Всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Полтава, 30–31 березня 2023 . Полтава, 2023. Ч. 1. С. 580–582. URL :

<https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/node/1239/zbirnykberezen2023ch1sekcija12341.pdf>.

10. Савченко О. С. Визначення актуальних чинників спроможності сільських і селищних об'єднаних територіальних громад. Адміністративно-територіальні vs економічно-просторові кордони регіонів: матер. Міжнар. наук.-практ.-конф. (19-20 березня 2020 р.) / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана»; редкол.: Данилишин Б. М. (голов. ред.) та ін. Київ : КНЕУ, 2020. С. 415–419. URL : <https://ir.kneu.edu.ua/items/c77ded20-d932-47b6-b370-c886c075161d>;

11. Савченко О. С. Запровадження критеріального підходу до оцінювання рішень при створенні територіальних економічних кластерів. Економіка і менеджмент 2019: перспективи інтеграції та інноваційного розвитку : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф., (Дніпро, 18–19 квіт. 2019 р.). Дніпро : Видавець Біла К.О., 2019. Т. 8: Економіко-управлінські аспекти розвитку соціально-економічних систем. С. 78–80.

12. Савченко О. С. Механізм використання чинників розвитку сільських і селищних територіальних громад у післявоєнному відновлення сільського господарства України. Актуальні виклики розвитку інформаційної діяльності в глобальному вимірі : матер. Всеукраїнської наук.-практ. конф. Полтава : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2024. С. 316–320. URL : <https://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10180>.

13. Рогоза М.Є., Максимчук Р. Ю., Шило В. І., Савченко О.С. Стратегування проектного підходу управління ефективністю процесів сталого розвитку регіону та його суб'єктів. Економіка сьогодні: проблеми моделювання та управління: матеріали XV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції / за заг. ред. д-ра екон. наук, професора М. Є. Рогози, Г. В. Карнаухової (м. Полтава, 18–19 грудня 2025 року). – Полтава : ПУЕТ, 2026.-С.221-224.

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

АТС – адміністративно-територіальна система

ЄС – Європейський Союз;

ПДФО – податок на доходи фізичних осіб;

СФГ – сімейні фермерські господарства;

ТГ – територіальна громада;

ФОП – фізична особа – підприємець;

ФГ – фермерські господарства.

ЗМІСТ

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. ПЕРЕДУМОВИ Й ЗАВДАННЯ ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СІЛЬСЬКОГО Й СЕЛИЩНОГО ТИПІВ У ПІСЛЯВОЄННОМУ ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ	31
1.1. Особливості функціонування сільських та селищних територіальних громад як бази післявоєнного відновлення сільського господарства України	31
1.2. Особливості реформи адміністративно-територіального устрою України в аспекті відповідності завданням її післявоєнного відновлення	46
1.3. Спроможність територіальних громад як чинник успішного післявоєнного відновлення сільського господарства України.....	61
Висновки до розділу 1	78
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ЧИННИКІВ І МАРКЕРІВ ЗРОСТАННЯ СПРОМОЖНОСТІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	83
2.1. Дослідження впливу на спроможність сільських і селищних територіальних громад з боку чинників, що визначилися в результаті реформування адміністративно-територіального устрою країни	83
2.2. Актуалізація реформування категорії спроможності сільських і селищних територіальних громад у спроможність їхнього розвитку...	102
2.3. Дослідження чинників і маркерів зростання спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів	121
Висновки до розділу 2	151
РОЗДІЛ 3. СИНТЕЗ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ.....	155

3.1. Експлікація умов підвищення спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення сільського господарства України.....	155
3.2. Параметризація управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі системи маркерів спроможності.....	175
3.3. Експлікація умов і алгоритм управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення.....	198
Висновки до розділу 3	227
ВИСНОВКИ	231
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	237

ВСТУП

Актуальність теми. Від успішності сільського господарства залежить продовольче забезпечення населення України, сільськогосподарська продукція також є важливим предметом експорту і надходження валютної виручки для України.

Але сучасні умови функціонування сільськогосподарської галузі в Україні вкрай ускладнені повномасштабним вторгненням РФ до України 24.02.2022 року, яке досі триває, внаслідок чого сільськогосподарська галузь, як і економіка всієї України, понесла величезних втрат. Частина території України, а відтак, і сільськогосподарські угіддя, є наразі окупованими, сільськогосподарські угіддя й майно поблизу воєнних дій зруйноване, величезна кількість мешканців сільськогосподарських районів вимушена переселитися до інших більш небезпечних місць. Всі ці наслідки війни належить усунути в процесі післявоєнного відновлення України та її сільськогосподарської галузі.

З 2020 року Україна повністю перейшла до нового адміністративно-територіального поділу із створенням територіальних громад, які стали основною ланкою державного устрою країни, перебравши на себе частину функцій державного управління, місцевого самоврядування та повне управління своїми територіями на основі власних незалежних бюджетів, сформованих на законодавчих засадах їхньої взаємодії напряду із державним бюджетом України. У результаті сільськогосподарське виробництво опинилося в межах і під відповідальністю територіальних громад, особливо, сільського і селищного типів, центрами яких стали села та селища – фактично, центри сільськогосподарського виробництва на місцях. У результаті реформи переважна частка сільського господарства в Україні була зосереджена саме в територіальних громадах сільського і селищного типів, тоді як в міських громадах залишилося практично лише приміське сільськогосподарське виробництво.

Самі територіальні громади, як нові утворення в Україні, протягом перших років функціонування довели ефективність проведеної адміністративно-територіальної і бюджетної реформи, водночас, виявилися певні вади, недоліки, неочікувані негативні результати, які належали ліквідувати на шляху поступового розвитку, чому завадила російська агресія проти України.

Отже, у період післявоєнного відновлення України серед багатьох задач, які потребують свого вирішення, важливе місце займає й задача відновлення сільського господарства в Україні, зокрема, зосередженої в сільських і селищних територіальних громадах. Враховуючи величезні руйнування, які спричинила війна сільськогосподарській галузі, завдання полягає не лише у відновленні, але й значному покращенні стану сільського господарства і діяльності територіальних громад.

Численні дослідження й звітні дані щодо результатів діяльності територіальних громад в передвоєнний період визначили, як найголовніше завдання, необхідність різко підвищити темпи розвитку громад, особливо тих, що виявили відставання за показником отримання власних доходів громади, які, у розрахунку на одного мешканця громади коливалися від 3 до 20 тисяч грн. за рік.

Отже, серед актуальних задач, які мають постати перед територіальними громадами, особливо сільського й селищного типів, після закінчення війни, є не лише відновлення своєї діяльності, але й досягнення високої здатності до розвитку в процесі післявоєнного відновлення

Ураховуючи, що вирішення практичних задач відновлення й розвитку ТГ у післявоєнний період потребує визначення багатьох питань, які виходять за межі практичної роботи і потребують наукових досліджень та методичного супроводження, зокрема щодо створення механізмів управління розвитком сільських і селищних громад, які, на відміну від міських громад, створених на базі міст, не мали раніше розвинених систем управління своєю діяльністю поза деякого часткового виконання функцій самоврядування на рівні сільських і

селищних рад. Окрім того, не існує чітких і однозначно визначених механізмів визначення чинників та інструментів, здатних цілеспрямовано управляти діяльністю громад шляхом зростання власної здатності до поступового і гарантованого розвитку.

Створений на період формування територіальних громад механізм визначення спроможності територіальних громад як критерію права на створення, на жаль, не був продовжений на період подальшої діяльності громад як єдиний механізм забезпечення спроможності громад до їх розвитку.

Саме враховуючи цю прогалину як у законодавстві щодо функціонування територіальних громад, так і в практичній роботі громад, у науковій думці було визначено тему нашої дисертаційної роботи «Управління спроможністю розвитку територіальних у процесі післявоєнного відновлення України» як актуальну.

Об'єктом дослідження є процеси спроможності розвитку сільських і селищних громад.

Предмет дослідження – науково-теоретичні та методико-прикладні засади спроможності розвитку сільських і селищних громад в контексті забезпечення вирішення проблем управління післявоєнного відновлення та модернізації їх розвитку.

Висвітлення проблеми дослідження в дисертації в літературі. Проблеми забезпечення спроможності створення територіальних громад у процесі адміністративно-територіальної і бюджетної реформи в Україні були і залишаються в центрі уваги Кабінету Міністрів та Верховної ради України, у результаті колективної роботи яких з'явилися документи, що сформували законодавчу і нормативну базу проведених реформ.

Законодавчими документами [13] щодо адміністративно-територіального і бюджетного реформування [9] враховано результати досліджень вітчизняними вченими і фахівцями питань світового досвіду з розвитку адміністративно-

територіального устрою передових країн, чому присвячено роботи Ю. Ганущака, О. Бориславської, І. Заверухи, Е. Захарченко, П. Святєвіча, С. Нагорного, О. Піха, Х. Патицької, І. Тимечко та ін.

Питанням бюджетного реформування і пошуку рішень щодо забезпечення спроможності створення територіальних громад присвячені праці І. Гринчишина, Д. Єременко, Н. Васильєва, Н. Гринчука, Т. Деруна, В. Куйбіді, А. Ткачука, Д. Улютіна, В. Іванишина, А. Стельмашука, І. Леськіва, М. Бриля, О. Врублевського, О. Данчева, Т. Овчаренко, А. Бочі, В. Поворозника та ін.

Питанням державної регіональної політики і регіонального розвитку присвячені праці О. Бабінова [2], децентралізації та компетенціям місцевого самоврядування - М. Баймуратова [3] та О. Батанова [6], розвитку територіальних громад та органів місцевого самоврядування у локальній системі зовнішньоекономічної діяльності - Є. Васильєва [4], ролі місцевого самоврядування в контексті розвитку представницької влади – П. Ворони [16], визначення шляхів формування дієздатних територіальних громад - В. Барвіцького [5], із проблем самоврядування та повноцінного функціонування у конституційній моделі - Р. Безсмертного [7], викликам, ризикам та пріоритетам реформування регіонального розвитку - О.. Власюка [15], розвитку екологічних і природоресурсних правовідносин - Н. Малишева та ін [26], дослідження децентралізації влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив присвячені роботи [27], розбудови об'єднаних територіальних громад за допомогою інструментів ідентифікації - І. Заблудської, С. Гречаної [34].

В процесі аналізу діяльності територіальних громад у роботі були використані результати наукових праць щодо еволюції локального (місцевого та регіонального) самоврядування в контексті розвитку європейської демократії (Камінська Н. В., Бойко Г. В) [40], наукових підходів визначення територіальної

громади як базового елемента системи місцевого самоврядування (Кириченко Ю. М.) [41].

Питання розвитку підприємництва, дотичні проблематиці територіальних громад, розглядалися в працях В. Подсолонка, Т. Миронової, М. Маліка, О. Шпикуляка, В. Мамчура, А. Колосова, В. Чеботарьова, А. Шевцова, І. Пивоварова, Кримчанінова та кластерний підхід до формування меж територіальних громад розглядався в працях В. Захарченка, питання формування системи управління всередині об'єктів, що функціонують у нестійкому середовищі, розглядалися в працях [43, 44, 45, 46, 47], основам підприємництва - А. Виноградської [14,].

У роботі використані результати дослідження питань адміністративного устрою держав та організації місцевого самоврядування, опубліковані іноземними авторами, такими як Markuszewska I. (2019), Raźniak, P. and Winiarczyk-Raźniak, A. (2013), Biegańska, J. and Szymańska, D. (2013), Konecka-Szydłowska, B. and Maćkowiak, H. (2014), Sojka, E. (2016), Pomianek, I. and Chrzanowska, M. (2016) та ін.

Попри значну кількість публікацій з питань адміністративно-територіальної і бюджетної реформи в Україні, формулювання умов створення спроможних територіальних громад, питання забезпечення спроможності їх розвитку у процесі подальшого функціонування, особливо, територіальних громад сільського і селищного типів, залишаються далекі від вирішення, що й спонукало автора до вибору даної теми дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота підготовлена у руслі тематики науково-дослідної роботи закладів вищої освіти:

1. За планом робіт кафедри менеджменту державного закладу «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка» за темою «Удосконалення методів підготовки фахівців з менеджменту та методів управління організаціями,

підприємствами та регіональним розвитком в умовах модернізації економіки», номер державної реєстрації: 0117U005552, в рамках якої: дістає подальшого розвитку теоретичні узагальнення сутності спроможності розвитку територіальних громад і їх значення в процесі післявоєнного відновлення спрямовано на радикальне покращення соціально-економічного розвитку, самоврядування на основі врахування регіонального чинника можливого реформування територіальних громад, що, на відміну від існуючих підходів, дозволяє комплексно враховувати перелік ознак спроможності при створенні територіальних громад та передбачає доповнення чинниками, які зарекомендували себе як ефективні у зарубіжній практиці формування спроможних до розвитку економічних регіонів;

2. За планом робіт кафедри менеджменту Полтавського університету економіки і торгівлі «Інформація, комунікація та управління знаннями соціально-економічних систем в умовах нової реальності» (номер державної реєстрації: 0123U103799) в рамках якої: дістає подальшого розвитку теоретико-методичне обґрунтування визначення залежності впливу чинників нової адміністративно-територіальної структури на спроможність розвитку сільських і селищних територіальних громад, що, на відміну від існуючих підходів, дозволяє розглядати зміну структури взаємовідносин населених пунктів, які визначені як реципієнти та донори, що необхідні при прийнятті рішень щодо формування показників свідомості суспільства до спроможності створювання, розвитку та подальшого формування процесів функціонування громад;

3. За планом робіт кафедри менеджменту Полтавського університету економіки і торгівлі «Економіка повоєнної відбудови України: організаційно-методичні та управлінські засади» (номер державної реєстрації: 0124U005228) в рамках якої було удосконалено підхід до розвитку комплексної системи маркерів спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад, як проміжні інструменти впливу у підвищенні або зниженні спроможності ТГ до

розвитку в результаті реалізації управлінських рішень щодо політики розвитку із урахуванням матриці режимів застосування таких маркерів в залежності від їх стану та характеру їх впливу в управлінні змінами спроможності протидії чинникам розвитку громад.

4. За планом робіт кафедри економічної кібернетики, бізнес-економіки та інформаційних систем Полтавського університету економіки і торгівлі «Управління конкурентоспроможністю суб'єктів підприємницької діяльності в умовах невизначеності та ризиків» (номер державної реєстрації: 0124U005231) в рамках якої: дістає подальшого розвитку методологічне обґрунтування поняття спроможності розвитку територіальної громади як синтетичної категорії її здатності поступово покращувати стан позитивних економічних показників своєї діяльності та життя людей.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертації полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні та розробці механізмів управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних у процесі післявоєнного відновлення України.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких наукових завдань:

- науково обґрунтоване введення в систему управління діяльністю громади терміна «спроможність розвитку громади» як інструмента управління діяльністю громади, спрямованої на поступовий розвиток;
- дослідження чинників дезінтеграції економічної взаємодії всередині старих адміністративних районів у результаті реформування адміністративно-територіального устрою сільських територій:

 - дослідження й визначення патернів поведінки людей в умовах територіальних громад сільського й селищного типів;
 - математико-статистичні дослідження впливу чинників діяльності сільських і селищних територіальних громад на показники їхнього розвитку;

- експлікацію умов підвищення спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі розвитку підприємництва;
- розробка системи маркерів спроможності розвитку громад як інструментів планування й управління;
- визначення складу загальної системи управління всередині територіальних громад сільського й селищного типів;
- розробка інформаційної моделі алгоритму управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, що ґрунтуються на засадах теорії аналізу й синтезу, використання методів індукції та дедукції в сфері сучасної економіки, управління й місцевого самоврядування. Теоретичним підґрунтям проведеного дослідження послуговували фундаментальні положення системного підходу, сучасної теорії управління, структурного й статистичного аналізу.

Дослідження категорій діяльності громад здійснювалося із застосуванням основ сучасної теорії економічного управління, уявлення щодо складу управління всередині громад сформовано на основі сучасної методології менеджменту, взаємодії чинників діяльності встановлювалась із використанням математико-статистичних методів, патерни поведінки людей в громадах вивчалися з урахуванням інструментів впливу в сучасному адмініструванні, питання діяльності територіальних громад розглядалися з урахуванням основ сучасної теорії адміністративного устрою країн.

Правове поле дослідження склали законодавчі й нормативні документи щодо реформи адміністративно-територіального й бюджетного устрою України.

Інформаційною базою роботи послуговували статистичні й інші опубліковані у відкритому друці дані, річна звітність та економічна інформація про діяльність

окремих територіальних громад, інформація, отримана шляхом власних досліджень.

Наукова новизна одержаних результатів. Отриманий науковий результат дисертації закріплений в розробці цілісної системи управління спроможністю розвитку сільських і селищних громад у процесі післявоєнного відновлення України.

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційної роботи полягає в такому:

уперше:

- запроваджено до наукового обігу поняття «спроможності розвитку територіальної громади» як синтетичної категорії її здатності поступово покращувати стан позитивних економічних показників своєї діяльності й життя людей;

- розроблено комплексну систему маркерів спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад, як проміжні інструменти впливу у підвищенні або зниженні спроможності територіальних громад до розвитку в результаті реалізації управлінських рішень щодо політики розвитку, та які відіграють роль маяків, що висвітлюють шлях до зростання спроможності розвитку при формуванні бази прийняття управлінських рішень із урахуванням матриці режимів застосування маркерів спроможності розвитку громад в залежності від їх стану на основі підходів розуміння позитивного і негативного характеру їх впливу в управлінні змінами спроможності протидії чинникам негативного зовнішнього та внутрішнього типу розвитку територіальних громад;

удосконалено:

- систему показників спроможності розвитку територіальних громад сільського й селищного на основі методики дослідження точок зростання громади та щорічного самостійного обстеження їх стану з боку їх стейкхолдерів, що, на відміну від існуючих підходів, дозволяє комплексно розвивати механізм

налаштування спроможності розвитку громади на майбутній плановий період із урахуванням визначених досліджень тенденцій планово-звітних показників та точок зростання для певних кластерів громад із подібними умовами діяльності;

– теоретичне обґрунтування визначення залежності впливу чинників нової адміністративно-територіальної структури на спроможність розвитку сільських і селищних територіальних громад, що, на відміну від існуючих підходів, дозволяє розглядати зміну структури взаємовідносин населених пунктів, які визначені як реципієнти та донори, в результаті чого створюються підстави розуміння умов розвитку за визначеними категоріями зuboжіння чи розвитку із урахуванням критеріїв спроможності громад із урахуванням реформи освіти, медичної сфери, можливостей заробляти територіальними громадами власних коштів, необхідних не тільки для забезпечення поточного функціонування громади, але й їхнього розвитку, а також необхідні при прийнятті рішень щодо формування показників свідомості суспільства до спроможності створення, розвитку та подальшого формування процесів функціонування територіальних громад;

– теоретичні положення щодо впливу на спроможність розвитку територіальних громад, параметрів їх території та чисельності населення, що, на відміну від існуючих підходів, дозволяє врахування відносних показників при визначенні напрямків розвитку та трендів змінюваності рівня показників залежно від загальних характеристик громади із урахуванням чисельності та площі території територіальних громад при комплексному врахуванні бюджетування та зміни логістики і характеру відносин між населеними пунктами після здійснення реформи адміністративно-територіальної системи в результаті створення територіальних громад і нових укрупнених адміністративних районів взамін тих, що існували раніше;

– механізм управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад досягнення цілей розвитку при плануванні діяльності на майбутній період на основі розробки переліку організаційно-економічних і

фінансових заходів, спрямованих на їх виконання, що, на відміну від існуючих підходів, дозволяє комплексно формувати рушій підвищення спроможності розвитку громади як окремий об'єкт планування, забезпечення й контролю виконання та налаштування життєдіяльності громад з метою систематичного підвищення своєї спроможності до розвитку через параметризацію застосування маркерів зростання спроможності розвитку і встановлення планових завдань щодо розвитку із внесенням відповідних обґрунтованих показників до планового бюджету громади на майбутній період на основі використання морфологічної матриці запровадження маркерів зростання спроможності розвитку територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення;

набули подальшого розвитку:

– теоретичні узагальнення сутності спроможності розвитку територіальних громад і їх значення в процесі післявоєнного відновлення спрямовано на радикальне покращення соціально-економічного розвитку, самоврядування на основі врахування регіонального чинника можливого реформування територіальних громад, що, на відміну від існуючих підходів, дозволяє комплексно враховувати перелік ознак спроможності при створенні територіальних громад та передбачає доповнення чинниками, які зарекомендували себе як ефективні у зарубіжній практиці формування спроможних до розвитку економічних регіонів, які мають бути враховані як окремі аспекти районування територіальних громад з урахуванням можливостей інтернаціоналізації та міжнародного спрямування їх діяльності, економічного локалізму, на території яких експлуатуються природні ресурси, формуючи діяльність за рахунок власних коштів, а також коштів з державного бюджету країни, забезпечуючи формування управління розвитком спроможності територіальних громад із поєднанням економічного розвитку регіонів;

– теоретичні обґрунтування та узагальнення щодо суті й складу системи управління всередині територіальних громад сільського і селищного типів

громад на основі визначення контурів формалізації управлінського комплексу всередині таких громад, що, на відміну від існуючих підходів, дозволяє через суб'єктно-об'єктні відношення забезпечувати ефективність триланкової структури системи управління в територіальних громадах на досягненні чітких критеріїв оцінки цілей управління, виражених відповідними показниками, формуючи ефективність досягнення шляхом висування системи субсидіарних показників цілей їх діяльності, досягнутих в окремих гілках управління та у формуванні внутрішнього публічного простору в територіальних громадах, забезпечуючи таким чином у територіальній громаді діяльність трьох гілок управління спроможністю розвитку територіальних громад.

Практичне значення отриманих результатів. Розроблені в дисертаційній роботі системи показників, методи, підходи та способи управління спроможністю територіальних громад сільського і селищного типів мають практичне значення як інструменти реального спрямування громад до розвитку в процесі післявоєнного відновлення України. Практичне значення отриманих результатів визначається тими положеннями і висновками, які сформовані та доведені до рівня методичних розробок та практичних рекомендацій, впровадження яких сприятиме реалізації запропонованих напрямів розвитку в контексті забезпечення спроможності розвитку сільських і селищних громад на основі запропонованого підходу подолання дефіциту знань щодо управління розвитком сільських і селищних територіальних громад, ідентифікації та розширення можливостей із підприємництва, ефективності використанням ресурсів, запровадження управлінських механізмів досягнення найважливіших цілей забезпечення збільшення спроможності розвитку громад в період післявоєнного відновлення.

Отримані наукові результати впроваджено на регіональному рівні діяльності Виконавчого комітету Лубенської міської ради Лубенського району Полтавської області (від 20.05.2026 року №02.115/630); Долинської міської ради Калугського

району Івано-Франківської області (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 20.05.2026 року № 810/05-1923в); Миргородської міської ради Полтавської області (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 26.05.2026 року № 1823/01-35). Отримані науково-практичні результати в дисертації прийняті до використання в освітньому процесі Полтавського університету економіки і торгівлі при викладанні навчальних дисциплін «Економіка територій і територіальних громад», «Економіка сталого розвитку: стандарти і оцінювання ESG», «Управління бізнес-процесами та операційна ефективність», «Сучасні концепції та теорії управління» (довідка №45-15/13 від 17.03.2026 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота, що є закінченим науковим дослідженням, виконаним особисто автором, містить вирішення проблеми управління спроможністю розвитку територіальних громад сільського і селищного типів в Україні. Наукові положення, рекомендації і висновки, що виносяться на захист, отримані автором особисто. Усі наукові результати, викладені у дисертації, отримані автором самостійно, знайшли відображення у опублікованих автором працях. З наукових праць, що опубліковані у співавторстві, в дисертаційній роботі використано лише самостійно отримані автором ідеї та висновки.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження, висновки та пропозиції дисертаційної роботи доповідалися й отримали схвалення на Міжнародній науково-практичній конференції «Економіко-управлінські аспекти розвитку соціально-економічних систем» (18 – 19 квітня 2019 р., м. Дніпро); Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративно-територіальні vs економічно-просторові кордони регіонів» (19 – 20 березня 2020 р., м. Київ); Міжнародній науково-практичній конференції «Економіка і менеджмент 2020: перспективи інтеграції та інноваційного розвитку» (18–19 квітня 2019 р., м. Дніпро); VI Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми та перспективи розвитку обліку, аналізу та контролю в соціально-орієнтованій системі управління підприємством» (30 – 31

березня 2023 р., м. Полтава); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні виклики розвитку інформаційної діяльності в глобальному вимірі» (квітень 2024 р., м. Полтава); XV Міжнародній науково-практичній Інтернет - конференції «Економіка сьогодні: проблеми моделювання та управління» (18 – 19 грудня 2025 р., м. Полтава).

Публікації. Основні результати дослідження опубліковано в 13 наукових працях, серед яких розділ у колективній монографії, 1 стаття – у виданнях, що відстежуються міжнародною системою Scopus та WoS Core Collection (ESCI), 4 статті – у фахових виданнях, 1 стаття - у інших виданнях, 6 публікацій за матеріалами конференцій. Загальний обсяг публікацій складає 95 сторінок, із яких особистий внесок автора становить 80 сторінок.

Структура і обсяг роботи. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (151 найменування, зокрема 23 іноземними мовами); виконана на 220 сторінках тексту (обсяг основного тексту дисертації становить – 220 сторінок, список джерел – на 24 сторінках), містить 32 таблиці і 33 рисунки.

РОЗДІЛ 1

ПЕРЕДУМОВИ Й ЗАВДАННЯ ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СІЛЬСЬКОГО Й СЕЛИЩНОГО ТИПІВ У ПІСЛЯВОЄННОМУ ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ

1.1. Особливості функціонування сільських і селищних територіальних громад як бази післявоєнного відновлення сільського господарства України

Внаслідок повномасштабної агресії Російської Федерації економіка України понесла величезні втрати. Лише прямі втрати через безпосереднє руйнування та пошкодження житла, виробничих об'єктів та загальної інфраструктури та логістики, на момент проведення Міжнародній конференції з питань відновлення України (Ukraine Recovery Conference – URC 2022), яка відбулася 4–5 липня 2022 року у м. Лугано (Швейцарія) [116], оцінювалися в \$95,5 млрд. При цьому враховано руйнування або захоплення ворогом біля 388 підприємств, 18 цивільних аеропортів, 779 медичних закладів, 105,2 тисяч легкових авто, 1371 освітніх закладів, 23 торгових центрів, 28 нафтобаз тощо. З додатковим урахуванням непрямих воєнних втрат України, що включають зниження валового внутрішнього продукту (ВВП), припинення інвестицій, відтік робочої сили, руйнування виробничих ланцюгів, додаткові витрати на оборону та підтримку соціально-економічного розвитку тощо сума прямих і непрямих втрат оцінена була на рівні 750 -800 млрд. дол. США.

Величезних втрат зазнало сільське господарство України, довоєнна частка якого становила 10%, а разом із переробною промисловістю сільськогосподарської продукції, – 16% від сукупного ВВП країни. На світовому рівні сільське господарство забезпечувало обсяги торгівлі в еквіваленті 6% калорій світового споживання, надаючи Україні щороку майже 22 млрд. дол.

США від зовнішньої торгівлі, що становило 41% усього українського експорту [89].

За попередньою оцінкою FAO (продовольчої та сільськогосподарської організації ООН) лише прямі втрати активів сільськогосподарської галузі можуть скласти 6,5 млрд. дол. США, пошкоджено близько 5% земель сільськогосподарського призначення, втрачено понад 25% посівних площ, з них зрошуваних земель – понад 70%, ягідників – близько 25%, садів – 20% [89]. Це визначає величезні завдання з післявоєнного відновлення сільського господарства, як і в цілому економіки України.

Станом на початок 2023 року за оцінками Світового банку потреби України щодо повоєнного відновлення становлять 411 млрд. дол. США, тоді як українським урядом визначений вдвічі більший обсяг фінансової допомоги за рахунок грантів, іноземних інвестицій та пільгових кредитів [22].

Очевидно, що прогнозувати процес формування потрібних фінансових надходжень стане одним з наріжних каменів усього процесу планування й управління подоланням воєнних втрат України [55]. Так у 2024 році, за результатами третьої Берлінської Міжнародної конференції з питань відновлення України укладено 110 міжнародних контрактів загальною сумою 16 млрд. євро для фінансування ліквідації наслідків військових дій ворога в Україні [8]. В обговоренні проблематики подолання воєнних втрат України домінує тема необхідності формування програми здійснення задачі у вигляді нового плану Маршалла для України [135].

Про масштаб реальних втрат сільського господарства в результаті війни протягом 2022 року демонструють наведені в табл. 1.1 дані зі зниження доходів територіальних громад (ТГ) сільського і селищного типів на території областей, якими відбуваються воєнні дії в результаті повномасштабної агресії РФ проти України (за офіційними даними [66]). Представлені в табл. 1.1 вибіркові дані свідчать, що територіальні громади Харківської області, що навіть частково

постраждали внаслідок окупації або воєнних дій, втратили значні обсяги доходів у 2022 році у порівнянні із попереднім передвоєнним 2021-м роком.

Таблиця 1.1

Втрати доходів сільських та селищних територіальних громад східних областей України за підсумками в 2022 року

Область, територіальна громада	Величина доходів у тис. грн. за рік (у % до попереднього року)		
	2020 факт	2021 - факт (% до попереднього))	2022 - факт (% до попереднього)
1	2	3	4
Харківська			
Циркунівська сільська	68876,1	93039,6 (135)	51128,6 (59)
Роганська** селищна	127196	127316,5 (101)	134504,5 (109)
Нововодолазька селищна	144356	265451,8 (184)	258043,2 (107*)
Старосалтівська селищна	74793,8	83596,9 (112)	38624,3 (49,9)
Чкаловська селищна	103076,2	120402,9 (116,5)	77150,3 (73)
Малоданилівська селищна	122999,6	158642,5 (128,5)	64556,4 (64,5)
Зачепилівська селищна	95065,2	173491,9 (182)	134038,3 (104,3)
Золочівська селищна	212174,9	243765,8 (14,6)	199153,9 (87,6)
Оскільська сільська	60566,4	106010 (175)	58676,6 (75)
Коломацька селищна	77571,7	79516,8 (102,6)	71965,3 (93,6)
Наталинська** сільська	127984,5	226336,8 (176,5)	226514,6 (127)
Великобурлуцька селища	67198,68	173506,3 (274)	107136,83 (74,3)
Пісочинська селищна	298795,4	408219 (137)	258670 (77,22)
Старовірівська сільська	83540,2	236701,6* (284)	179 841, 8 (124,7*)
Олексіївська сільська	–	91205,3	76306,86 (98*)
Донецька селищна	–	450 134,7	404 430, 4 (130,4*)
Кондрашівська сільська	35413,1	59090,5 (168)	35413, 15 (62,2)
Курилівська сільська	–	91106, 6	57146, 3 (65,5)
Петропавлівська сільська	–	46495,1	28694,1 (60)
Безлюдівська селищна	–	212333,4	174 729, 8 (83,7)
Білявська сільська	–	116 286,4	96941,6 (97,6*)
Близнюківська селищна	–	217678,6*	217 799,7 (100,6*)
Борівська селищна	–	167876,4	109771, 1 (68,8)
Височанська селищна	–	209432,6	182 270, 9 (93,02)
Вільхівська сільська	–	129360,15	65777,99 (50,56)
Вільхуватська сільська	–	56 368, 29	33958,6 (60,41)
Дворічанська селищна	–	172148	78 252,45 (48,4)
Кегичівська селищна	–	250091,7	216369,2 (102,4*)
Краснокутська селищна	–	361136,9*	385 095,15 (108,4*)
Куньєвська сільська	–	61 021,5	33 761 (66,27)
Липецька сільська	–	115302,3	81231, 88 (64,9)
Новопокровська селищна	–	116548,12	119 472,35 (102,7*)

Продовження табл. 1.1

1	2	3	4
Печенізька селищна	–	85022,4	97842,72 (115*)
Савинська селищна	–	83345,8	59295,7 (74,8)
Сахновщинська селищна	–	201804,5	187 886,1 (93,8*)
Слобожанська селищна	–	274001	203867,2 (74,4*)
Солоницівська селищна		312 700 260.63	271 252 695.83 (93.45*)
Шевченківська селищна		202 446 67	132642,58 (71,9)
Полтавська			
Білоцерківська сільська	46 413	86 763, 11 ()	85 554,1 (105,4*)
Омельницька сільська	45824 338.23	48 655 372.8 ()	51 749 716.21 (102.28)
Піщанська сільська	57 884,9	140525,2 ()	136 889,66 (98,5)
Пришибська сільська	43847502	65932 472.23 ()	91 612 682.11 грн. – (130)*

* до уточненого плану

** не піддавалася окупації

Джерело: складено автором

Дані табл. 1.1 демонструють міру втрат доходів територіальних громад сільського і селищного типів Харківської області, що опинилися в вирі повномасштабного вторгнення РФ до України, зокрема таких, що були окуповані збройними силами РФ та потім звільнені. У більшості випадків втрати сягали від 50 до 35% у порівнянні із попереднім роком. Для частини постраждалих громад дані з отриманих доходів за попередній рік (позначено *) було скориговано, що дозволило показати їм у звіті незначне зростання доходів у 2022 році.

Причому дані щодо результатів, наведених в табл. 1.1, стосуються доволі успішних громад Харківської області, оскільки обсяги їх доходів значно вирости протягом останнього передвоєнного 2021-го року в порівнянні з попереднім 2020-м.

Для порівняння в табл. 1.1 приведені дані і декількох сільських громад Полтавської області, які не демонструють ніяких втрат своїх доходів, оскільки не підверглися безпосередньому впливу воєнних подій, хоча й знаходилися поблизу воєнних дій, що точилися у сусідній Харківській області.

Що характерно, Роганська селищна і Наталинська сільська громади (позначено **), які знаходяться поблизу міста Харкова поза впливом воєнних подій в Харківській області, продемонструвала зростання отриманих обсягів доходів навіть у 2022 році у порівнянні із попереднім передвоєнним 2021-м роком.

Особливістю відновлення сільського господарства як ключової галузі продовольчої безпеки національної економіки України, порівняно із станом промисловості та інших галузей, є те, що головним суб'єктом як відновлювальних робіт так і використання їх результатів є територіальні громади, перш за все, сільського і селищного типів, основою життя й діяльності яких є сільське господарство. Саме в межах територіальних громад (ТГ) складаються основи застосування кластерного підходу до післявоєнного відновлення їхнього господарства, який за своєю суттю вже має переваги над галузевим підходом, який неминуче має виявитися у відновленні інших галузей економіки України. Імовірніше, територіальні громади найімовірніше переслідуватимуть ціль не просто відновлення свого господарства у передвоєнному стані, а досягти його якісного перетворення на основі врахування виявлених недоліків в їх передвоєнній діяльності.

Отже, процесу післявоєнного відновлення й якісного перетворення господарства територіальних громад має передувати аналіз недоліків, що виявилися протягом створення й початкового функціонування територіальних громад в Україні. Очевидно, що з величезної кількості недоліків у житті, діяльності та управлінні всередині ТГ акцент має бути зроблений на тих недоліках, які відображають саме недосягнення цілей, які переслідувалися самим створенням нової територіально-адміністративної системи. При всій різноманітності підходів до можливої оцінки недоліків та нестачі в системі створених ТГ у якості найбільш узагальнюючих мають бути прийняті такі, які відображають уявлення про спроможність ТГ, які є актуальними на даний час.

Серед яких необхідно назвати аналіз досвіду функціонування ТГ останні 2-3 роки, визначення напрямків розвитку й удосконалення організації діяльності в ТГ, а також обставини необхідності відновлення господарства і цілої життєдіяльності громад, що надає нового сенсу самому уявленню щодо спроможності ТГ таким чином, щоб спроможність, як узагальнююча категорія, могла стати орієнтиром всієї планової, організаційної та управлінської роботи з відродження й розвитку територіальних громад, перш за все, громад селищного і сільського типів.

Отже, у найбільш узагальненому вигляді актуальне завдання, яке поставлено в цій роботі, можна відобразити схемою на рис. 1.1.

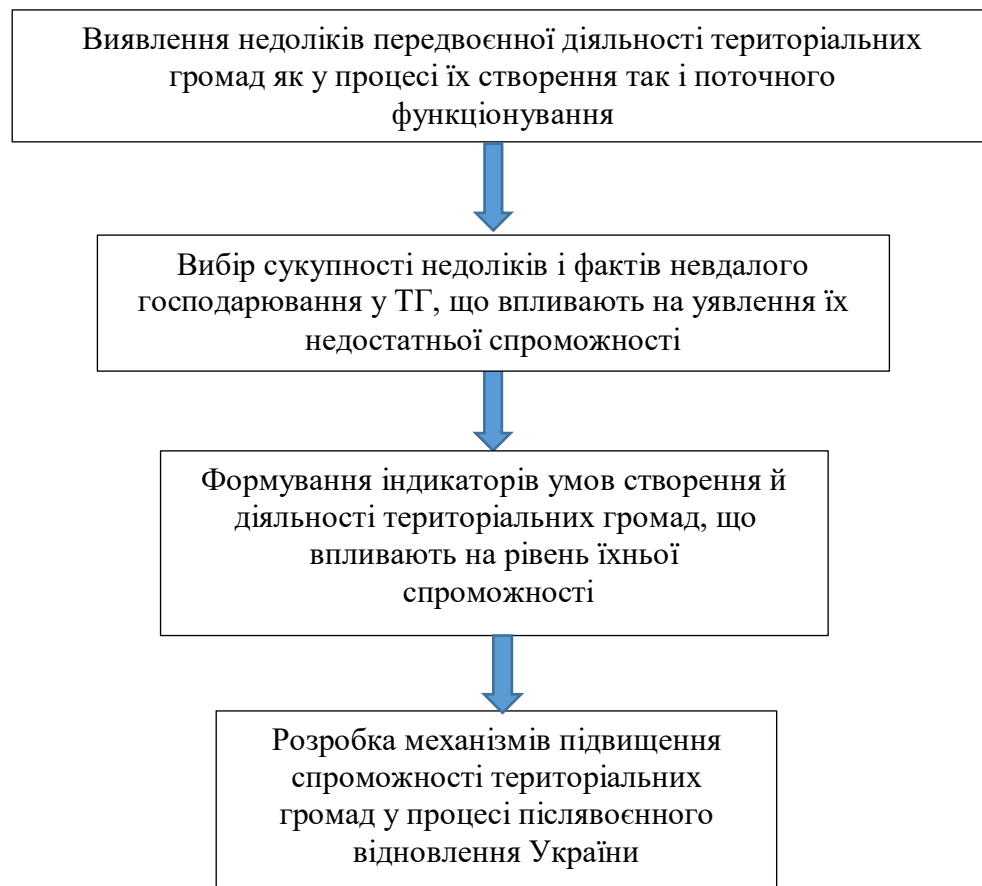


Рис. 1.1. Логічна схема дослідження й визначення механізмів підвищення спроможності територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення України

Джерело: авторська розробка

Уся підготовча робота до впровадження нової територіально-адміністративної реформи, яка де-факто стартувала з 2015 року, а практично завершилася повноцінним функціонуванням створених ТГ протягом 2021 року, була спрямована на максимальне створення умов спроможності ТГ. При цьому цей процес, який Україна здійснила практично останньою з східноєвропейських країн, максимально був спрямований на врахування багатьох рис позитивного зарубіжного досвіду. Але все ж таки, як на стадії створених перших ТГ, подальшого їх розширення і, нарешті, повного завершення, виявлялися певні проблемні питання, актуалізація яких приводила до корегування суспільної думки щодо суті самого поняття спроможності ТГ та інструментів їх оцінювання й управління.

Так, ще на початку 2019 року, коли процес створення об'єднаних (на той час) територіальних громад (ТГ) в Україні лише перетнув половину зі створенням 806 ТГ, які охопили 33% усієї підконтрольної українській владі території (189,4 тис. кв. км), у межах якої проживало 21,1% усього населення країни (8,3 млн осіб) [93], уже виявилися очевидними деякі недоліки проведеного етапу територіально-адміністративної реформи, що відобразилося, більш за все, на рівні результативних показників функціонування ТГ у річному вимірюванні.

Так, взяті нами навмання звітні дані деяких ТГ, приведені в табл. 1.2, показують дуже значне коливання показника власних доходів ТГ у розрахунку на одного мешканця, що найбільш узагальнено характеризує рівень спроможності територіальної громади. При цьому виявилось, що величина громади за кількістю мешканців явно не впливає на рівень отримуваних нею власних доходів у розрахунку на одного мешканця.

Взагалі, найбагатша сільська або селищна громада в Україні за підсумками роботи за 2018 рік заробила майже 18 000 грн власних доходів у розрахунку на одного мешканця, хоча середній показник серед всіх існуючих на той момент сільських ТГ становив лише 2700 грн., або більше ніж у 6 разів. І лише в 12-ох

ТГ, що становило на той момент менше 2% всіх ТГ країни, величина власних доходів у розрахунку на одну особу перевищував 10 000 грн. [93].

Пораховано також, що переважна більшість, а саме, біля 98% усіх створених ТГ за результатами роботи за 2018 рік заробили менше 10 тис. грн. власних доходів на одну особу на рік.

Таблиця 1.2

Звітні дані з власних доходів деяких сільських та селищних територіальних громад у 2018-2019 роках

Назва ТГ	Область	Звітний період	Чисельність мешканців, тис. осіб	Власні доходи ТГ, тис. грн.	Власні доходи на одного мешканця ТГ, тис. грн.
1	2	3	4	5	6
Троїцька	Дніпропетр.	9	2,7	48330	17,9
Сенчанська	Полтавська	місяців	3	50100	16,7
Слобожанська	Дніпропетр.	2018	14,6	229220	15,7
Боратинська	Волинська	року	7,5	94380	12,1
Вербківська	Дніпропетр.	–	7,5	84000	11,2
Оліївська	Житомирс.	–	5,3	58300	11,0
Богданівська	Дніпропетр.	–	6,8	74120	10,9
Шахівська	Донецька	–	2,9	31030	10,7
Степанецька	Черкаська	–	5,3	55650	10,5
Гречаноподівська	Дніпропетр.	2018	3,6	37440	10,4
Троїцька	Луганська	2019	14,1	97871	6,9
Чмирівська	Луганська		7,68	16468	2,14

Джерело: складено автором

Тенденції, що виявилися на початку функціонування ТГ зберіглися й на подальше, про що свідчать останні дані станом на березень 2023 року щодо показника власних доходів на одного мешканця серед ТГ Полтавської області, що працюють приблизно в однакових умовах [67].

Так, три найбагатші громади заробили власних доходів у розрахунку на одного мешканця: Сенчанська – 26818,29 грн.; Мартинівська – 24165,08 грн.;

Коломацька – 21190,04 грн.; а три найбідніші: Кам'янопотоцька – 2606,52 грн.; Градизька – 4677,66 грн.; Терешківська – 4951,46 грн.

Так, сьогодні, вже спираючись на досвід двох-трьох років повноцінного функціонування раніше створених ТГ, можна констатувати, що їх здатність наповнювати власні бюджети і фінансувати видатки доволі значно розрізняються, і стає зрозумілим, які чинники на це впливають. Найбільш загальною причиною прояву певних проблем, пов'язаних з формуванням і функціонуванням ТГ, є недостатній рівень пророблення ще на стадії розробки програми децентралізації явищ, які проявилися вже в форматі фактичного існування ТГ і які трудно було передбачити заздалегідь. Йдеться, перш за все, про наступне.

Перше – переорієнтація внутрішніх районних зв'язків. На стадії масового створення ТГ не враховувався можливий вплив на результативність їх роботи реформи загального адміністративно-територіального устрою країни у зв'язку із різким зменшенням кількості районів з 490 до 136, що призвело до суттєвого зсуву у взаємовідносинах створених ТГ із адміністративними центрами районів. Адміністративні, інформаційні та гуманітарні зв'язки, що традиційно існували між населеними пунктами, включеними до створених ТГ, і центрами минулих районів зазнали тенденції до скорочення, тоді як постали задачі налагодження таких зв'язків із центрами нових районів, які раніше не існували. Потребували реструктуризації господарські зв'язки, спільні проєкти у сферах екології, гідрології, інфраструктурного будівництва, логістики, що виконувалися усередині минулих районів, оскільки створені ТГ опинилися в ролі їх замовників, а й частково, й інвесторів.

Друге – трансформування структури освітнього й медичного обслуговування. Відомо, що ТГ вимушені взяти під свою опіку тисячі установ сфери освіти, культури, охорони здоров'я з централізованим фінансуванням їх за рахунок субвенцій зі зведеного бюджету країни, тоді як паралельно проводиться

реформування систем освіти і охорони здоров'я, відособлено від процесу формування структури ТГ. Так, розробляється структура провідних «опорних» загальноосвітніх шкіл, що неминуче веде до їх розміщення в найбільш великих населених пунктах, при тому, що фінансування, а значить, і існування інших шкільних закладів, передбачається залишити на рішення громад при повному їх фінансуванні за рахунок власних коштів. При цьому складність прийняття самими ТГ подібних рішень виходить за рамки чисто фінансових проблем, оскільки потрібно забезпечити необхідний рівень конкурентної шкільної освіти, а в іншому випадку – при відмові від власних шкіл – забезпечити логістику доставки школярів в опорні школи в інших населених пунктах з урахуванням наявності необхідних доріг, транспортних засобів, їх обслуговування та ін.

Також, процес формування структури ТГ не міг врахувати всіх наслідків, пов'язаних з проведенням другого етапу реформи охорони здоров'я в Україні [109], згідно з цілями якої йде процес оптимізації структури медичних закладів та джерел їхнього фінансування із залученням власних коштів громад, очевидно, що йдеться, перш за все, про міські територіальні громади, здатні суттєво приймати участь у реформуванні фінансування медичної сфери. На жаль, селищні й міські територіальні громади, залишаються поки що за межами цього процесу через фінансову неспроможність брати на себе суттєві фінансові зобов'язання з реформування структури закладів, тоді як завдання вдосконалювати медичне обслуговування населення громад залишається надмірно актуальним.

Третє. Особливістю законодавчо визначеного порядку створення ТГ, починаючи з 2014 року, став двоетапний процес, коли на першому етапі створення ТГ йшло шляхом добровільного об'єднання, а з кінця 2019 року мало місце примусове створення ТГ для населених пунктів, які до сих пір або не взяли участь, або не знайшли задовільного рішення щодо об'єднання в ТГ. При цьому, протягом декількох років постійно удосконалювалося і доповнювалося

законодавство щодо порядку створення ТГ, зокрема, починаючи з 3 квітня 2018 року [81], з'явилася можливість створення ТГ на базі об'єднання населених пунктів сільського та селищного типів разом із прилеглими містами обласного підпорядкування. Для дрібних населених пунктів поблизу таких міст з'явилися більш привабливі можливості об'єднання, оскільки великі міста завжди є привабливими і акумулюють частину населення з прилеглих районів. Тоді як населені пункти, які створили ТГ до прийняття законом цього положення, втратили таку можливість.

Четверте. У процесі створення ТГ важко було передбачити повною мірою корисність або шкідливість наявності на територіях громади закладів освіти, охорони здоров'я, виробничих суб'єктів, торгівельних майданчиків тощо. З одного боку, такі об'єкти надають робочі міста, є платниками певних податків і відрахувань до бюджетів громади, але й з іншого боку можуть потребувати витрати власних коштів громади на утримання таких закладів, організацій і підприємств.

Не враховувалося й те, з мешканців яких громад сформований персонал цих закладів та організацій, як відбуватимуться комунікації мешканців між громадами в процесі їх проживання, спілкування, праці, проведення дозволу.

У результаті фактичного функціонування стало зрозумілим, що найбільш корисним виявилася наявність на території ТГ виробничих та інших бізнесових структур, зареєстрованих в громадах, які не тільки забезпечують робочі міста для власних мешканців, але й використовують працю мешканців інших територіальних громад. Особливо велику роль на результати діяльності ТГ відіграють великі підприємств, а також і бюджетні установи, оскільки податок на доходи їх працівників – фізичних осіб (ПДФО) забезпечує загалом більше як 50% усіх власних доходів ТГ. Причому, чим вище заробітна плата працівників підприємств та установ, тим більше сума відрахувань до бюджету громади. Тобто, у виграшному становищі виявилися ТГ, створені на основі більш

розвинених промислових та агропромислових районів. Навпаки, негативним чинником є близькість ТГ до великих промислових міст, якщо вони відволікають на себе діяльність мешканців сусідніх ТГ, створених з відносно слабших у сенсі виробничого розвитку селищ та сіл. Загалом, у системі створених ТГ спостерігається їх поділ на такі, що приваблюють до себе увагу та участь у своїй діяльності мешканців інших ТГ (назвемо їх реципієнтами), а з іншого боку – на такі, діяльність мешканців яких здійснюється за межами ТГ (назвемо такі ТГ донорами).

Такий розподіл громад на реципієнти і донори виявився надзвичайно суттєвим чинником впливу на різні умови фінансування громад внаслідок діючого порядку зарахування податків на доходи фізичних осіб за місцем їх праці, а не мешкання, як це встановлено в практиці інших країн, зокрема, Польщі.

П'яте. Величезне значення в процесі підготовки і впровадження реформи адміністративно-територіального устрою і фінансової децентралізації в Україні приділялося вирішенню завдання створення територіальних суб'єктів, зданих забезпечити свій розвиток як і достойне життя і розвиток кожного мешканця, завдяки чому сформувалося поняття спроможності, і навіть, критерії спроможності створюваних територіальних громад. Однак, все ж таки, до складу критеріїв спроможності не увійшли безпосередньо показники їх ефективності, зокрема, економічної ефективності.

Відсутність такої параметричної регламентації результативності функціонування майбутніх територіальних громад ще на етапі їх створення стала однією з причин вище визначеної розбіжності кінцевих результатів роботи ТГ за результатами перших років свого існування. Такі неочікувані результати дещо вразили суспільство, а серед фахівців викликали певну реакцію, дискусії та намагання з'ясувати причини такого явища.

За нашими спостереженнями [93; 97] саме відсутність регламентації параметрів спроможності на етапі створення територіальних громад посприяла

кумулятивному накопиченню огріх самого процесу формування ТГ, описаних вище за чотирма групами чинників, що унеможливило б це, якщо рішення щодо контурів новостворюваної ТГ фільтрувалися через суб'єктивне сито розрахунків щодо майбутньої економічної ефективності як самостійної адміністративно-господарської одиниці.

Шосте. Кумулятивний негативний ефект недосконалості процесу створення ТГ почав відчуватися з перших років функціонування ТГ у сфері розвитку підприємництва, різкого скачку якого як раз очікували в межах створених ТГ, як головних стейкхолдерів процесу вдосконалення й прискорення розвитку підприємницької діяльності.

Тим часом, у міру просування реформи децентралізації постали очевидними проблеми розвитку підприємництва саме в умовах діяльності об'єднаних територіальних громад, особливо, сільській місцевості.

За аналогією із визначеними вище прикладами неузгодженості процесу територіально-адміністративної децентралізації із напрямками та темпами проведення реформ в освіті та медичній сфері також виявилися певні розбіжності у часі між процесами стимулювання розвитку вітчизняного підприємництва, з одного боку, і створення територіальних громад, з іншого. Підтримка розвитку малого підприємництва в Україні є постійною, утім недостатньою впродовж останніх десятиліть. Поряд із цим активна увага місцевого самоврядування акцентована з 2015 року на реалізації законодавства щодо децентралізації через створення ТГ. В результаті маємо нерозвинуті інституціональні засади розвитку малого підприємництва, особливо, в частині розвитку конкурентоспроможності фермерського бізнесу, оскільки вони не враховують особливості започаткування конкурентоспроможного фермерського бізнесу та його ведення в ТГ.

Процес створення ТГ до його кінцевого завершення у 2021 році йшов доволі нерівномірно. Поряд із першими ТГ, що вже напрацювали досвід як мінімум у три роки, частка ТГ, утворених за один-два роки до регламентного

строку завершення усього процесу адміністративно-територіальної децентралізації. Водночас ТГ з досвідом роботи постали перед об'єктивною проблемою того, що територіальна громада не володіє ефективними інструментами та важелями впливу на розвиток конкурентоспроможності фермерського бізнесу на своїх сільських територіях.

Внаслідок цього ТГ мало чим впливає на отримання доходів до власного бюджету від фермерського бізнесу, а саме: єдиного доходу від діяльності малого фермерського бізнесу, 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на нерухомість, в тому числі й на землю.

Частина ТГ зіткнулася з проблемою того, що підприємці релокалізують свій фермерський бізнес з власної ініціативи до інших територіальних громад, внаслідок чого змінюється одержувач доходів. Ці зміни найчастіше характерні межах однієї адміністративної одиниці, наприклад, району, однак все частіше спостерігається перереєстрація юридичної адреси господарства.

Фермерському бізнесу, організованому у формі господарств (ФГ), властиві дві форми створення: як власне ФГ – юридичні особи та ФОП, поряд із сімейним фермерським бізнесом. Створений фермерський бізнес не на сімейній основі має більшу мобільність, оскільки гнучко реагує на вплив значної кількості зовнішніх факторів, що провокують перенесення місця реєстрації з однієї сільської території до іншої місцевості, бо це не вимагає змінювати місце проживання родини. За цими діями стоять неминучі негативні наслідки для добробуту муніципального бюджету ТГ, оскільки втрата виробничих одиниць – платників податків – позначається на скороченні податкових доходів місцевого бюджету ТГ.

Водночас, слід зважати, що старий адміністративний устрій для ФОП не ставив так гостро питання вибору місця реєстрації для власного фермерського бізнесу, тому більше керувалися мотивами наявних інструментів підтримки у громаді, або почуттям патріотизму до ТГ як малої батьківщини. Дійсно

формування муніципального бюджету району ніяким чином не пов'язувалося з фінансуванням життя мешканців села або селища, до їх об'єднання в єдиній ТГ.

Запровадження в практику законодавства про продаж земель сільськогосподарського призначення практично привело до посилення тенденції продажу частиною мешканців ТГ своїх земельних наділів орендареві, що вже вносило суттєві зміни в структуру землекористування кожним фермером і приводило до зміни їх юридичних адрес. У подальшому в очікуванні процесів перекупки земель між їх власниками, у минулому фермерами, а ще й надалі – пожвавлення земельної торгівлі із залученням крупних землевласників та земельних корпорацій, ще більше стимулюватиме змінювання структури землекористування, що супроводжуватиметься ще більш динамічною зміною приналежності фермерського бізнесу певним територіальним громадам [54].

Зважаючи на конкретні умови господарювання в ТГ, покращення стану їх самофінансування доцільно здійснювати через стимулювання до створення нових форм та видів фермерського бізнесу, які згодом компенсують витрати муніципального бюджету за рахунок збільшення податкових надходжень від конкурентоспроможної фермерського бізнесу. Так, доцільними з огляду на потребу забезпечення конкурентоспроможності є виплати з приводу освоєння перших гектарів оброблюваних земельних угідь, пільгові податкові знижки фермерському бізнесу у відповідності до нарощування ними обсягів сільськогосподарської діяльності, запровадження нульової ставки оподаткування для молодих фермерів, вдосконалення земельних економіко-правових відносин в самій ТГ щодо їх готовності до легалізації відведення певних земельних ділянок новим фермерам, надання допомоги щодо державної реєстрації новостворюваних господарюючих суб'єктів.

Отже, визначення поля дисертаційного дослідження механізмів підвищення спроможності сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення України потребує ретельного аналізу і виявлення

актуальних проблем їх подальшого розвитку, включаючи визначені вище групи чинників, дія яких негативним чином вплинула на результативність реформи територіально-адміністративного устрою та фінансової децентралізації, що розглянуто в наступному підрозділі.

1.2. Особливості реформи адміністративно-територіального устрою України в аспекті відповідності завданням її післявоєнного відновлення

Підведені підсумки в Україні тривалої адміністративно-територіальної реформи на межі 2020 року свідчать про створення 1469 територіальних громад, з яких 1438 (за виключенням тих ТГ, що залишились у межах непідконтрольної державі Україна території станом на 24.02.2022). Їх муніципальні органи самоврядування приступили до розбудови міжбюджетних відносин з 2021 року через формування прямих взаємовідносин із державним бюджетом. Це ознаменувало якісно новий етап трансформації системи функціонування економіки України загалом.

Зміст заключного Закону України («Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» [78]), яким реформа практично запущена в життя, налаштовує, перш за все, на кардинальні зміни саме в системі місцевого самоврядування, яка залишалася в Україні без суттєвих законодавчих змін. Це демонструє внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року [83] року та «Про місцеві державні адміністрації» 1999 року [84]. Отже, адміністративно-територіальна реформа в Україні, вінцем якої є створення й початок практичної діяльності територіальних громад, є складовою комплексної реформи, до якої, лише за законодавчими актами, входять також реформи самоврядування й фінансової децентралізації. У дійсності ж реалізована реформа є фундаментальною перебудовою не тільки адміністративно-територіального устрою, системи

самоврядування та бюджетного процесу, але й взагалі є перебудовою політичної влади, державних фінансів, міського й сільського політичного життя та соціально-економічного розвитку в Україні [118]. При цьому важливо вірно розташувати місце територіальних громад у цьому складному перебудовному процесі. Отже, територіальні громади, з'явившись як об'єкт взаємодії перетворень в адміністративному устрої, системі місцевого самоврядування й бюджетному процесі, самі стали суб'єктом впливу на багато інших процесів, таких як загальна структура політичної влади, система державних фінансів, стан політичного життя й соціально-економічного в містах, селищах та селах усередині громад. Таку систему взаємовідносин явищ, породжених реформою, представимо на рис. 1.2.

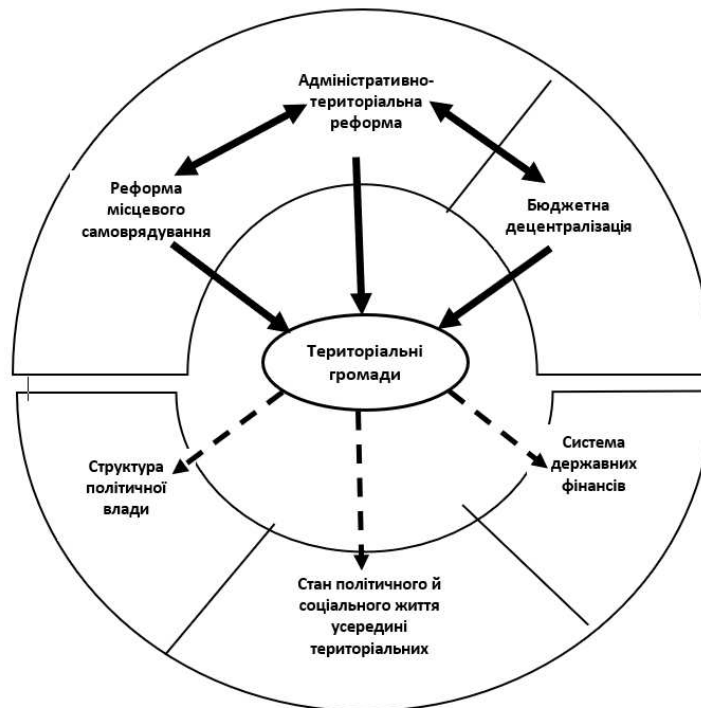


Рис. 1.2. Місце територіальних громад в системі передумов і наслідків здійсненої адміністративно-територіальної реформи в Україні

Джерело: авторська розробка

Найважливішою передумовою успішного завершення адміністративно-територіальної реформи в Україні із створенням територіальних громад як

єдиного типу самоврядного і фінансово спроможного стало те, що вперше адміністративно-територіальна реформа була здійснена у тісному взаємозв'язку із реформою самоврядування, з одного боку, та бюджетною децентралізацією, з іншого.

Саме відсутність указаного комплексного підходу була причиною невдачі спроби адміністративно-територіальної реформи 2005 року під проводом Р. Безсмертного. Тоді ще не сформувався чітке розуміння базового рівня самоврядування у вигляді територіальної громади, допускалося наявність двох рівнів – громади й району. Відповідно, не була ясною й схема бюджетної децентралізації, якою, навіть, допускалася можливість формування бюджетів базового рівня шляхом здійснення майже 12 тисяч трансфертів з Державного бюджету країни [21].

Отже, основні передумови успішної реалізації програми створення ТГ в аспекті реформ адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та бюджетної системи зводяться до наступного.

Передумови і основні засади реформи адміністративно-територіального устрою України. Проблема необхідності реформування адміністративно-територіального устрою в Україні постала з перших років існування незалежної України. На початку поточного століття експертне середовище всередині України було одностайним щодо того, що однією з причин невдач у проведенні реформ в Україні є вкрай недосконала просторова організація влади, а вона здебільшого й відображається в адміністративно-територіальному устрою країни [21]. Цьому висновку сприяли дослідження саме стану та розвитку адміністративно-територіального устрою України за весь період її існування як держави практично протягом усього 20-го століття, зокрема, намагання започаткування реформи адміністративно-територіального устрою в Україні у 2005 році та аналіз причин невдачі цих спроб, який призвів до інтенсифікації нових концептуальних розробок з цього питання у 2007 –2009 роках, які

здійснювалися Міністерством регіонального розвитку та будівництва України [113]. Наступний етап адміністративно-територіальної реформи, здійсненої з 2015 року, урахував не тільки невдачі попередньої спроби, але й усвідомив найважливіші переваги адміністративно-територіального реформування інших країн, яке, наприклад, у країнах західної Європи пройшло ще в 1950 – 1970-ті роки, а в країнах східної Європи відбулося, починаючи з 1970-х років [106]. При великому різноманітті умов різних країн все ж таки наступні два чинники впливали найбільшим чином на ухвалення рішень щодо неминучої потреби адміністративно-територіального реформування:

1) перший чинник формував уявлення позитивності економіки більшого масштабу адміністративно-територіальних одиниць, у яких здійснення адміністративно-управлінських функцій стає дешевше;

2) другий чинник формувався під впливом підсилення ролі держави у соціально-економічному розвитку, а саме, з необхідністю перенесення центрів надання соціальних послуг (у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та ін.) на базовий рівень адміністративних одиниць. Отже, територіальна реструктуризація стала необхідною, оскільки малі за розміром громади не могли взяти на себе відповідальність за ці нові функції соціального спрямування [106].

У результаті, попри наявність деінде суперечливих процесів роздроблення й інтеграції у різних країнах, у цілому територіальні реформи протягом перших двох десятиліть поточного століття все ж таки призвели до значного зменшення кількості муніципалітетів нижнього рівня в 20 європейських країнах, таких як Північна Македонію (2002), Грузія (2006), Данія (2007), Греція (2011), Ірландія та ін.. Ті ж процеси відбувалися і в частинах федеральних країн, а саме, у німецьких землях, в австрійській землі Штирія, у швейцарських кантонах [106].

Порівняно з адміністративно-територіальним устроєм європейських країн нереформована адміністративно-територіальна система України виглядала

найбільш жахливо. Адміністративно-територіальній устрій України до проведення реформи створювали адміністративно-адміністративні одиниці (АТО) наступних 4-х рівнів:

- 1) 25 областей і 2 міста республіканського значення;
- 2) 490 районів та 187 міст обласного значення;
- 3) 108 районів у 24 містах із районним поділом;
- 4) міста районного значення, селища та села із органами самоврядування (радами), кількістю більше 11 тисяч.

Ретельне вивчення досвіду адміністративно-територіального реформування різних країн дозволило висунути і всебічно обґрунтувати вибір базової адміністративно-територіальної одиниці у вигляді територіальної громади – ТГ (до завершення реформи – об'єднаної територіальної громади – ТГ). У результаті аналізу загальних тенденцій адміністративно-територіального реформування європейських країн [105], урахування особливостей країн Центральної і Східної Європи [62], зокрема, Польщі [73; 104], вироблено остаточну схему адміністративно-територіального реформування України, найбільш доцільну для її умов.

У результаті, на заключному етапі реформування в 2020 році згідно з прийнятою постановою Верховної Ради України «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році» від 15.07.2020 [85] фактично розпочато функціонування 1469 територіальних громад (з них 31 – поки що залишаються на непідконтрольній Україні території). Відповідно, згідно з Постановою Верховної ради України «Про утворення та ліквідацію районів» 17.07.2020 замість раніше існуючих 490 районів утворено 136 нових укрупнених районів [86].

Отже, здійснюючи адміністративно-територіальну реформу останньою зі східноєвропейських країн, Україна, використовуючи позитивний зарубіжний досвід, все ж таки, у найбільшій мірі, орієнтується на адміністративно-

територіальну реформу Польщі, як найближчої великої країни, з якої Україна пов'язує і спільна історія, і багато спільних кількісних параметрів.

Очевидно, що образ трирівневої адміністративної системи Польщі «воєводство-повіт-гміна» був узятий за зразок, хоча кінцеві параметри адміністративно-територіальної реформи в Україні все ж таки відрізняються від польської.

Поки в Україні зберігаються 25 областей при 16 воєводствах Польщі, однак адміністративні одиниці середнього і нижнього рівня адміністративних одиниць в Україні формуються більших розмірів. Районів в Україні створено 136 проти 380 повітів у Польщі, а кількість одиниць нижнього рівня – об'єднаних територіальних громад – 1469 замість майже 2500 у Польщі.

Отже, загальні результати адміністративно-територіальної реформи в Україні в порівнянні з параметрами адміністративно-територіального устрою Польщі покажемо в табл. 1.4.

Таблиця 1.4

**Склад одиниць адміністративно-територіального устрою
України (до і після реформи) у порівнянні з Польщею**

Україна				Рівень АТО	Польща
Рівень АТО	До реформи	Рівень АТО	Після реформи (станом на 24.02. 2022)		
1	24 області *	1	24 області *	1	16 воєводств
2	490 районів	2	136 районів	2	380 повітів
3	108 самоврядних районів у 24 містах	–	(райони в міських ТГ без ознак самоврядування)	–	
4	Міста районного значення, селища й села – більше 11 тисяч	3	1469 міських, селищних і сільських ТГ	3	2500 гмін

Джерело: авторська розробка

З огляду на велику територію України площа утворених базових адміністративно-територіальних одиниць, як і середня чисельність їх населення, виявляються більшими, але компетенція органів місцевого самоврядування в українських ТГ і польських гмінах також схожа.

Очевидно, що настільки кардинальна реструктуризація адміністративного устрою України: зменшення кількості АТО базового рівня більше, ніж у 7,5 разів (11000 : 1469) та кількості районів у 3,6 разів (490 : 136) – відбулася завдяки суттєвому реформуванню всієї системи самоврядування в країні, основні риси якої зведено до наступного.

Основною перешкодою зручного адміністративно-територіального реформування в Україні був багаторівневий устрій здійснення місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування являє собою форму публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими в них відповідними органами, які мають особливий об'єкт врядування, а саме, питання місцевого значення. До них відносять функції забезпечення послуг в сфері освіти, зокрема, дошкільного виховання, охорони здоров'я, соціального захисту населення, надання адміністративних послуг та ін. Загалом місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст через їхні ради та виконавчі органи. Крім того, місцеве самоврядування здійснюють районні та обласні ради у спільних інтересах населення сіл, селищ та міст.

Отже, у дореформеній Україні здійснення місцевого самоврядування характеризувалося:

по-перше, розпорошенням виконання функцій місцевого самоврядування серед адміністративно-територіальних одиниць (АТО) всіх рівнів – сіл, селищ, міст, районів та областей;

по-друге, нерівномірністю виконання функцій місцевого самоврядування навіть АТО одного рівня;

по-третє, різними можливостями фінансування самоврядних функцій, оскільки формування власних бюджетів обмежувалося лише районами та містами обласного значення.

по-четверте – низьким рівнем самостійності у формуванні й використанні власних бюджетів населеними пунктами нижнього рівня підпорядкування.

Крім того, органи місцевого самоврядування, окрім функцій суто місцевого самоврядування, фактично частково виконують і функції загальної влади, що потребують територіального розподілу. Тобто, АТО в системі місцевого самоврядування виконують:

1) функції органів виконавчої влади загального призначення (місцевих державних адміністрацій – МДА);

2) функції територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), що не входять в структуру МДА – йдеться про міжрайонні територіальні органи виконавчої влади, такі як Державна фіскальна служба, Державна міграційна служба, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Мінприроди), прокуратури, судів та ін.;

3) функції власне місцевого самоврядування [21] .

Тому вибір базової АТО у вигляді об'єднаної територіальної громади (зараз територіальної громади – ТГ) потребував повної уніфікації у частині виконуваних нею функцій всіх перелічених видів із наданням неї всіх необхідних для цього можливостей, як у сенсі прав здійснення самоврядної влади, так і в сенсі її фінансового забезпечення. Саме об'єднана територіальна громада стала базовою адміністративно-територіальною одиницею завдяки поєднання в ній значень раніше окремих понять «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт», «територіальна громада» [127]. При цьому уперше подолано законодавчу невизначеність поняття адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, зокрема, за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який не дає чіткого визначення поняття адміністративно-

територіальної одиниці, лише називаючи їх: «область, район, місто, район у місті, селище, село» [83].

Отже, адміністративно-територіальна реформа в Україні стала можливою завдяки наданню адміністративно-територіальній одиниці базового рівня – територіальній громаді (ТГ) наступних якостей, які стали критеріями пропуску в новий етап розвитку країни в цілому [21].

1. ТГ створені як повністю компетентні щодо всіх повноважень місцевого самоврядування, при цьому жодна компетенція не може бути виключена або передана іншій ТГ.

2. За своєю територією ТГ створені як нерозривні, без ніяких анклавів або ексکلавів за умов максимальної рівновіддаленості меж ТГ від її центру з урахуванням географічних особливостей регіону розташування ТГ.

3. Припущено створення декількох типових груп ТГ за умов єдиного принципу застосування до них трансфертної бюджетної політики та єдиних стандартів виконання ними своїх самоврядних повноважень та соціальних послуг.

4. Типологія створених ТГ обмежена лише їхніми видами в залежності від типу населеного пункту, що є центром ТГ, а саме: міські, селищні та сільські громади, а також за віднесенням до діапазону чисельності мешканців ТГ.

5. Передбачена типова інфраструктура та логістика щодо обслуговування мешканців ТГ, поширена по всій території України.

6. Передбачено як передумова створення ТГ наявність інфраструктурних, логістичних, кадрових та ресурсних можливостей для реалізації передбачених для ТГ повноважень, як гарантія можливості повноцінної реалізації на рівні кожної ТГ відповідної частини публічної влади.

7. Ураховано формування ТГ як центрів зацікавленості мешканців в отриманні послуг, надаваних ТГ, зокрема бюджетних установ саме за місцем проживання мешканців ТГ.

8. Ураховано також гарантування певного рівня власних та закріплених доходів ТГ, достатнього для їхнього повноцінного функціонування.

9. Передбачено вдосконалення самоврядних функцій ТГ в процесі розвитку й вдосконалення взаємовідносин із АТО 2-го та 3-го рівнів адміністративно-територіального устрою, а саме, з районами та областями.

10. Передбачено завдання моніторингу стійкості стану ТГ до впливів демографічних, економічних викликів, зокрема щодо прояву внутрішніх чи зовнішніх чинників дезорганізації (розпаду) ТГ. Зокрема, ТГ повинні органічно сприйматись мешканцями для уникнення протистояння між різними її складовими на міжетнічному, релігійному чи політичному ґрунті, а також будь-які джерела напруженості із сусідніми АТО.

Реалізація адміністративно-територіальної реформи в Україні зі створенням універсальної базової адміністративно-територіальної одиниці – ТГГ стало можливим лише завдяки здійсненню бюджетної децентралізації, основні засади якої зводяться до наступного.

Під бюджетною децентралізацією розуміють процес передачі функцій, компетенцій і відповідальності за здійснення керівних повноважень від центрального уряду до органів муніципалітету, що супроводжуватися трансфером частини фінансових ресурсів для виконання цих завдань через введення місцевих податків, закріплення частини загальнодержавних податків за муніципальними бюджетами [11]. Стан розподілу бюджетних коштів між центральним і місцевими бюджетами в країні регламентується Бюджетним кодексом. Україна в епоху незалежності вступила з бюджетними відносинами, що здебільшого сформувалися ще в період існування України в складі СРСР, а саме, із вкрай високо централізованою системою як бюджетного устрою, так і державної влади взагалі. Високий рівень бюджетної централізації в такій доволі великій країні, якою є Україна, гальмував процеси розвитку регіонів і країни в цілому, що усвідомлювалося як експертним середовищем, так і урядом. Зокрема,

неврегульованість бюджетних взаємовідносин саме на місцевому рівні – між областями та містами обласного значення, спонукало до прийняттю певних кроків на користь розвитку бюджетної децентралізації, серед яких найважливішим стало прийняття Бюджетного Кодексу 2001 року, який протягом десяти років свого функціонування показав доцільність подальшого просування у напрямку подальшої бюджетної децентралізації, що було частково реалізовано вже прийняттям Бюджетного Кодексу України 2011 року [12]. Але рішуче просування бюджетної децентралізації неможливо лише засобами вдосконалення бюджетного устрою; світовий досвід свідчить про те, що радикальна бюджетна децентралізація можлива лише одночасно з процесами децентралізації публічної влади, зокрема – місцевого самоврядування [28]. Завдяки практично розпочатому з 2015 року процесу реформування місцевого самоврядування внаслідок прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [80] процеси бюджетної і владної децентралізації розвивалися паралельно, просуваючись до єдиної цілі, зокрема, шляхом:

- сприяння підвищенню фінансової забезпеченості створених територіальних громад;
- формування нових відносин в управлінні бюджетними ресурсами;
- створення умов для мотивації органів самоврядування територіальних громад до нарощування дохідної бази їх бюджетів [117].

Отже, у 2016 році органи місцевого самоврядування отримали право й ресурси для виконання делегованих державою повноважень і самоврядних функцій. З 2017 року оформилися, хоча й досі продовжують удосконалюватися, міжбюджетні відносини між центральним бюджетом і місцевими бюджетами, перш за все, щодо розмежування відповідальності державних та місцевих органів влади у сфері утримання загальноосвітніх навчальних закладів та закладів охорони здоров'я. Зокрема, базові витрати територіальних громад покриває центральний бюджет шляхом перерахування до бюджетів громад освітньої та

медичної субвенції [117]. Головною метою переходу до нової системи міжбюджетних відносин є забезпечення максимальної автономності органів місцевої влади територіальних громад як запоруки щорічного збільшення інвестиційних ресурсів муніципальних бюджетів та зростання частки видатків на виконання самоврядних повноважень.

Ключовим результатом реформи міжбюджетних відносин стало створення уперше в Україні дворівневої моделі міжбюджетних відносин, принципову відмінність якою від попередньої системи покажемо на рис. 1.3.



Рис. 1.3. Схеми попередньої трирівневої та сучасної дворівневої систем міжбюджетних відносин в Україні*

Джерело: авторська розробка

З цією метою розроблений і втілений в життя порядок автоматичного розподілу певних податків між місцевими і центральним бюджетами на основі єдиних нормативів відрахування надходжень до муніципальних бюджетів, регламентованих Розділом III Бюджетного Кодексу України [12], найголовніші з яких для формування бюджетів переважної більшості ТГ наведено в табл. 1.5.

Безумовно, право змінювання параметрів розподілу коштів за децентралізованим бюджетом залишається за державою, але не за виконавчою владою, що є найважливішим, а за владою законодавчою, за її найголовнішим

органом – Верховною Радою. Перші ж роки функціонування реформованого порядку формування децентралізованого бюджету показали приклади жорсткої боротьби за збереження, або навпаки, корегування норм відрахування до муніципальних бюджетів ТГ.

Таблиця 1.5

**Склад доходів і нормативи надходжень до доходів загального фонду
бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад
(згідно статті 64 в редакції від 15.12.2020)**

Пункт статті 64	Податок або інший вид відрахувань до бюджетів ТГ,	Норматив Відрахування, %
1	2	3
1	Податок на доходи фізичних осіб	60
2	Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	37
4 ²	Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату	3
4 ³	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	5
4 ⁴	Рентна плата за користування надрами для видобування бурштину	30
15	Державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів	100
16	Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	100
16 ²	Акцизний податок з виробленого в Україні, або ввезеного на територію України пального у порядку, встановленому КМУ	13,44
18	Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ТГ	100
19	Місцеві податки та збори, що сплачуються (перераховуються) згідно з Податковим кодексом України	100
21	Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами сільських, селищних, міських ТГ	100
29	Орендна плата за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ТГ	100
30	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	100
31	Плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування	100
33	Кошти від реалізації безхазяйного майна	100

Продовження табл. 1.5

1	2	3
34	Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є сільські, селищні, міські територіальні громади	100
35	Частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами (ТГ)	100
36	Плата за надання інших адміністративних послуг	100
37	Штрафні санкції за порушення законодавства про патентування	100
37 ¹	Адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення	100
38	Адміністративні штрафи та інші штрафні санкції, що накладаються місцевими органами виконавчої влади в установленому порядку адміністративними комісіями	100
39	Штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів сільських, селищних, міських територіальних громад	100
40	Кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівлі за рахунок коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування	100
41	Кошти, отримані від переможця процедури закупівлі у частині здійснення закупівель за рахунок коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування	100

Джерело: складено автором за даними ст. 64 Бюджетного Кодексу України

Уведена в країні система автоматичних відрахувань надходжень до доходів загального фонду муніципальних бюджетів має відіграти стимулюючий вплив на діяльність місцевих адміністрацій у напрямку розвитку бази нормативних відрахувань, що має найважливіше значення, перш за все, для сільських і селищних територіальних громад, які до реформи ніколи не мали власних важелів впливу на розвиток економічної діяльності на своїх територіях. У табл. 1.3 приведемо ті напрямки розвитку діяльності адміністрацій сільських та селищних громад, які є стимульовані наявністю діючих нормативів відрахувань до бюджетів громад за нормативами, наведеними в табл. 1.5.

Отже, проведена реформа територіально-адміністративного устрою та бюджетної децентралізації в Україні створила необхідні передумови рішучої

перебудови влади, перш за все, місцевої, слідом за якою очікується наступний етап реформування всієї влади шляхом вдосконалення владних взаємовідносин на обласному рівні, де очікується передача виконавчої влади від державних адміністрацій до виконавчих комітетів обласних рад із залишенням у держави лише контролюючих функцій шляхом утворення інституту префектів у областях. Яким чином лише сам встановлений порядок нормативів відрахування до бюджетів громад стимулює адміністрації сільських та селищних громад до управління розвитком економічної діяльності покажемо в табл. 1.6

Таблиця 1.6

**Напрямки сприяння адміністраціям сільських та селищних громад
управляти розвитком економічної діяльності, стимульовані бюджетною
децентралізацією**

Напрямок розвитку економічної діяльності у сільських та селищних громадах	Пункти ст. 64 [12] з нормативами відрахувань до бюджетів громад
1. Стимулювання створення робочих міст всередині громад с метою розширення бази оподаткування доходів фізичних осіб, а також бази оподаткування місцевими податками	1; 19
2. Висування пропозицій щодо використання лісових ресурсів та багатства надр на території громад задля збільшення сум отримання рентних платежів	2; 4 ² ; 4 ³ ; 4 ⁴ ; 29
3. Стимулювання розвитку роздрібної торгівлі підакцизними товарами, зокрема паливом	16; 16 ²
4. Заснування в територіальних громадах комунальних підприємств і фінансових установ з метою отримання податків з їхніх прибутків до бюджетів громад	18; 35
5. Надання майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності, в оренду користувачам – як мешканцям власної, так і інших ТГ, з метою отримання орендної плати	29
6. Розширення практики надання платних адміністративних послуг	36
7. Розробка й удосконалення системи й практики стягування адміністративних штрафів та штрафних санкцій за порушення правил ведення економічної діяльності, зокрема правил, установлених для виконання всередині територіальних громад	37; 37 ¹ ; 38; 39

Джерело: розроблено автором

Але створення нової територіально-адміністративної системи стало, хоча й основною, але, все ж таки, лише передумовою вирішення основного завдання – докорінним чином реформувати всю систему місцевої влади з метою забезпечення умов сталого розвитку територій, покращення добробуту населення, що можливо лише при досягненні певного рівня спроможності нових адміністративно-територіальних утворень, про що йдеться в наступному підрозділі нашої дисертаційної роботи.

1.3. Спроможність територіальних громад як чинник успішного післявоєнного відновлення сільського господарства України

Створення територіальних громад в Україні, як основної ланки всієї реформи децентралізації, з самого початку було спрямовано на радикальне покращення економічно-соціального розвитку територій шляхом надання кожній ТГ всіх необхідних прав із самоврядування і забезпечив їх діяльність наданням певних коштів з державного бюджету. Отже, основною метою децентралізації є створення «спроможних територіальних громад сіл, селищ і міст на основі добровільного об'єднання чи приєднання до територіальної громади, здатної самостійно через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечувати належний рівень надання муніципальних послуг у суспільно значимих сферах (охороні здоров'я, освіті, соціальному захисті, культурі, житлово-комунальному господарстві, з урахуванням людських ресурсів, фінансового забезпечення та можливостей розвитку інфраструктури та логістики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці», що визначено статтею 2 Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. [56].

Отже, з 2015 року поняття «спроможної територіальної громади» увійшло в законодавче поле української децентралізації. Викладене у термінах обов'язкових здатностей створюваних ТГ поняття їхньої спроможності відразу

стало і до сих пір залишається центральним на всіх етапах проведення реформи адміністративно-територіального устрою та бюджетної децентралізації.

Саме ж формулювання «спроможності ТГ» стало симбіозом узагальнення численних знань щодо необхідних базових рис самодостатності територіальних одиниць у різних країнах світу, їхнього наукового і методологічного обґрунтування з метою не тільки визначення суті спроможності, але й перевірки можливості їх застосування в такій окремій країні як Україна.

Основні положення, що акумульовані поняттям спроможності ТГ у процесі децентралізації в Україні, розроблялися з урахуванням досвіду багатьох країн Європи, що вже пройшли цей шлях. Питання децентралізації публічної влади на основі дослідження досвіду європейських країн з перспективою запровадження в Україні викладено в низці праць, зокрема, виконаних у межах швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» [28].

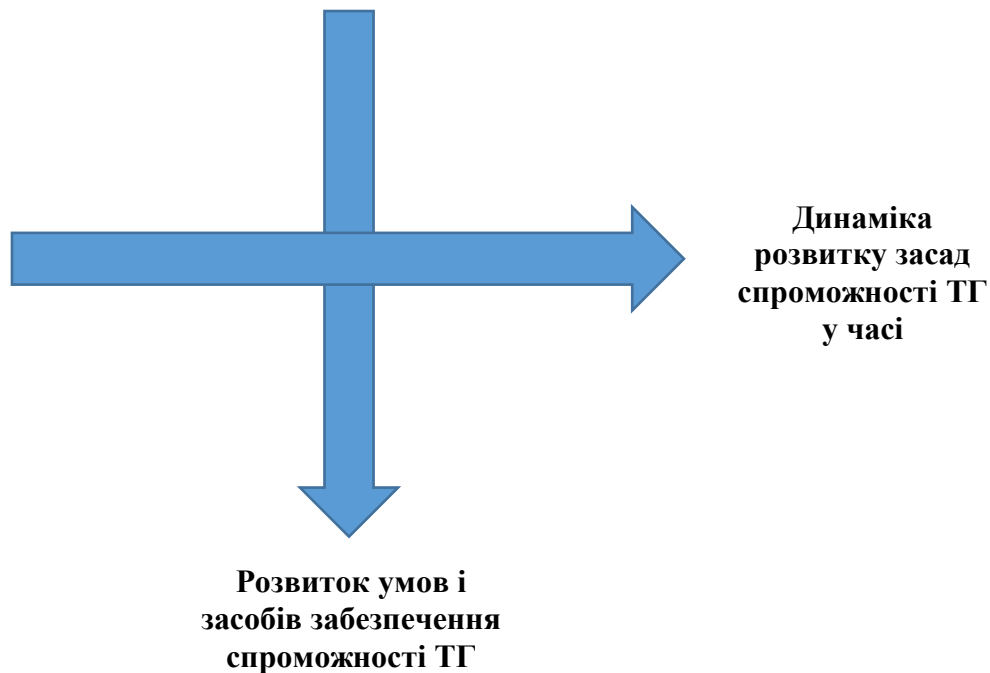


Рис. 1.4. Схема векторів розвитку умов, засобів і темпів розвитку спроможності територіальних громад

Джерело: розроблено автором

При визначенні суті спроможності ТГ в процесі реформи децентралізації України враховувалися не лише механізми забезпечення спроможності базових адміністративних одиниць різних країн світу, але й особливості самої динаміки адміністративно-територіального розвитку в них, що робить зручним розглядати ці процеси на перетині двох векторів розвитку, схематично показаних на рис. 1.4.

При формулюванні завдань забезпечення спроможності створюваних ТГ в Україні враховувались особливості розвитку адміністративно-територіального устрою країн Західної та Східної Європи. Адміністративно-територіальний устрій багатьох провідних країн світу видається, на перший погляд, доволі консервативним, але насправді це пояснюється дуже тривалим процесом формування основ їхнього адміністративно-територіального устрою, наприклад, для Іспанії, Італії, ФРН – з ХІХ, для Франції – з ХVІІІ століття, а для Великої Британії, навіть, з періоду феодалізму [28]. З іншого боку, базові адміністративно-територіальні одиниці (АТО) цих країн мають найбільш розвинену систему прав, повноважень і засобів забезпечення їхньої самодостатності в фінансово-бюджетній системі країни [21].

З іншого боку, процеси адміністративно-територіального реформування країн Східної Європи – Польщі, Чехії, Угорщини, Болгарії, що відбулися на стику ХХ і ХІ століть, характеризуються більшою швидкістю, а досягнуті при цьому результати створення спроможних АТО продемонстрували немало прикладів, визнаних доцільними для використання в процесі реформи децентралізації в Україні.

Сформульоване в Україні визначення спроможності ТГ [56], хоча й враховує результати детального вивчення досвіду зарубіжних країн, все ж таки залишається формулою, наповнення якої потребує ще тривалої розробки, зокрема, з урахуванням результатів аналізу функціонування системи ТГ в Україні протягом певного часу. Структурно-змістовний аналіз визначення поняття спроможності українських ТГ показує, що її досягнення мало сформулювати, а

необхідно наповнити конкретними фінансовими механізмами, логістикою, інфраструктурною цілісністю та кадровим забезпеченням. Критерієм достатності складу механізмів спроможності є отримання територіальною громадою здатності до виконання стандартних суспільних послуг населенню ТГ та забезпечення її розвитку [24]. Дослідниками також відзначається, що забезпеченість населення потребами в адміністративних послугах на самому ділі має відображати особливості екологічного, етнографічного, соціологічного та економічного характеру згідно з конкретними умовами ТГ [71]. Відзначається також, що спроможність територіальних громад потребує наявності певних спільних ресурсів як у органів влади, так і в жителів громади, а також потребує активної участі мешканців ТГ в питаннях її функціонування [112].

Реалізація самої ідеї децентралізації в Україні шляхом створення АТО базового рівня не могла бути єдиною для всіх регіонів країни, ураховуючи різну щільність населення й структуру типів населених пунктів в них. При розробці загальної схеми ТГ, яка зрештою вилася в утворення 1469 територіальних громад, практично використано різні типи їх утворення саме з урахуванням забезпечення їхньої спроможності надавати муніципальні послуги мешканцям у встановленому державою обсязі, а саме:

варіант 1 – повноваження та відповідальності залишається в АТО без її укрупнення та об'єднання громад із передачею частки функцій обслуговування на вищій рівень (району);

варіант 2 – укрупнення АТО шляхом добровільного об'єднання громад та розподіл функцій надання муніципальних послуг та обслуговування населення між ними;

варіант 3 – укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання, зокрема примусового шляхом вольового проведення реформи, коли спроможність ТГ стає достатньою для надання всіх послуг;

варіант 4 – розукрупнення існуючих районів до мінімально можливого рівня з делегуванням повноважень громадам, створеним навколо центрів економічного розвитку [21].

Отже, сама адміністративно-територіальна мапа України формувалася за принципом забезпечення спроможності ТГ щодо виконання ними муніципальних послуг. Таким чином, поняття «спроможності громади» стає центральним, як у адміністративно-територіальній реформі, так і реформі публічної влади і реформі бюджетної децентралізації.

Само поняття «спроможності територіальної громади», як ще на стадії обговорення, так і в редакції прийнятих законодавчих документів реформи децентралізації, було й залишається центральним щодо формулювання критеріальних ознак досягнення спроможності ТГ, але не є остаточним. Відмічають, що саме словосполучення «спроможна територіальна громада», указуючи носія спроможності, все ж таки не в змозі остаточно визначити перелік необхідних послуг, суб'єктів надання послуг та їхній рівень [38].

Відомо, що будь-яка дія, навіть, у фізиці, здійснюється у просторі та в часі завдяки наявності певної сили. Отже, здатність здійснювати муніципальні послуги в територіальних громадах повинна мати аналог сили в фізиці, тобто, певні ресурси, а значить, і певні можливості їх отримання. Схему взаємодії категорій спроможності, муніципальних послуг і ресурсів їх виконання приведемо на рис. 1.5.

Так, сам перелік повноважень ТГ, приведений на рис. 1.5, відображає їхнє сприйняття на момент утворення перших 1000 територіальних громад в Україні згідно з виданими в 2014 році рекомендаціями Практичного посібника з питань формування спроможних територіальних громад [123].

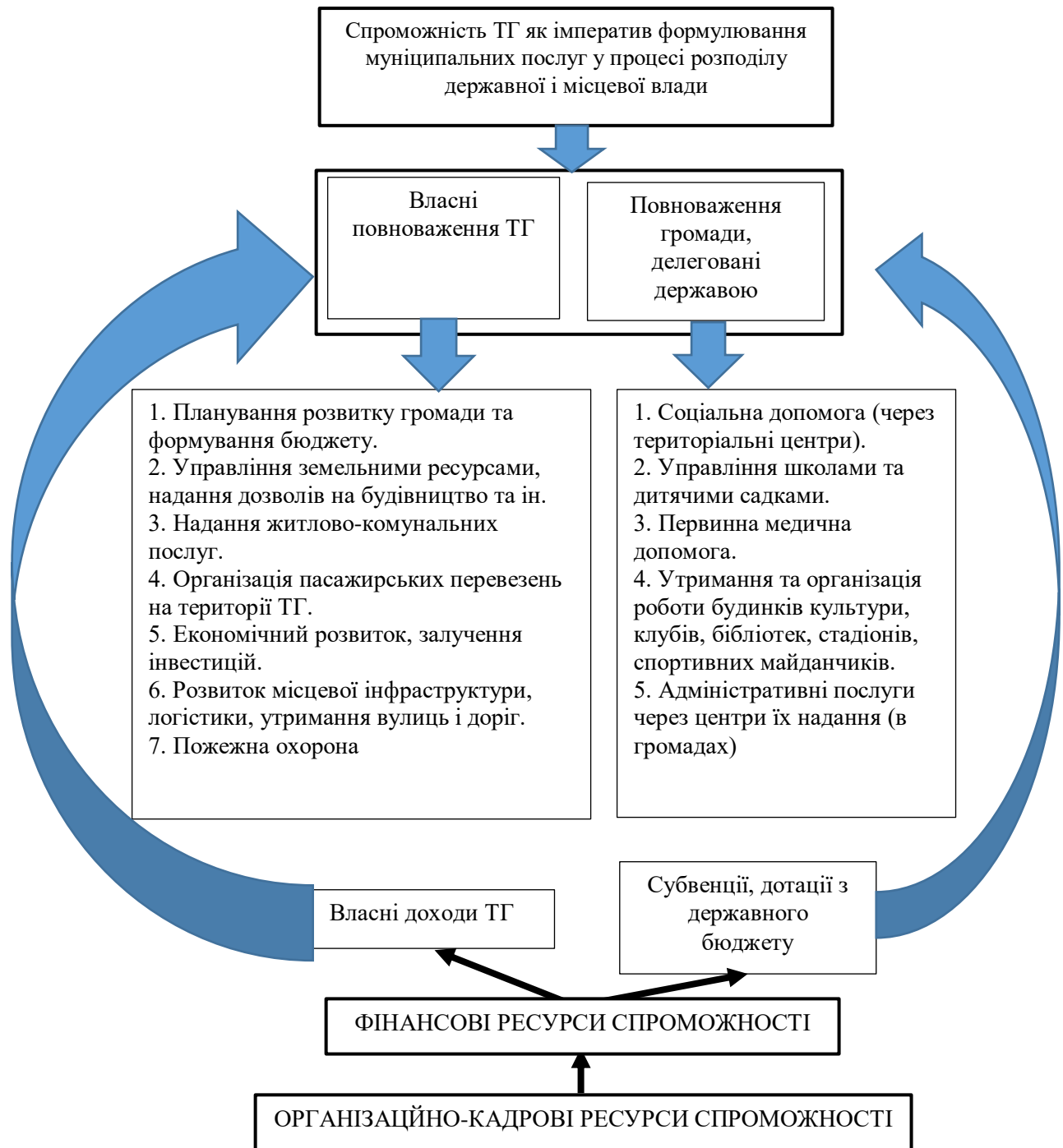


Рис. 1.5. Схема взаємодії категорій спроможності, муніципальних послуг і ресурсів їх виконання

Джерело: розроблено автором

Для країни в цілому необхідно було визначитися з єдиним алгоритмом формування ресурсів спроможності громад, до яких було залучено, перш за все:

- 1) зарахування до їхніх бюджетів 60% податку на доходи громадян;
- 2) отримання власного земельного податку за ставками, встановленими самою громадою;
- 3) місцевий податок на нерухоме майно;
- 4) також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів.

Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишаються 100% єдиного податку та інші місцеві податки і збори.

Але очевидно, що наділення цими ресурсами дрібні територіальні громади, яких є переважна більшість, не стають спроможними. Очевидним є також те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку необхідне залучення коштів ззовні.

Але й наявність достатніх фінансових ресурсів забезпечення спроможності ТГ не є достатньою через величезний брак управлінського досвіду, що потребує розглядати як окремий ресурс – наявність необхідного організаційно-кадрового потенціалу громади.

Щодо ролі спроможності у процесі створення й функціонування територіальних громад необхідно виділити дві функції спроможності.

По-перше, категорія спроможності ТГ була введена в законодавство і в сам процес створення територіальних громад як критеріальна оцінка доцільності, практично, як **дозвіл** на створення кожної громади.

А по-друге, вже в процесі функціонування створених ТГ, спроможність ТГ, виконавши тим чи іншим чином функцію критерія доцільності створюваних самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, стала сприйматися як важливий інструмент оцінювання поточного стану розвитку ТГ у плані

виконуваності територіальної громади своїх обов'язків перед своїми мешканцями.

Тобто, з запобіжника пропуску до системи самодостатніх АТО поняття «спроможність ТГ» перетворилася у критерій їх розвитку, хоча би за станом фінансової спроможності. Визнанням цього факту стало те, що Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон) стало щорічно оцінювати фінансову спроможність територіальних громад і формувати на цій основі їхній рейтинг [70]. Ставлення до цього питання з боку Мінрегіону таке, що подібний рейтинг ТГ може бути використаним для аналізу ефективності мобілізації власних ресурсів територіальних громад і раціонального використання бюджетних коштів для прийняття якісних управлінських рішень, зокрема щодо надання якісних послуг населенню ТГ [30]. Використані при цьому відносні та питомі показники, як, наприклад, власні доходи на одного мешканця, рівень дотаційності та капітальних видатків на одного мешканця, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах [30] задають тренд дослідженню ефективності функціонування як окремих ТГ, так і всієї реформи децентралізації у цілому, що обґрунтовує постановку подібних задач у цій дисертації.

Складність запровадження поняття «спроможність ТГ» як критеріальної ознаки доцільності й можливості створення кожної ТГ полягає не лише в невизначеності, чи наявні ресурси спроможності достатні для забезпечення надання муніципальних послуг, але й в неможливості реалізувати змістовні складові поняття «спроможності» у вигляді чіткої відповідної системи показників, або вимірювачів. Так, перший законодавчо оформлений підхід до визначення й кількісного вимірювання спроможності ТГ був реалізований «Методикою формування спроможних територіальних громад», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. [56].

Згідно з цим законом запроваджено найбільш узагальнені категорії спроможності ТГ, що залишаються базою не тільки формування системи АТО у вигляді ТГ, але й на тривалий період розвитку адміністративно-територіальної системи в Україні аж до її принципового реформування.

До них належать: по-перше, термін «проектно спроможна територіальна громада сіл, селищ, міст», як дієвий результат добровільного об'єднання домогосподарств сільських територій у елемент ланки бюджетної системи, здатний до самостійного забезпечення через органи місцевого самоврядування належний рівень якості надання муніципальних та адміністративних послуг, зокрема у сфері культури, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрового складу працівників муніципалітету, достатності обсягів фінансового забезпечення та розвитку соціальної і логістичної інфраструктури у межах цілісної адміністративно-територіальної одиниці»;

по-друге, потенційний адміністративний центр територіальної громади села, селища, міста, уособлює якість та форму організації життя територіальної громади з розвинутою інфраструктурою та логістичними шляхами зі сполученням периферії сільської території з її географічним центром;

по-третє, поняття зони доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, якою є « територія навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, що визначається з урахуванням доступності муніципальних послуг у відповідних сферах на території такої громади» [56, ст. 2].

Саме статтею 3 Методики сформульовано чинники сприйняття спроможності як сутнісної категорії цілого процесу адміністративно-територіальної реформи України. Згідно з ними спроможність громади формується з урахуванням:

спроможності органів місцевого муніципалітету вирішувати суспільні питання і межах власних компетенцій для задоволення потреб населення;

особливостей історичного, географічного, соціально-економічного, природно-екологічного та етико-культурного характеру населення та територій громад;

особливостей та розвитку інфраструктури та логістики відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

можливостей самофінансування своєї діяльності;

трудової міграції населення та ін.

Регламентовано також певний загальний порядок створення територіальних громад, зведений до наступного переліку обов'язкових кроків, якими мали користуватися ініціативні групи із створення ТГ [56, ст. 5]:

– окреслення потенційних адміністративних центрів спроможних громад з урахуванням меж територіальної і логістичної доступності до них;

– формування списку населених пунктів, що входять до складу спроможних територіальних громад;

– аналізування рівня спроможності громад за діючою Методикою;

У результаті на початковий момент формування територіальних громад до критеріїв оцінки рівня спроможності громад було віднесено [56, ст. 7]:

– чисельність мешканців на території спроможної територіальної громади;

– чисельність дітей та учнівської молоді у закладах дошкільної та загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;

– площа її території;

– індекс податкової спроможності бюджету спроможної територіальної громади;

– частка доходів від місцевих податків та зборів у сукупних доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Оцінювання рівня спроможності громади визначалося у числовому вимірі за числовими критеріями, які встановлюються за наданою визначено процедурою:

- недостатній рівень спроможності: від 1,5 до 2,1;
- достатній (середній) рівень спроможності: від 2,2 до 3,8;
- високий рівень спроможності для розвитку: від 3,9 до 5.

Встановлені законодавчо критерії спроможності об'єднаних територіальних громад, що супроводжували започаткований з 2015 року процес створення спроможних громад, надалі, ще далеко до його завершення виявити низку проблемних питань, актуалізація яких підвищувалася в процесі охоплення децентралізацією всієї країни.

Передусім, йдеться про таке найважливіше явище, як вкрай низька здатність створених громад заробляти власні кошти для забезпечення нормальної життєдіяльності. Визнання цього стало одним з чинників гальмування процесу завершення створення ТГ, яких на кінець 2019 року практично створено лише 1000 із запланованих біля 1500 за рахунок об'єднання 4500 місцевих рад, тоді як ще біля 6500 місцевих рад досі залишалися не охопленими реформою децентралізації.

Саме питання спроможності ТГ і визначення причин гальмування ходу реформи, яка повинна згідно законодавство завершитися 2020 року, стали об'єктом гострого протистояння усередині нового уряду, що призвело до заміни Міністра розвитку громад і регіонів на засіданні Верховної ради України 4.02.2020 р.. Зі слів Президента на нараді з представниками Ради і Кабміну України 4.02.2020 р. впливало, що Міністерство розвитку громад і територій не виконало завдання щодо розробки законопроекту про підвищення потенціалу Агентства регіонального розвитку щодо посилення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення розробки та затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки [82].

Цим практично визнано, що протягом перших років реформи децентралізації зробили не зовсім виважені орієнтири щодо інституціональних чинників забезпечення спроможності створених ТГ. Оскільки процес децентралізації поки що здебільшого охоплював сільські території, то до уваги бралися, перш за все, такі чинники спроможності ТГ, які би, за думкою авторів реформи, були достатніми для чіткого уявлення розподілу загальнодержавного бюджету серед створених об'єднаних територіальних громад, перш за все, сільського та селищного типу.

Ураховуючи, що поряд з реформою децентралізації одночасно здійснюються також реформи освіти і медичної сфери, то на чільне місце ставилися питання наявності необхідної кількості освітніх і медичних закладів у населених пунктах, що об'єднуються в єдиній ТГ, щоб мати на цій основі можливості розрахунку необхідних освітньої і медичної субвенцій з державного бюджету, що направляються до бюджетів територіальних громад. Поза пильною увагою залишилися питання спроможності заробляти самими вже створеними ТГ власних коштів, необхідних не тільки для забезпечення поточного функціонування ТГ, але й їхнього розвитку. Спиралися, зокрема, на думку, що наявність декілька комунальних підприємств у складі ТГ може забезпечити економічну спроможність діяльності і життя об'єднаних громад завдяки значному обсягу податків, що залишаються в місцевих бюджетах. Саме на цій базі сформовано уявлення щодо пропорцій розподілу найважливіших податків і відрахувань між територіальними громадами та центральним бюджетом, а саме таким чином, щоб громадам залишалося 60% податку на доходи фізичних осіб, 100% податку на майно, єдиного податку, прибуток установ комунальної власності, сум від надання адміністративних послуг, 25% екологічного податку та усього лише 5% акцизного податку з роздрібною торгівлі тютюном, алкоголем та нафтопродуктами.

Система нормативів фінансової децентралізації має настільки основоположне значення для всієї структури загальнодержавного бюджету країни, що навіть найменша зміна пропорції цих показників загрожує сталому співвідношенню частин цілого бюджету, що продемонструвало гостре протистояння Кабміну і місцевих еліт у процесі складання бюджету України на 2020 рік, коли урядом була здійснена спроба перерозподілити навіть ту невеличку частку акцизного податку з продажу пального, що залишається в місцевих бюджетах і що викликало повне несприйняття такого нововведення.

Отже, тривога уряду щодо недостатньої спроможності ТГ, що гальмувало процес завершення їхнього створення й започаткування розвитку потребувала перевести увагу на ті інституційні чинники спроможності ТГ, які повинні бути враховані на заключній стадії адміністративної реформи країни. У зв'язку з цим урядом внесені суттєві зміни до Методики формування спроможних громад [119]. За цим урядовим рішенням встановлено і дотепер діють такі критерії, які дають можливість оцінити рівень спроможності громади, як:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність дітей шкільного віку, які навчаються в загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Встановлені з 2020 року оновлені критерії спроможності громад, проіснувавши нетривалий час, практично вже протягом першого року стали доводити їхню невідповідність завданню суттєво змінити ставлення до них як до

повноцінного інструменту управління спроможністю створених територіальних громад, або до таких, що підлягають реформуванню з різних причин. З'ясувалося, що встановлені критерії найменше здатні вирішувати завдання сприяння економічному розвитку громад з урахуванням усієї сукупності проблем, що виникають усередині кожної громади за визначеними у п. 1.1 шістьма напрямками недосконалості громад, пов'язаними з самим процесом їх формування й функціонуванням внаслідок недостатнього рівня пророблення таких питань ще на стадії розробки програми децентралізації України в цілому.

Сама категорія спроможності громад останнім часом все більше набуває характеру, більш значущого для оцінювання якості функціонування громад, визначеного затвердженими критеріями спроможності. Все більше стан спроможності громад оцінюється у зв'язку із різними сторонами діяльності громад, що набуло поширення в публікаціях, присвячених аналізу діяльності ТГ. Ця тенденція набула загального характеру після того, як Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон) започаткована щорічна публікація оцінок фінансової спроможності територіальних громад та формування їхнього рейтингу [70].

Навколо констатації рейтингу фінансової спроможності громад поширюються спроби аналізу проблем підтримки фінансової спроможності громад. Зокрема, набуває розголосу проблема існуючого порядку нарахування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) за місцем праці особи, який є доволі руйнівний для фінансового добробуту саме сільських та селищних громад, значна частка мешканців яких працевлаштована у містах поза межами громади їх місця проживання.

Ця проблема все більше стає ключовою для всієї реформи децентралізації. Ставиться під сумнів ефективність законодавчого сприяння мотивації громад залучати інвесторів, якщо потенційні податки з доходів мешканців громади сплачуватимуться не до її бюджету, а до місця реєстрації інвестора, здебільшого,

у великих містах країни. Питання зміна принципу нарахування податку на доходи фізичних стало темою роботи одної з груп народних депутатів, що працюють над підготовкою відповідного Указу Президенті щодо зміни існуючого порядку нарахування ПДФО [76].

Через воєнні події 2022 – 2024 років, коли статусі тимчасово окупованих територій опинилася значна кількість сільських і селищних громад, загострилася проблема влаштування переселенців з тих територій до громад на території, підконтрольні Україні. Така проблема не відчувалася протягом попередніх 8-ми років, оскільки більша частина переселенців з тимчасово окупованих промислових регіонів Донбасу спрямовували свої наміри щодо переселення до міст у підконтрольних Україні областях і, відповідно, міських територіальних громадах.

Широкомасштабні воєнні дії на територіях переважно сільськогосподарського спрямування загострили проблему масових переміщень сільського населення, зокрема, прибуття значної кількості переселенців з окупованих громад.

У зв'язку з цим до змісту категорії спроможності додається аспект готовності громад до прийняття переселенців як мешканців і потенційних працівників на користь громади.

Це формує новий напрямок сприйняття спроможності громад до інтеграції до їх складу громад внутрішньо переміщених осіб внаслідок воєнних дій в Україні таким чином, що б не знижувати, а навпаки, підвищувати спроможність громад, винаходячи нові резерви розвитку громад за рахунок нових можливостей залучення додаткових людських ресурсів.

Таким чином, спостерігається неминучий процес реформування змісту категорії спроможності територіальних громад як механізму допущення їх до створення на механізм забезпечення їх фінансового, економічного та соціально-економічного розвитку за загальною схемою, представленою на рис. 1.6.



Рис. 1.6. Схема формування, стану й вдосконалення системи критеріїв спроможності територіальних громад (щодо громад сільського й селищного типів)

Джерело: розроблено автором

Утім, просування у напрямі вирішення лише одного такого питання потребує вирішення цілої низки системних питань інтеграції людей до нового місця мешкання, які би створювали умови отримання взаємного зиску як нових переселенців до громади, так і створення умов, при яких вони були би корисними для самої громади і працювали на підвищення її спроможності. Навіть урахування такого лише одного напрямку вдосконалення діяльності громад потребує, фахівців [51], забезпечення низки наступних аспектів успішності приєднання нової людини або родини до громади: безпеки та захищеності нової людини в громаді; створення умов для налагодження нового рівня життя належного рівня; доступу до всіх засобів до існування на рівні із постійними мешканцями громади; сприяння відновленню житла, землі та майна; сприяння возз'єднання сімей переселенців; доступу до держаних справ в межах компетентності громади; доступу до ефективних засобів правового захисту та правосуддя.

Аналіз стану територіальних громад сільського і селищного типів у результаті здійсненої повномасштабної агресії РФ проти України показує, що додатковим напрямком вдосконалення цілої концепції спроможності громад має бути врахування нових завдань, що постають у зв'язку із необхідністю виконання задач післявоєнного відновлення сільського господарства України.

Отже, у відповідності із темою дисертаційної роботи, на основі аналізу стану сприйняття спроможності територіальних громад у процесі їх функціонування виникає новий зміст категорії спроможності територіальних громад як здатності їх до розвитку в умовах післявоєнного відновлення України.

Експериментальна презентація об'єктивного процесу реформування категорії спроможності територіальної громади з допуску на створення на потенціал розвитку, а також дослідження резервів фінансово-економічної спроможності територіальних громад представлено в наступному розділі роботи.

Висновки до розділу 1

Внаслідок повномасштабної агресії Російської Федерації економіка України понесла величезні втрати, зокрема значній руйнації піддалося сільське господарство країни, значною мірою зосереджене в сільських та селищних територіальних громадах, створених в результаті проведеної адміністративно-територіальної реформи в Україні. Особливістю відновлення сільськогосподарської сфери народного господарства України, порівняно із станом промисловості та інших галузей, є те, що головним суб'єктом як відновлювальних робіт так і використання їх результатів є територіальні громади, перш за все, сільського і селищного типів, основою життя й діяльності яких є сільське господарство.

Функціонування територіальних громад протягом останніх передвоєнних років виявило, на фоні безумовно успішно проведеної адміністративно-територіальної реформи, неочікувані невисокі фінансові результати, особливо щодо діяльності сільських та селищних територіальних громад. За показником власних зароблених доходів у розрахунку на одного мешканця сільські та селищні громади значно відстають від міських, а серед сільських та селищних громад річна сума власних доходів коливається від декілька тисяч до декілька десятків тисяч грн. на 1 мешканця, що демонструє певну недосконалість створених нових суб'єктів життя й діяльності. Гостроту сприйняття цих неочікуваних фінансових результатів функціонування територіальних громад демонструє запровадження Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон) щорічного моніторингу оцінювати фінансової спроможності територіальних громад і формування на цій основі їхнього рейтингу як за показником власних доходів громад у розрахунку на одного мешканця, так і за рівнем дотаційності громад, суми капітальних видатків знов таки в розрахунку на одного мешканця, питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах та ін.

Отже, у процесі післявоєнного відновлення сільського господарства України сільським і селищним громадам доведеться не тільки виправляти недоліки їхнього функціонування, відновлюючи свої господарства у передвоєнному стані, а прагнути їх якісного перетворення на основі врахування сучасних тенденцій розвитку світового сільського господарства і використання наявних резервів розвитку громад .

Аналіз стану фінансової ефективності функціонування громад природньо приводить до аналізу самого процесу адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка зайняла тривалий період часу з 2015 по 2021 роки. Не зважаючи на те, що Україна, здійснюючи практично останньою з східноєвропейських країн свою децентралізацію максимально намагалася врахувати найбільш позитивні її риси, але все ж таки, як на стадії створених перших ТГ, так і подальшого їх розширення і, нарешті, повного завершення, виявлялися певні проблемні питання, актуалізація яких приводила до корегування суспільної думки щодо суті самого поняття спроможності ТГ та інструментів їх оцінювання й управління. Протягом всього періоду приймалися різні законодавчі рішення щодо самого процесу реформування, через що різні ТГ, сформовані у різні періоди, спиралися на різні законодавчо встановлені умови.

Виявилось, що загальною причиною прояву певних проблем функціонування ТГ є недостатній рівень пророблення ще на стадії розробки програми децентралізації явищ, які виявилися вже при фактичному існуванні ТГ і які трудно було передбачити заздалегідь, і які можна звести до наступних 6 аспектів.

1. Не було достатньо ретельно враховано, що на зниження ефективності діяльності ТГ вплине злам довготривалих взаємовідносин між населеними пунктами та центрами старих районів, оскільки в результаті адміністративно-територіальної реформи здійснено різке укрупнення районів, кількість яких з 490 зменшена до 136.

2. Не було ретельно вивчено наслідки збігу у часі процесу створення ТГ і реформування структури освітнього й медичного обслуговування в країні, у результаті чого створені ТГ вимушені взяти під свою опіку тисячі установ сфери освіти, культури, охорони здоров'я, централізоване фінансування яких за рахунок субвенцій зі зведеного бюджету країни не в змозі задовольнити фактичні потреби населення територіальних громад.

3. Внаслідок двоетапного процесу адміністративно-територіальної реформи, коли на першому етапі створення ТГ йшло шляхом добровільного об'єднання, а з кінця 2019 року мало місце примусове створення ТГ, початкові умови функціонування територіальних громад виявили доволі значні відмінності, які вплинули на фінансові результати їх діяльності.

4. Лише у процесі фактичного функціонування ТГ, а не на етапі їхнього створення, виявилося, що найбільш корисним для ТГ виявилася наявність на їх території бізнесових структур, зареєстрованих в громадах, які не тільки забезпечують робочі міста для власних мешканців, але й використовують працю мешканців інших територіальних громад. Особливо велику роль на результати діяльності ТГ відіграють великі підприємств, а також і бюджетні установи, оскільки податок на доходи їх працівників – фізичних осіб (ПДФО) забезпечує загалом більше як 50% усіх власних доходів ТГ.

5. Центральне для всього процесу адміністративно-територіальної реформи поняття спроможності територіальних громад, як їх здатності забезпечити свій розвиток і достойне життя кожного мешканця ТГ, законодавчо врегульоване через затверджені критерії спроможності громад, залишалось актуальним лише в процесі їх створення, але практично втратило свою впливову силу в процесі їхнього подальшого функціонування, зокрема, через відсутність у складі критеріїв спроможності показників суто фінансово-економічного стану громад.

6. У міру просування реформи децентралізації постали очевидними проблеми розвитку підприємництва в умовах територіальних громад, особливо,

сільській місцевості, оскільки ТГ мало чим впливає на місце реєстрації фермерського бізнесу, не може перешкоджати перенесенню їхньої реєстрації до інших громад у процесі впровадження законодавства щодо продажу землі сільськогосподарського використання, а через це – на отримання доходів до власного бюджету від фермерського бізнесу, а саме: єдиного доходу з підприємницької діяльності, 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на власність, зокрема, на землю.

Останнім часом сама категорія спроможності громад все більше набуває характеру, більш значущого для оцінювання якості функціонування громад зокрема, у фінансовій сфері, поширюються спроби аналізу проблем підтримки фінансової спроможності громад. Зокрема, набуває розголосу проблема існуючого порядку нарахування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) за місцем праці особи, який є доволі руйнівний для фінансового добробуту саме сільських та селищних громад, значна частка мешканців яких працевлаштована у містах поза межами громади їх місця проживання.

У зв'язку з воєнними подіями 2022 – 2024 років, коли у статусі тимчасово окупованих територій опинилася значна кількість сільських і селищних громад, загострилася проблема влаштування переселенців з тих територій до громад на території, підконтрольній Україні. У зв'язку з цим до змісту категорії спроможності додається аспект готовності громад до прийняття переселенців як мешканців і потенційних працівників на користь громади.

Враховуючи величезну зарубіжну еміграцію населення України внаслідок бойових дій протягом повномасштабного вторгнення РФ до України неможна не очікувати неминучу зміну структури розподілу населення по території України в післявоєнний період, особливо, що стосується територіальних громад Луганської, Донецької, Харківської, Херсонської та Запорізької областей, що стали місцем безпосередніх воєнних подій, що привели до виїзду величезної кількості населення.

Ураховуючи неясність на сьогодні перспективи щодо конкретних строків закінчення війни, сільські і селищні територіальні громади, особливо у східній частині України, мають брати до уваги декілька суттєвих чинників зміни структури й кількості населення громад у післявоєнному періоді через втрату частки населення громад, яке вирішить не повертатися до рідних місць.

Отже, невизначені наслідки війни, яка ще продовжується, також мають бути враховані в єдиному ключі обґрунтування як нагальної потреби реформування змісту і категорій спроможності сільських і селищних територіальних громад як механізму їх допущення до створення на механізм забезпечення їх фінансового, соціально-економічного розвитку в інтересах мешканців громади і держави в цілому. Розглянуті в розділі 1 аспекти спроможності територіальних громад сільського і селищного типів опубліковано в авторських роботах [93; 97; 98].

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ЧИННИКІВ І МАРКЕРІВ ЗРОСТАННЯ СПРОМОЖНОСТІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Дослідження впливу на спроможність сільських і селищних територіальних громад з боку чинників, що визначилися в результаті реформування адміністративно-територіального устрою країни

Тезис, який відстоюється в даній роботі, полягає в констатації наступної триєдиної конструкції висновків щодо дієвості категорії спроможності громад, яка підлягає експериментальному підтвердженню:

- 1) категорія спроможності громад при їх створенні, реалізована у вигляді певних критеріїв, відіграла рішучу роль у просуванні всієї адміністративно-територіальної реформи до кінця;
- 2) критерії спроможності громад здебільшого залишила поза своїм безпосереднім впливом результати діяльності вже створених громад;
- 3) спроможність громад, оцінювана за затвердженою системою критеріїв і методикою оцінювання, залишається фактором впливу на спроможність їхнього розвитку і потребує трансформації задля формування механізмів підвищення спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів.

Критерії спроможності територіальних громад формувалися протягом перших років реформи децентралізації, яка здебільшого охоплювала сільські території, що вплинуло на формування змісту і критеріїв спроможності громад, спрямованих на завдання забезпечення сотень їх у сільській місцевості. Безумовно й авторами не могли бути прийняті й повністю виважені орієнтири щодо інституціональних чинників забезпечення спроможності створених ТГ, не тільки у процесі їх створення, але й подальшого самостійного функціонування.

Це пояснюється тим, що при формуванні критеріїв спроможності громад до уваги бралися, перш за все, такі чинники спроможності ТГ, які за думкою авторів реформи були достатніми для чіткого уявлення розподілу загальнодержавного бюджету серед створених об'єднаних територіальних громад, зокрема, сільського та селищного типу.

Ураховуючи, що поряд з реформою децентралізації одночасно здійснюються також реформи освіти і медичної сфери, то на чільне місце ставилися питання наявності необхідної кількості освітніх і медичних закладів у населених пунктах, що об'єднуються в єдиній ТГ, щоб мати на цій основі можливості розрахунку необхідних освітньої і медичної субвенцій з державного бюджету, що направляються до бюджетів територіальних громад.

Але практично поза увагою залишилися питання спроможності заробляти самими створеними ТГ власних коштів, необхідних не тільки для забезпечення поточного функціонування ТГ, але й їхнього розвитку.

Вважалося, що наявність декілька комунальних підприємств у складі ТГ може забезпечити економічну спроможність діяльності і життя об'єднаних завдяки податкам, що залишаються в місцевих бюджетах. Саме на цій базі сформовано уявлення щодо пропорцій розподілу найважливіших податків і відрахувань між територіальними громадами та центральним бюджетом, а саме таким чином, щоб громадам залишалось 60% ПДФО, увесь обсяг податку на майно та єдиного податку, а також прибуток комунальних установ, доходи від надання адміністративних послуг, чверть екологічного податку та 5% акцизного податку з роздрібною торгівлі підакцизними товарами, серед яких найбільш вживаними є алкоголь, тютюн та нафтопродукти.

Прийнята система фінансової децентралізації, закріплена в показниках формування бюджетів ТГ, має настільки основоположне значення для всієї структури загальнодержавного бюджету країни, що навіть найменша зміна пропорції цих показників загрожує сталому співвідношенню частин цілого

бюджету країни. Таке становище цілком демонструє гостра дискусія й суперечки щодо найменшої зміни встановлених нормативів відрахувань щодо бюджетів ТГ, які щорічно відбуваються у Верховній Раді у період прийняття державного бюджету України між лобістами місцевого самоврядування й тими, що відстоюють погляди на більш централізоване формування державного бюджету. Систематично це має місце при уточненні розподілу акцизного податку з продажу пального, інших товарів, із здійснення інших видів діяльності, зокрема, у природничій сфері.

Отже, система показників формування бюджету територіальних громад у цілому відбулася як доволі жорстка конструкція, мало призначена для оперативного регулювання.

Тому тривога й турбота уряду щодо недостатньої спроможності створюваних ТГ, що гальмувало процес завершення адміністративно-територіальної реформи, здебільшого відбивалася на моніторингу й корегуванні інституційних чинників спроможності ТГ при збереженні структури показників відрахувань до бюджетів територіальних громад. У результаті врахування виявлених недоліків системи забезпечення спроможності громад на заключній стадії адміністративної реформи країни до Методики формування спроможних громад [32] внесені зміни до формулювання критеріїв спроможності:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність дітей шкільного віку, які навчаються в загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;

– частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Очевидно, що встановлені критерії стають базою оцінки спроможності ТГ лише при прийнятті рішень щодо їхнього створення, але у свідомості суспільства показники спроможності створювання ТГ залишаються чинниками сприяння також розвитку ТГ в подальшому процесі їхнього функціонування.

У процесі експериментальної презентації впливу критеріїв спроможності створення ТГ у процесі їхнього подальшого самостійного функціонування було досліджено структуру доходів низки ТГ Дніпропетровської, Донецької і Луганської областей, за результатами роботи за 2018 рік після 2 – 3 років їхнього утворення. Звітні дані відібраних ТГ [97], наведені в табл. 2.1, демонструють розподіл їх загальних доходів на суми отримання з бюджетів різних рівнів субвенцій і дотацій, а також власних доходів. Приведені дані показують, що частка власних доходів даних ТГ коливається в межах від 32,4 до 70,8 відсотків від їхньої загальної суми.

Таблиця 2.1

Структура загальних і власних доходів ТГ (за 2018 рік)

ТГ	Область	Загальні доходи, тис. грн.	Субвенції, дотації, тис. грн.	Власні доходи, тис. грн.	Частка власних доходів у загальних, %
1. Біловодська	Луганська	261333,5	164211, 2	97122,2	37,2
2. Білокуракинська	– “ –	113550,9	46816,2	66734,7	58,8
3. Красноріченська	– “ –	27208,8	17938,2	9270,6	34,1
4. Новопсковська	– “ –	68632,2	31517,4	37114,8	54,1
5. Чмирівська	– “ –	42684,2	26211,9	16472,3	38,6
6. Троїцька	– “ –	97871,9	38343,5	59528,4	60,8
7. Гречанопадівська	Дніпропетровська	73522	21469	52053	70,8
8. Грушівська	– “ –	33484,1	22640,1	10844	32,4
9. Апостолівська	– “ –	168751,1	81970,4	86780,7	51,4
10. Званівська	Донецька	21074,2	14365,2	6709	72,1

Джерело: складено автором

У результаті дослідження встановлено, що перші роки увага до показників доходів ТГ концентрувалася, передусім, на сумі отриманих субвенцій і дотацій, але залежність цих нарахувань від загальнодержавного бюджету призвела до розуміння, що саме власні доходи ТГ можуть забезпечити їхній розвиток. Отримані дані свідчать, що основними чинниками зростання маси власних доходів є наявні території та чисельність мешканців ТГ. Для підтвердження цього висновку проведемо факторний аналіз визначення чинників впливу на обсяги отриманих власних коштів ТГ на основі приведених у табл. 2.2 даних щодо загальної характеристики досліджених ТГ та показників їхньої діяльності [93].

Таблиця 2.2

Загальна характеристика ТГ та абсолютні і відносні показники їх власних доходів (2018 р.)

ТГ	Площа у кв. км	Чисельність, осіб	Власні доходи, млн. грн.	Площа на 1 особу, га	Власні доходи у розрахунку на одного мешканця		Район як база ТГ	Відсутність міст поряд
					Грн.	Місце		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Біловодська	1597	23359	97,12	6,84	4158	3	+	+
2. Білокуракинська	893	13403	66,73	6,66	4979	2	+	+
3. Красноріченська	245	6787	9,27	3,6	1366	10	-	-
4. Новопокровська	271	13302	37,12	2,04	2790	6	+	-
5. Чмирівська	206	8004	16,47	2,57	2058	8	-	-
6. Троїцька	952	14427	59,53	6,6	4126	4	+	+
7. Гречанопадівська	288,5	4898	52,05	5,89	10627	1	+	-
8. Грушівська	261	7376	10,84	3,54	1470	9	-	-
9. Апостолівська	679,5	23331	86,78	2,91	3720	5	Місто	-
10. Званівська	115,7	2536	6,7	4,56	2645	7	-	-

Джерело: складено автором

Проілюструємо графіком на рис. 2.1, як зростанню суми власних доходів, показаних на абсцисі (за даними стовпця 4 табл. 2.2), відповідають тенденції зростання таких загальних характеристик ТГ, як їх площа, виражена в десятках квадратних кілометрів (наведено в стовпці 2 табл. 2.2) та чисельність мешканців (в стовпці 3 табл. 2.2). Характер змінюваності показників, відображений

графіком, із великою імовірністю може свідчити про наявність певної позитивної залежності розглянутих факторів, що означає необхідність їхнього врахування як чинників спроможності ТГ. Очевидно, що залежність, продемонстрована графіком на рис. 2.2, відображає лише абсолютну величину власних доходів, тоді як найбільш суттєвою є відносна сума власних доходів у розрахунку на одного мешканця, приведена в 6-му стовпці табл. 2.2. Як бачимо, річна сума власних доходів у розрахунку на одного мешканця коливається від 1366 грн. у Красноріченській до 4979 грн. у Білокуракинській ТГ, тоді як абсолютний рекорд становлять власні доходи Гречаноподівської ТГ Дніпропетровської області, що є одним з найвищих показників в Україні.

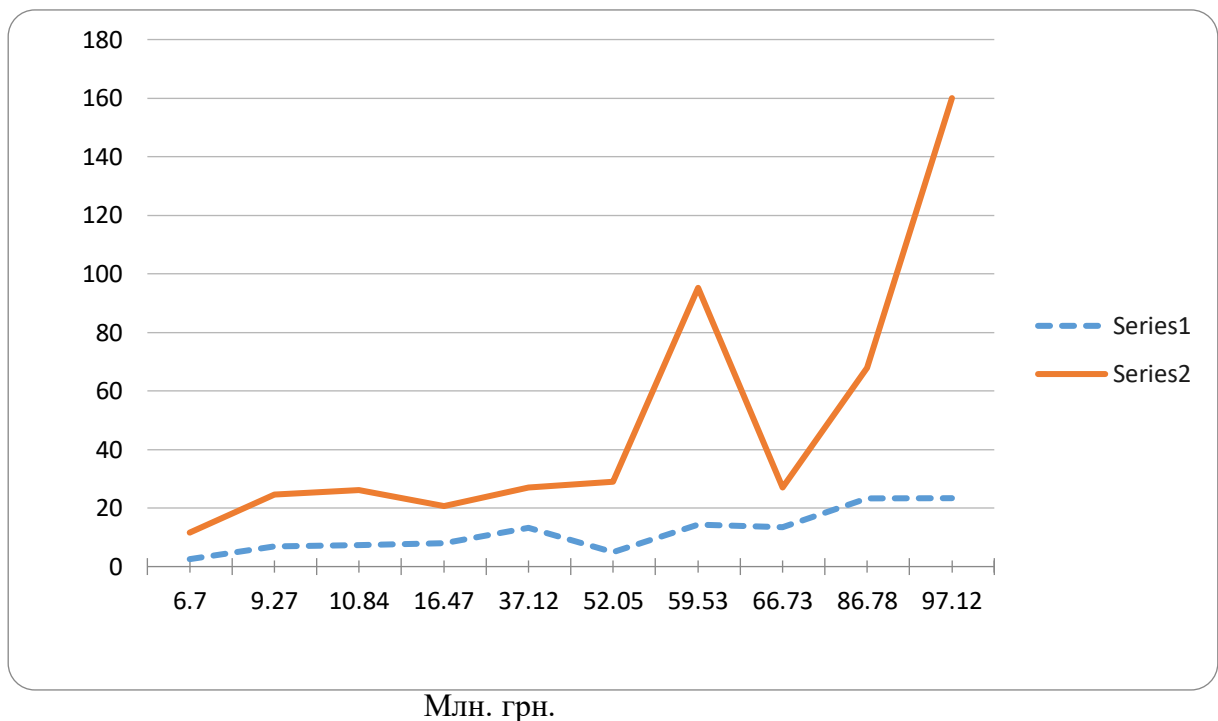


Рис. 2.1. Взаємозалежність зростання власних доходів ТГ по осі абсцис у млн. грн. із чисельністю мешканців ТГ у тисячах (ряд 1) і їхньої площею у десятках кв. км (ряд 2)

Джерело: розроблено автором.

Виникає питання визначення чинників такої різноманітності, зокрема й таких, що впливають непрямым чином та не можуть бути відображені кількісним способом. Експериментально підтверджується наявність певних чинників,

виявлених у результаті запровадження нової адміністративно-територіальної структури, які вплинули негативно на діяльність створюваних ТГ на цій території, які не враховувалися в процесі підготовки і здійснення реформи.

При проектуванні реформи адміністративно-територіальної системи (АТС) України все ж таки у найбільшій мірі спиралися на зарубіжний досвід, але менше враховували особливості АТС саме України.

Бюджетну децентралізацію Україна провела з-поміж східноєвропейських країн крайньою, спираючись на їх позитивний досвід та не допускаючи типові помилки. Найближчий польський досвід надав ґрунтовний план реформування бюджетних відносин. Так, була узята за зразок трирівнева адміністративно-територіальна система Польщі під назвою «воєводство-повіт-гміна». Утім, результуючі параметри адміністративної перебудови в Україні мають відмінності від європейських країн. Наприклад, Україна зберегла двадцять п'ять областей, що більше ніж шістнадцять воєводств у Польщі, при об'ємніших адміністративних одиницях на рівні середньої й нижньої ланок в Україні. Це створило ключові відмінності системи муніципальних бюджетів України від Польщі. Так, нових укрупнених районів в Україні створено сто тридцять шість замість попередніх чотириста дев'яносто, що значно менше існуючих триста вісімдесят повітів в Польщі. По кількості територіальних громад нижнього рівня в Україні налічується одна тисяча чотириста шістдесят при двох з половиною тисячах в Польщі. З огляду на співвідношення більшої території держави Україна при меншій кількості нових адміністративних одиниць, площа створених ТГ є істотно більшою за аналогічний показник польських гмін.

Варто зазначити, що темпи проведення реформи децентралізації в Польщі та Україні різняться очевидним домінуванням запозиченого польського досвіду. Реактивність реформування гмін у Польщі згодом слідом за відповідною підготовкою було проведено впродовж 1990 року, тоді як в Україні цей процес розпочався набагато пізніше починаючи з 2015 року й досі є незавершеним. На

другому етапі децентралізації в Польщі відбулося адміністративно-територіальне перетворення ланок середнього рівня – повітів, що можна вважати аналогами українських районів. Це реалізувалося впродовж 1998-2000 років на основі ґрунтового опрацювання плану, який був підготовлений ще в 1993 році [122]. Натомість Україна здійснює адміністративне районування з 2020 року з відтермінуванням на майбутнє розгляду питань щодо налагодження механізму взаємодії органів самоврядування з державою як суб'єктів трирівневої адміністративної системи. Невирішеність процесуальної взаємодії ускладнює функціонування українських ТГ, особливо багато недоречностей у роботі нових громад..

Поетапний процес утворення ТГ, розпочатий з 2015 року, основоположним принципом мав добровільність такого об'єднання, але згодом він змінився на примусовий характер, що поставило громади у нерівні умови створення. Повільний процес бюджетної децентралізації через добровільний підхід адміністративно-територіальної реформи вимагав постійного вдосконалення через застосування адміністративного та регулятивного впливу. Так, розвивалася законодавча база щодо бюджетної децентралізації. З весни 2018 року відкрилася можливість до створення ТГ на основі об'єднання сіл і селищ, об'єднуючись із прилеглими містами районного та обласного підпорядкування [78]. Дрібним населеним пунктам поряд таких міст відкрилися привабливі можливості до входження в територіальні об'єднання з потужними муніципальними бюджетами. Перетворення для існуючих ТГ у такий спосіб законом не дозволявся. Підготовчий етап реформи АТС не враховував складнощі від укрупнення районів через об'єднання з адміністративними центрами, оскільки це потягне за собою неминучі зміни статусу старих районних центрів та порядку їх фінансування з державного бюджету України.

Варто вказати на особливості реформи бюджетної децентралізації в Україні, причетні до формування неоднорідності умов створення та функціонування ТГ.

Дореформена адміністративно-територіальна мережа складалась з наступних видів населених пунктів сільського та селищного типів:

- 1) населені пункти без сільських рад;
- 2) населені пункти із сільськими радами;
- 3) населені пункти – центри районів.

Потрійна система типів населених пунктів, начебто, й зберіглася в результаті реформи АТС у вигляді:

- 1) населені пункти всередині територіальних громад;
- 2) населені пункти – центри територіальних громад;
- 3) населені пункти – центри нових районів.

Але сам статус населених пунктів всіх рівнів суттєво змінився в новій системі адміністративно-територіального устрою країни.

Перш за все, в результаті проведеної реформи АТС змінився характер фінансування населених пунктів всіх рівнів. Централізоване фінансування до реформи спускалося лише до рівня районів, отже, населені пункти 1-го і 2-го рівнів не мали власних бюджетів. Сам характер отримання своєї частки з районного бюджету населеним пунктом з місцевою радою, а далі – населеними пунктами без сільських рад, не мав чіткого алгоритму. Після реформи АТС бюджетування здійснюється до рівня населених пунктів-центрів громад, що принципово змінює характер адміністративних і кооперативно-виробничих відносин у цілому.

В результаті реформи окремі населені пункти стали центрами громад, а старі центри районів втратили свій минулий статус.

Зміну структури взаємовідносин населених пунктів продемонструємо схемами а) і б) на рис. 2.2.

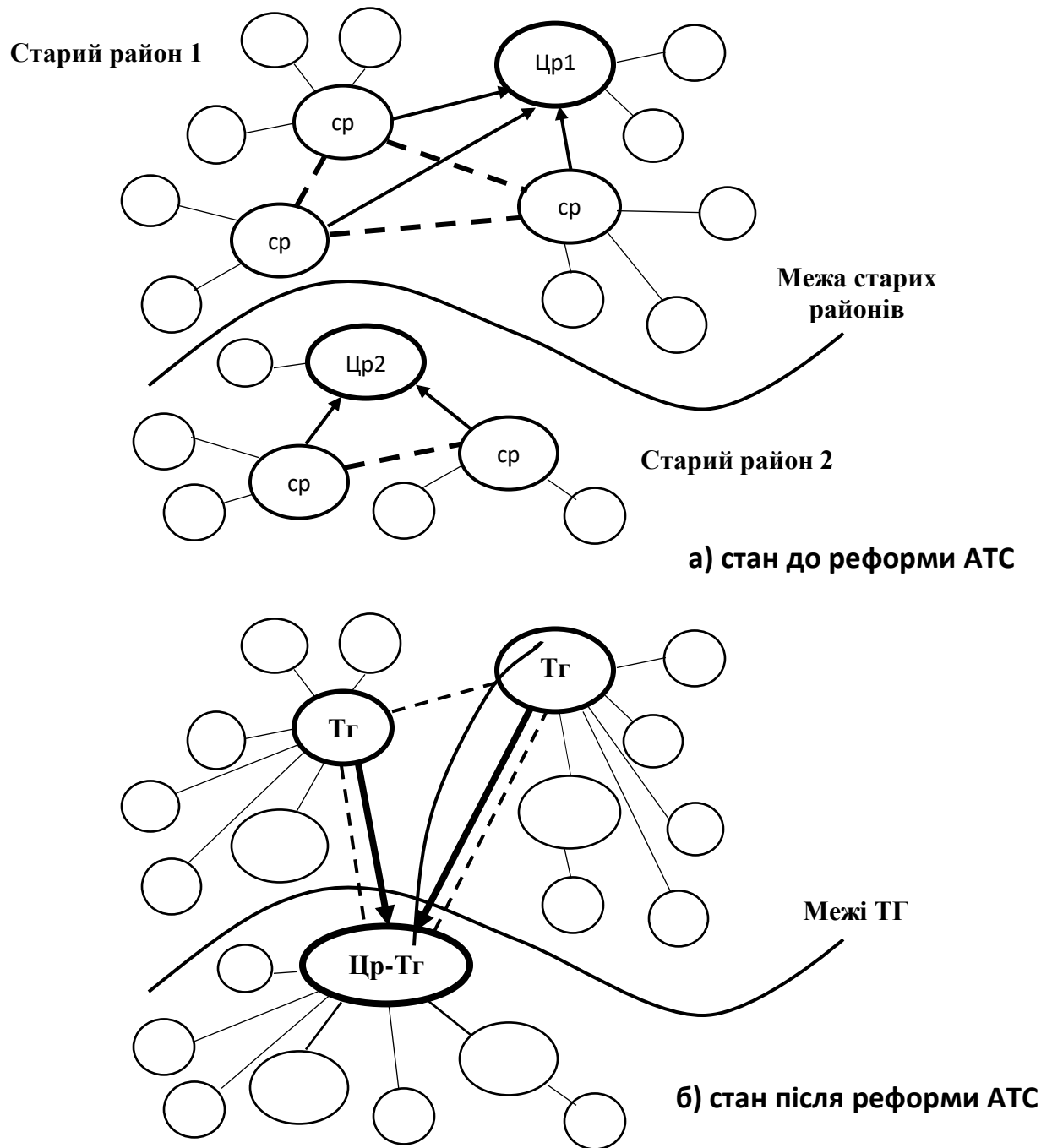


Рис. 2.2. Схема перетворення структури взаємовідносин населених пунктів:
а) у дореформеній і б) пореформеній адміністративно-територіальній системі

Джерело: розроблено автором

Отже, результати створення ТГ не могли не відбитися на суттєвій зміні структури адміністративних і виробничо-коопераційних відносин між населеними пунктами різних типів. Відповідно, в умовах зламу старої і створення

нової мережі взаємозв'язку населених пунктів реформується й вся система людських взаємовідносин, як усередині своїх населених пунктів, так і з населенням інших сіл, селищ і міст. Лише зміна статусу більшості населених пунктів ставить перед людиною-мешканцем нові питання щодо вибору подальшого напрямку свого життєвого шляху, або пов'язаного з рідним місцем проживання, або, навпаки, його зміни. Схеми а) і б) рис. 2.2 відображають загальний характер взаємовідносин населених пунктів сільського і селищного типів до і після реформи адміністративно-територіальної системи. Ідеться, перш за все, про те, що заздалегідь перед самим створенням територіальних громад не зовсім повно враховувався можливий негативний вплив факту самого адміністративного перекроювання територій, на яких існували населені пункти з певною мережею їхнього адміністративного, виробничого, коопераційного зв'язку, які склалися роками і сформували певний механізм фінансування на низовому рівні виходячи з порядку, що існував у державі в умовах, коли найнижчим рівнем бюджетної системи країни був районний рівень.

Порівняння двох схем демонструє зміну логістики відносин між населеними пунктами після здійснення реформи адміністративно-територіальної системи в результаті створення територіальних громад і нових укрупнених адміністративних районів взамін тих, що існували раніше. Відповідно, внаслідок зміни логістики взаємовідносин населених пунктів на нижньому рівні адміністративної системи суттєво змінився сам характер цих відносин.

Очевидно, що перебудова самої структури зв'язку населених пунктів у пореформеній АТС країни потягнула за собою зміну географічної структури відносин між населеними пунктами, територіальними громадами і новими районами. Цьому суттєво сприяє й зміна географії меж, що тривалий час існували на території. Межі між старими районами зникли, водночас формуються нові межі між створеними територіальними громадами, через що змінюються й напрями взаємодії між населенням регіону. Цьому процесові додає динаміки й

те, що створені територіальні громади у цілому також схильні до переорієнтації тяжіння до центрів нових районів взамін тих, що десятками років тривали раніше.

Проаналізуємо найголовніші зміни цих відносин, представивши результат цього аналізу в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Характеристика змінювання ланцюгу взаємовідносин населених пунктів (н. п.) у результаті реформи адміністративно-територіального устрою

Рівень ланки ланцюга	До реформи АТС		Після реформи АТС	
	Опис ланки	Зміст відносин	Опис ланки	Зміст відносин
2 – 3	Між н. п. з міськими радами і центрами старих районів	Адміністративно-патерналістські, шляхом розподілу районного бюджету серед н. п. з місцевими радами	Між н. п. – центрами ТГ і центрами нових районів	Адміністративно-координаційні щодо виконання громадами районних програм розвитку із залученням бюджетів ТГ, а також надання населенню ТГ адміністративних послуг, відсутніх в ТГ
2 – 2	Між н. п. з місцевими радами	Координаційні у частині спільного виконання загальних районних програм розвитку за рахунок бюджету району	Між н. п. – центрами ТГ	Координаційні у частині виконання територіальними громадами загальних районних або спільних для ТГ програм і проектів розвитку коштами власних бюджетів громад
1 – 2	Між н. п. без місцевих рад із м. н. з місцевими радами	Адміністративно-патерналістські у частині фінансування діяльності н. п. без місцевих рад за рахунок частки районного бюджету, виділеного н. п. з місцевими радами	Між н. п. громади з н. п. – центром ТГ	Адміністративно-координаційні щодо спільного з іншими н. п. громади формування власного бюджету громади і його використання на потреби мешканців всіх н. п. у складі громади

Джерело: складено автором

У результаті змінювання структури взаємовідносин населених пунктів у результаті реформи АТС відбуваються зміни в багатьох сферах життєдіяльності людей, що підтверджено в процесі експериментального обстеження цих явищ на певній території.

По-перше, на фоні суто адміністративно-територіального реформування змінювання взаємовідносин населення підсилюється змінами в організаційній інфраструктурі систем охорони здоров'я та освіти, реформування яких проводиться паралельно в часі, але прямо не пов'язані з процесом формування структури ТГ. У результаті створені ТГ вимушені взяти під свою опіку десятки тисяч установ та закладів освіти, охорони здоров'я, культури, що перебувають на централізованому фінансуванні з державного бюджету через трансферти, тоді як територіальні громади виробляють власні уявленні щодо можливості задоволення потреб своїх мешканців у даних послугах, застосовуючи власні джерела фінансування.

Так, розробляється структура провідних, так званих «опорних», загальноосвітніх шкіл неминуче веде до їх розміщення в найбільш великих населених пунктах, при тому, що фінансування, а значить, і існування інших шкільних закладів, передбачається залишити на рішення громад при повному їх фінансуванні за рахунок власних коштів ТГ. При цьому складність прийняття самими ТГ подібних рішень виходить за рамки чисто фінансових проблем, оскільки потрібно забезпечити необхідний рівень конкурентної шкільної освіти, а в іншому випадку – при відмові від власних шкіл – забезпечити логістику процес доставки школярів в опорні школи в інших населених пунктах з урахуванням наявності необхідних доріг, транспортних засобів, їх обслуговування та ін.

По-друге, при створенні структури ТГ не бралися до уваги наслідки, пов'язані з формуванням в процесі проведення реформи охорони здоров'я госпітальних округів, створення в них медичних центрів при неминучому припинення фінансування багатьох існуючих медичних закладів в ТГ, що ставить подібну проблему вибору або власного фінансування медичних установ, або забезпечення медичного обслуговування своїх жителів за межами ТГ.

По-третє, відмічаються наслідки особливостей законодавчо визначеного порядку двоетапного процесу створення ТГ:

– на першому етапі, починаючи з 2014 року, створення ТГ йшло шляхом добровільного об'єднання з урахування тих чинників спроможності створення громад, які визначалися на той момент на погляд ініціаторів створення ТГ;

– на другому етапі, при завершенні всієї реформи АТС в 2019-2020 рр. здійснювалося примусове створення ТГ для населених пунктів, які до того не взяли участь, або не знайшли задовільного рішення щодо об'єднання в ТГ.

Окремий суттєвий вплив на спроможність створених ТГ відіграло те, що починаючи з 3 квітня 2018 року з'явилася можливість створення ТГ на основі об'єднання населених пунктів сільського та селищного типу разом із прилеглими містами обласного призначення [78]. Дрібним населеним пунктам поруч міст районного та обласного значення відкрилися більш раціональні можливості щодо об'єднання, оскільки великі міста завжди є привабливими і акумулюють частину населення з прилеглих районів. Тоді як населені пункти, які створили ТГ до прийняття законом цього положення, втратили таку можливість.

Так, серед ТГ, приведених в табл. 2.2. найбільші високі доходи спостерігаються в тих ТГ, що створені на основі старих районних центрів Біловодська, Білокуракиного, Троїцького (Луганська область) та міста Апостолово (Дніпропетровська область). Найменші доходи спостерігаємо в ТГ, створених на основі сіл та селищ районного підпорядкування – Красноріченського (Луганська область), Грушівки (Дніпропетровська область) та Званівки (Донецька область). Як показали проведені дослідження, на величину отриманих власних доходів негативно впливає наявність поряд із сільською або селищною ТГ більш значного населеного пункту – міста районного а то й обласного підпорядкування, які стають місцями тяжіння для розташованих поруч ТГ, мешканці яких працюють, роблять закупівлю товарів у цих містах, що

зменшує надходження податків на доходи фізичних осіб, акцизів на продані товари до бюджетів ТГ, де вони мешкають [93].

Так, мешканці Чмирівки й Новопскова (Луганська область) тяжіють до більш значного міста Старобільськ; селища Красноріченське – до оточуючих його міст Рубіжне та Кременна; сіл Грушівка й Гречаноподівське – до поруч розташованих міст обласного значення Кривого Рогу й Нікополя, а село Званівка Бахмутського району взагалі знаходиться в центрі урбанізованого регіону Донецької області. Отже, відсутність, або наявність поруч із ТГ, що підлягають створенню, більш значних міст стає доволі суттєвим чинником, який необхідно враховувати при визначенні спроможності створюваних ТГ. Позначені в стовпцях 8 і 9 табл. 2.2 відмітками «+» додаткові чинники спроможності ТГ корелюють із показником власних доходів цих ТГ у розрахунку на одного мешканця.

Так, найбільш корисним є наявність на території ТГ виробничих та інших підприємницьких структур в частині великих підприємств та бюджетних установ. Так, ПДФО забезпечує більше як половини власних доходів ТГ. При цьому, чим вище заробітна плата працівників підприємств та установ, тим більше сума відрахувань до бюджету громади. Тобто, у виграшному становищі виявилися ТГ, створені у більш розвинених промислових районів. Навпаки, негативним чинником є близькість ТГ до великих промислових міст, якщо вони відволікають на себе діяльність мешканців сусідніх ТГ, створених на основі відносно більш слабких у сенсі виробничого розвитку сіл та селищ. Загалом, у системі створених ТГ спостерігається їх поділ на такі, що приваблюють до себе увагу та участь у своїй діяльності мешканців інших ТГ (назвемо їх реципієнтами), а з іншого боку – на такі, діяльність мешканців яких здійснюється за межами власного ТГ (назвемо такі ТГ донорами). У результаті такої диференціації ТГ створюються суттєві тенденції до зuboжіння ТГ-донорів і, навпаки, збагачення ТГ-реципієнтів.

При цьому джерела породження цієї диференціації територіальних громад на донори і реципієнти лежать у сфері звичайних життєвих проявів: у торгівлі, медичному обслуговуванні, звичайній практиці роботи мешканців одних ТГ на підприємствах на території інших – у чому не можливо було передбачити нічого загрозливого. З цих та інших причин цим явищам не було приділено достатньо уваги і, відповідно, ніякого їх впливу не було враховано при формулюванні критеріїв спроможності територіальних громад. Схему участі мешканців одних територіальних громад у діяльності інших та їхній вплив на характер взаємовідносин бюджетів ТГ покажемо на рис. 2.3.

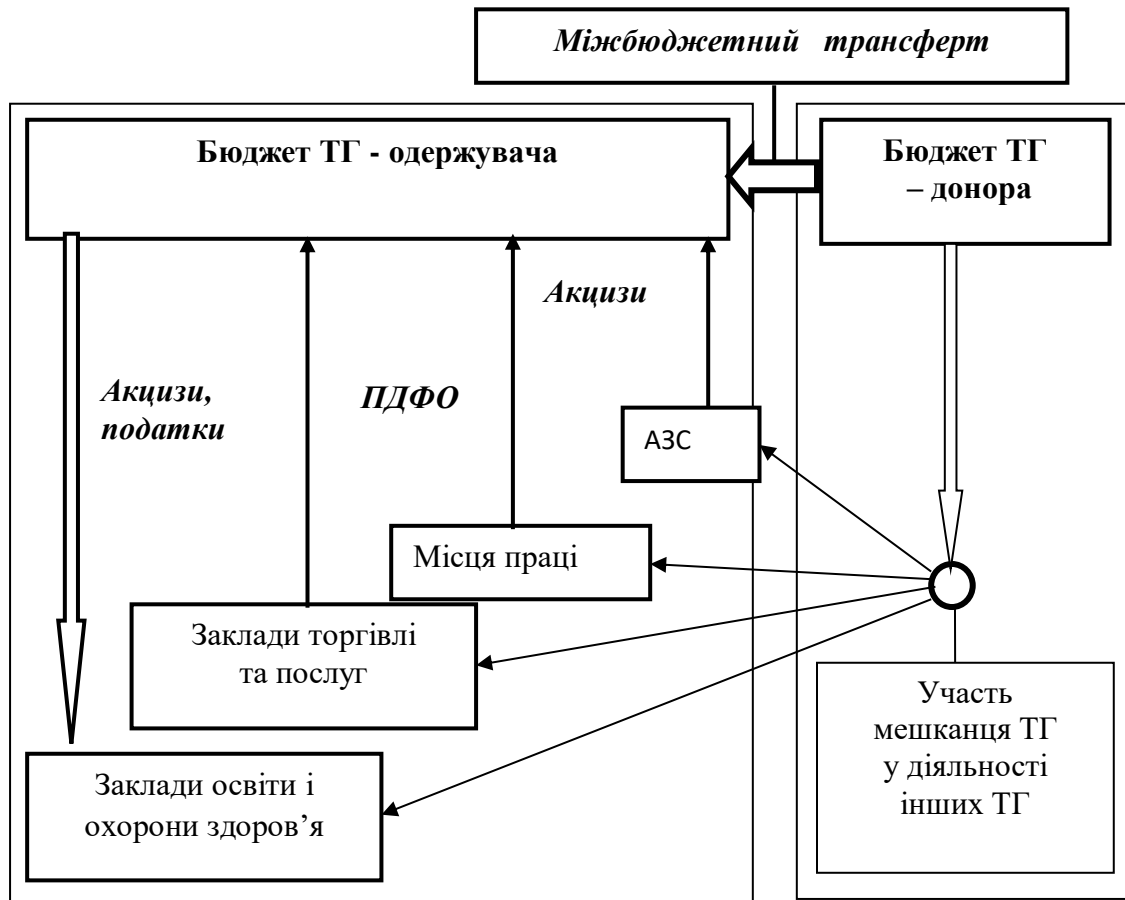


Рис. 2.3. Схема участі мешканців одних ТГ у діяльності інших та їхній вплив на характер взаємовідносин бюджетів ТГ: АЗС – автозаправні станції, ПДФО – податок на доходи фізичної особи.

Джерело: розроблено автором

Виключно значного значення набувають наслідки визначених явищ у випадках наявного близького до сільської або селищної громади навіть невеликого міста. Схему взаємин, що виникають між міською ТГ-реципієнтом і приміськими сільськими та селищними ТГ-донорами, покажемо на рис. 2.4.

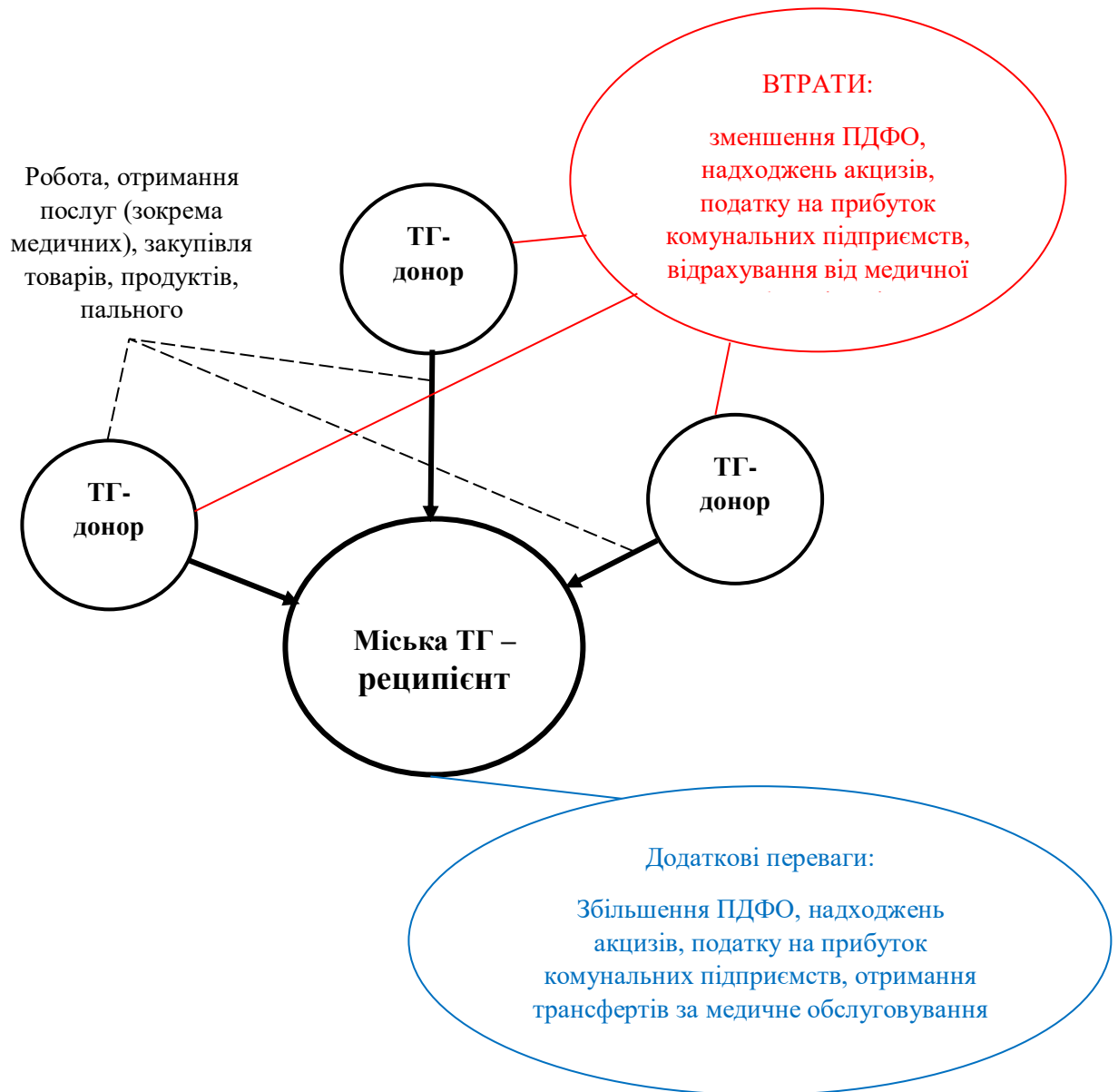


Рис. 2.4. Схема впливу взаємовідношень міської ТГ-реципієнта із приміськими сільськими та селищними ТГ-донорами на формування їхніх бюджетів

Джерело: розроблено автором

Тобто, звичайна за умов минулого адміністративного устрою участь мешканця будь-якого населеного пункту у діяльності іншого, тепер, після реформи АТС, призводить до створення нових ефектів, які відображаються на формуванні й використанні бюджетів ТГ.

Показані схемою на рис. 2.3 звичайні приклади участі мешканців одних ТГ в діяльності інших, що впливають на порядок утворення й витрачання бюджетів громад. Так, підприємницька діяльність домогосподарств в громадах сіл і селищ, розташованих у прилеглих до адміністративно більш значимих населених пунктів (районних та обласних центрів) за межами ТГ має негативний наслідок для власної ТГ, а саме: сплата ПДФО йде до бюджету ТГ-реципієнта. Доходи від продажу палива, інших підакцизних товарів збільшує податкові надходження до бюджету ТГ-реципієнта. У той же час домогосподарства ТГ-донора користуються благами від результатів соціально-економічної інфраструктури, розвинутої громадою, що також наповнює муніципальний бюджет. Наприклад, користування медичними послугами на території інших ТГ вимагає забезпечення міжбюджетних трансфертів від ТГ-донорів до ТГ-реципієнтів, так як суми бюджетних субвенцій надаються ТГ тільки для обслуговування власних мешканців громади.

Експериментальне дослідження ситуації в Луганській області [93] встановлено, як наслідки недоліків реформи АТС у повній мірі відчуває, наприклад, Чмирівська ТГ, що межує з містом Старобільськ (центром міської Старобільської ТГ), у якому працює немала кількість мешканців сіл, що включені до Чмирівської ТГ. Сам статус міста Старобільськ як районного центра в минулому суттєво змінюється зі створенням Старобільської ТГ, коли кошти державної бюджетної субвенції на утримання закладів освіти та охорони здоров'я виділяються з урахуванням лише чисельності мешканців Старобільської ТГ, а не цілого району, як було раніше. Внаслідок цього на адресу Чмирівської та інших територіальних громад Старобільська ТГ вимушена надсилати рахунки для

сплати за медичні послуги, надані мешканцям Чмирівки та наближених до неї сіл інших територіальних громад.

Не випадково, що Чмирівська ТГ [126], яка стає типовою територіальною громадою-донором, заробляє найменшу суму власних доходів в розрахунку на одного мешканця, що демонструють дані табл. 2.2. Водночас, доходи Троїцької ТГ [114] у розрахунку на одну особу більш суттєві, і це не в останню чергу через те, що вона не відчуває такого впливу від знаходження поряд більш значного селища або міста.

Наявні факти експериментально підтверджують те, що при створенні ТГ певним чином не враховувався вплив чинників зміни традиційної системи взаємовідносин між населеними пунктами та в середовищі життєдіяльності людей в результаті проведеної реформи адміністративно-територіальної системи.

Через ігнорування чинників зламу традиційної адміністративно-територіальної системи та складеного здавна характеру взаємовідносин людей, як мешканців різних населених пунктів і територіальних громад, результати функціонування вже створених ТГ взяли на себе наслідки цих явищ, що відбилися на рівні фінансового становища ТГ, зокрема, оцінюваного за показником суми власних доходів громади у розрахунку на одного мешканця. Внаслідок проведеної презентації реальних даних діяльності створених ТГ виявляється, що:

1) унаслідок великого значення критеріїв спроможності територіальних громад як фільтру до їх створення уже в процесі функціонування ТГ як самоврядних адміністративно-територіальних одиниць застосування критеріїв спроможності продовжується вже як база порівняння початкових умов сформованих ТГ;

2) критерії спроможності громад за показниками площі і чисельності мешканців здійснюють свій позитивний вплив на рівень власних доходів громад у процесі їх самостійного функціонування;

3) значні розбіжності результатів діяльності створених ТГ, рівних за показниками спроможності до їх створення, примушують шукати причини цього явища як результат зламу традиційної адміністративно-територіальної системи і характеру поведінки людей в нових умовах.

Дослідимо чинники, невраховані діючою системою критеріїв спроможності створення територіальних громад у наступному підрозділі.

2.2. Актуалізація реформування категорії спроможності сільських і селищних територіальних громад у спроможність їхнього розвитку

Нове поняття спроможності стало провідним в Україні через бюджетну децентралізацію на основі реінжинірингу бюджетних відносин та трансформації механізму бюджетного фінансування діяльності державних установ та комунальних закладів, що функціонують у територіальних громадах на тлі тривалої модернізації адміністративно-територіального устрою держави. Спроможність розвитку територіальних громад є основою для забезпечення сталого розвитку регіонів як одного із ключових пріоритетів державної політики європейської країни. Для України постановка такого завдання стоїть на порядку денному впродовж останніх років проведення бюджетної децентралізації. Фаза її завершення припала на час проведення місцевих виборів у жовтні 2020 року відповідно до Постанови Верховної Ради від 15.07.2020 р. [85], яка передбачила вибори очільників органів самоуправління у майже півтори тисячній кількості територіальних громад. Водночас у липні 2020 року Верховна Рада України прийняла рішення про утворення та ліквідацію старих районів. Згідно з відповідною постановою існуючі чотириста дев'яносто районів мали бути зведені до ста тридцяти шести через укрупнення діючих [86]. Реорганізація районів розпочалася відразу після місцевих виборів, які слугувати тригером для стимулювання до вирішального просування адміністративно-територіальної реформи загалом, а єдиним критерієм ефективності прийнятих суто

адміністративних рішень ставала спроможність створених територіальних громад.

Розвиток ТГ в Україні як мережі на рівні основної ланки реформованої системи децентралізації влади, від самого початку спрямовувався до радикального покращення економічно-соціального розвитку сільських територій через делегування кожній громаді необхідних прав та дозволів на самоврядування, що забезпечило їх добробут та функціонування з фінансовою підтримкою з державного бюджету. Основною метою бюджетної децентралізації стало створення та розвиток спроможних територіальних громад сіл, селищ і міст, тобто таких, що здатні забезпечувати належний рівень надання адміністративних та муніципальних послуг у різних сферах суспільно значимої діяльності, розвиток соціально-економічної інфраструктури та логістики у межах адміністративно-територіальної одиниці та задовольняти потреби її домогосподарств у відповідності до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [80] та методики Кабінету Міністрів України щодо формування спроможних територіальних громад [24].

Усвідомлення місцевими органами самоврядування складності завдань, що постали у зв'язку із адміністративно-територіальною реформою, спонукало керівництво держави вживати необхідних заходів у напрямі допомоги базовим населеним пунктам, що набували статусу центрів новостворених ТГ щодо формулювання напрямів свого розвитку й шляхів їх подолання в процесі здійснення самостійного врядування на місцях. Тому наказом № 75 від 30.03.2016 р. Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» було залучено освітні та наукові установи для проведення дослідницької та тренінгової роботи щодо питань організації та функціонування територіальних громад [57]. Ухвалені

методичні рекомендації визначили пріоритетні засади складання й реалізації прогнозів, планів та програм соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Тривалий період здійснення реформи адміністративно-територіальної системи, практично започаткованої з 2015 року, надав можливості лише зараз, після її завершення, виявити низку проблемних питань, актуалізація дослідження яких підвищується процесі повноцінного функціонування вже створених ТГ у довоєнний період, практично, протягом 2020 – 2021 років. Однією з груп причин прояву певних проблем, пов'язаних з функціонуванням ТГ, стала недостатня увага, яку приділили розробники реформи децентралізації, не передбачивши неочікувані негативні явища, які стали очевидними лише після року-двох практичного функціонування ТГ і які розглянуто в попередньому підрозділі 2.1 нашої роботи.

Отже, завданням цього підрозділу є презентувати, як встановлений критеріальний підхід до визначення спроможності створених територіальних громад проявляється на фоні тих неврахованих факторів, розглянутих у попередньому підрозділі.

Критеріальний підхід до забезпечення спроможності територіальних громад при їх створенні законодавчо врегульований Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і Методикою формування спроможних територіальних громад, прийнятою ще у 2015 році [24; 80]. Основні положення критеріального підходу щодо забезпечення спроможності територіальних в Україні прийняті з урахуванням досвіду багатьох країн Європи, що раніше пройшли свій шлях реформування адміністративно-територіальної системи «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» [28]. Принципи реформування територіальної організації влади, запроваджені в Україні, опрацьовані на основі вивчення швейцарського досвіду [21]. Відповідно до передового зарубіжного досвіду сформована концепція реформування

повноважень органів місцевого самоврядування в ТГ, їх інфраструктурного, логістичного й кадрового забезпечення [123].

У міру створення й започаткування самостійної діяльності перших ТГ все більше уваги в працях фахівців і дослідників приділяється питанням їх успішності [120]. Визначаючи, що перші досягнення ТГ з економічної точки зору очікувані на найкраще, значні зусилля дослідників спрямовуються на пошук резервів підвищення спроможності громад у сенсі економічної ефективності діяльності ТГ.

Отже, сама концепція спроможності громад як інструменту створення поступово трансформується в інструмент забезпечення успішності їх функціонування й подальшого розвитку.

Торкаючись питань економічної ефективності діяльності ТГ сільського і селищного типів поняття їх спроможності не тільки виходить за межі фільтру пропуску до створення громад, але й ув'язується із питаннями розвитку земельних відносин в громадах на основі екстенсивного розширення розвитку фермерського бізнесу, зокрема, сімейного типу, удосконалення землекористування та ін. [33; 54]. Питання формування муніципальних бюджетів і фінансового забезпечення ТГ, регламентовані низкою урядових рішень, знов таки, пов'язуються із станом спроможності функціонування громад [65].

Конкретні методи бюджетування в ТГ розглядаються в аспекті знов таки підтримки спроможності громад вже в процесі їх функціонування [58]. А фактичний перехід ТГ до розбудови прямих відносин з державним бюджетом України обумовив актуалізацію уваги науковців-дослідників та фахівців до дослідження проблем спроможності й економічної ефективності функціонування ТГ.

Особливо наполегливо розкриваються у науковій літературі чинники, що впливають на економічну ефективність діяльності громад [108], з'являються спроби систематизувати масиви даних щодо обсягів податкових і неподаткових

надходжень до ТГ з метою вироблення обґрунтованих рекомендацій з урахуванням визначеного тренду щодо того, що в територіальних громадах з чисельністю мешканців менше п'яти тисяч осіб доходи на душу мешканця від єдиного податку малого бізнесу першої – третьої групи збільшуються на 16,1%, а від єдиного податку, що сплачується четвертою групою – на 2,3% порівняно з періодом до початку реформування бюджетних відносин. Водночас у громадах із чисельністю більш як п'яти тисяч мешканців доходи від єдиного податку з фізичних осіб у розрахунку на одну людину також збільшуються, але лише на 4,9% [20]. Виявлена впливовість критеріїв спроможності як фільтру допуску до створення територіальних громад на результати їх діяльності все частіше пов'язується з нерівними умовами створення ТГ [30; 64]. Саме в результаті цих досліджень і оприлюднення даних щодо значної розбіжності фінансово-економічних показників діяльності ТГ мав свій вплив на прийняття нової Методики формування спроможних територіальних громад [79].

Отже, визначення чинників, напрямків, трендів, що пояснюють спроможність і ефективність діяльності територіальних громад, означає практичний перехід від вузького трактування спроможності ТГ як фільтра до їх створення ТГ до більш широкого погляду на категорію спроможності як інструменту забезпечення зростання ефективності діяльності територіальних громад.

Задачею даного підрозділу є експериментально продемонструвати, що на ефективність діяльності ТГ приховано здійснюють свій вплив чинники, не враховані при створенні ТГ, чим власне і пояснюються значні коливання результатів функціонування ТГ, якщо їх пояснювати лише з позицій офіційно визнаних критеріїв створення спроможних територіальних громад.

Усвідомлення необхідності врахування суперечливих і неоднозначних результатів першого етапу утворення ТГ згодом призвели до запровадження нової Методики формування спроможних територіальних громад [79], згідно з

якою затверджено більш повний перелік критеріїв, дотриманням яких ініціативна група наділяється правом на створення територіальної громади.

Згідно із діючою методикою традиційні показники в частині чисельності мешканців, площ територій та угідь, частка учнівської когорти населення, віддаленості від центру ТГ, доповнені показниками спроможності ТГ, які відображають фінансово-економічний потенціал громади вийти у ряд спроможних громад щодо виконання делегованих їм функцій як первинній ланці місцевого самоврядування.

Такими критеріями є: індекс податкової спроможності бюджету територіальної громади (критерій 4) та частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади (критерій 5).

На практиці запровадження кількісної оцінки спроможності територіальних громад здійснюється на основі методики оцінювання за кожним її критерієм спроможності, наведених у табл. 2.4 [79].

Таблиця 2.4

Методика кількісного оцінювання спроможності ТГ за критеріями

Критерій ТГ	Показник	Числове значення
1. Чисельність населення	до 3 тис. осіб	0,3
	від 3 до 7 тис. осіб	0,6
	більш як 7 тис. осіб	1
2. Чисельність учнів	до 300 осіб	0,3
	від 300 до 500 осіб	0,6
	більш як 500 осіб	1
3. Площа території	до 200 кв. км	0,3
	від 200 до 400 кв. км	0,6
	більш як 400 кв. км	1
4. Індекс податкоспроможності бюджету	до 0,3	0,3
	від 0,3 до 0,9	0,6
	більш як 0,9	1
5. Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету	до 20 відсотків	0,3
	від 20 до 40 відсотків	0,6
	більш як 40 відсотків	1

Джерело: авторська розробка

Оціночна величина рівня спроможності ТГ визначається підсумовуванням числових значень критеріїв та трактується за рекомендованими межами: якщо сумарна оцінка від 1,5 до 2,1, то це свідчить про низький рівень спроможності громади; від 2,2 до 3,8 – середній рівень спроможності; від 3,9 до 5 – високий рівень спроможності. Методикою визначено порядок розрахунків для четвертого і п'ятого критеріїв спроможності громад, а саме, індекс податкоспроможності бюджету Іпл розраховується за формулою:

$$\text{Іпл} = (\text{Пдфо} / \text{Пдфо.сер}) * 100\%, \quad (2.1)$$

де Пдфо – величина податків на доходи фізичних осіб в ТГ за рік у розрахунку на одного мешканця громади;

Пдфо.сер – середня величина податків на доходи фізичних осіб по Україні за той же рік, за даними на 2018 рік становила 1451,65 грн.

В свою чергу, п'ятий критерій – частка місцевих податків та зборів у загальних доходах бюджету ТГ Чмісц у % визначається:

$$\text{Чмісц} = (\text{Дпод.зб} / \text{Дзаг}) * 100\%, \quad (2.2)$$

де Дпод.зб – сума надходжень до бюджету громади за рік у вигляді податків і місцевих зборів;

Дзаг – величина загального річного доходу ТГ.

Розглянемо в табл. 2.5 результати розрахунків рівня спроможності перших дев'яти із числа створених в Луганській області сільських і селищних ТГ, що вступили в прямі взаємовідносини з державним бюджетом.

Таблиця 2.5

Розрахунки показників спроможності перших створених ТГ Луганської області (на основі показників 2018 року)

ТГ	Показник, складові, значення, критерій*					Сумарний критерій спроможності
	Ч, значення-критерій	У, значення-критерій	Пл, значення-критерій	Іпл, %, критерій	Чмісц, %, критерій	
1. Біловодська селищна	23101 – 1	1975 – 1	1597 – 1	140 – 1	61,6 – 1	5 – високий
2. Білокуракинська селищна	13403 – 1	>1000 – 1	893 – 1	219 – 1	51 – 1	5 – високий
3. Красноріченська селищна	6787 – 0,6	445 – 0,6	245 – 0,6	40 – 0,6	37,2 – 0,6	3 – середній
4. Новопокровська селищна	13302 – 1	1150 – 1	271 – 0,6	139 – 1	61,6 – 1	4,6 – високий
5. Троїцька селищна	14427 – 1	> 1000 – 1	951 – 1	183 – 1	60,3 – 1	5 – високий
6. Чмирівська сільська	6470 – 0,6	< 300 – 0,3	206 – 0,3	106 – 1	38,8 – 0,6	2,8 – середній
7. Лозно-Олександрівська селищна	2638 – 0,3	< 300 – 0,3	255,94 – 0,6	80 – 0,6	60,2 – 1	2,8 – середній
8. Нижньодуванська селищна	3118 – 0,3	< 300 – 0,3	226,6 – 0,3	75 – 0,6	49,7 – 0,6	2,1 – низький
9. Привільська сільська	1454 – 0,3	< 300 – 0,3	221,94 – 0,3	68 – 0,6	46,1 – 0,6	2,1 – низький

* Ч – чисельність населення, осіб; У – кількість учнів; Пл – загальна площа ТГ, кв. км; Іпл – індекс податкоспроможності, %; Чмісц – частка місцевих податків і зборів в бюджеті ТГ, %

Джерело: складено автором

Значущість запроваджених критеріїв спроможності ТГ проаналізуємо за кінцевими показниками діяльності перших із числа створених ТГ у Луганській області, дані про які опубліковані на офіційному сайті Міністерства фінансів України [68]. Інформація зведена у дані табл. 2.6.

Таблиця 2.6

Фактичні показники виконання бюджетів за 2019 рік ТГ

Луганської області

ТГ	ч*, осіб	Річний дохід			Місце за показником в стовпці 5	Критерій спроможності ТГ
		Загальний тис. грн	Власних коштів, тис. грн.	Власних коштів на особу, грн.		
1. Лозно-Олександрівська селищна	2638	36197	22485	8523	1	2,8
2. Троїцька селищна	14427	159593	101041	7003	2	5
3. Привільська сільська	1454	17648	8139	5598	3	2,1
4. Новопсковська селищна	13302	116551	71851	5401	4	4,6
5. Білокуракинська селищна	13403	134481	68729	5128	5-6	5
6. Біловодська селищна	23101	360171	118995	5151	5-6	5
7. Нижньодуванська селищна	3118	29452	14659	4701	7	2,1
8. Чмирівська сільська	6470	55025	21379	3304	8	2,8
9. Красноріченська селищна	6787	41248	15335	2259	9	3

* Ч – чисельність громади

Джерело: складено автором

Розрахунки свідчать, що найбільш важливий показник діяльності ТГ, мова йде про обсяг власних доходів громади у розрахунку на її одного мешканця, практично не пов'язаний з показником загальної спроможності ТГ. У лідерах зі списку ТГ присутня Лозно-Олександрівська селищна громада яка за підсумками 2019 року отримала 8523 грн. власних доходів на одного мешканця особу. Утім, за показником спроможності ця громада посідає 6 – 7 місця, що видно з даних табл. 2.5. Третє місце посідає Привільська сільська громада з показником власних

коштів на одну особу населення її території близько 5600 грн., тоді як за рівнем її загальної спроможності у 2,1 балів вона посідає останні місця. З-поміж чотирьох найбільш спроможних громад – Троїцької, Новопокровської, Білокуракинської й Біловодської, створених на основі попередніх районних центрів, лише Троїцька обіймає адекватне високе друге місце, решта ж, відповідно четверте, п'яте і шосте місця. Загалом очевидно, серед числових критеріїв спроможності найбільш впливовими є площа території ТГ та чисельність її мешканців. Слабкий зв'язок між місцем ТГ за показником власних доходів у розрахунку на 1 мешканця і місцем за критерієм спроможності ТГ демонструють дані табл. 2.7.

Таблиця 2.7

Демонстрація слабого зв'язку між місцем ТГ за показником власних доходів у розрахунку на 1 мешканця і місцем за критерієм спроможності ТГ

Місце за показником власних доходів	Критерій спроможності ТГ				
	2,1	2,8	3	4,6	5
1		Лозно-Олександрівська			
2					Троїцька
3	Привільська				
4				Новопокровська	
5-6					Білокуракинська Біловодська
7	Нижньодуванська				
8		Чмирівська			
9			Красноріченська		

Джерелом: складено автором

З іншого боку, потужні Білокуракинська й Біловодська територіальні громади, створені на основі центрів старих районів, маючи найвищий критерій спроможності їх створення на рівні 5, займають доволі скромне 5 – 6 місця за

показником власних доходів у розрахунку на одного мешканця цих ТГ. Невеличка за розміром Привільська ТГ, що займає третє місце за показником власних доходів у розрахунку на одного мешканця, є останньою за критерієм спроможності створення, маючи критерій спроможності рівний 2,1.

Для ідентифікації інших важливих факторів впливу на ефективність ТГ, оцінювану за показником обсягу власних коштів на одного мешканця громади, беремо до уваги вплив загальної площі території громади, вимірювану у гектарах на одного мешканця ТГ: Привільська – 15,26; Лозно-Олександрівська – 9,7; Нижньодуванська – 7,26; Біловодська – 6,91; Білокуракинська – 6,66; Троїцька – 6,59; Красноріченська – 3,6; Чмирівська – 3,18; Новопокровська – 2,04.

На рисунку 2.4 описано вплив показника питомої площі у розрахунку на одну фізичну особу із чисельності, відображеної по осі абсцис, на показник власних доходів на одного мешканця ТГ, відкладений по осі ординат.

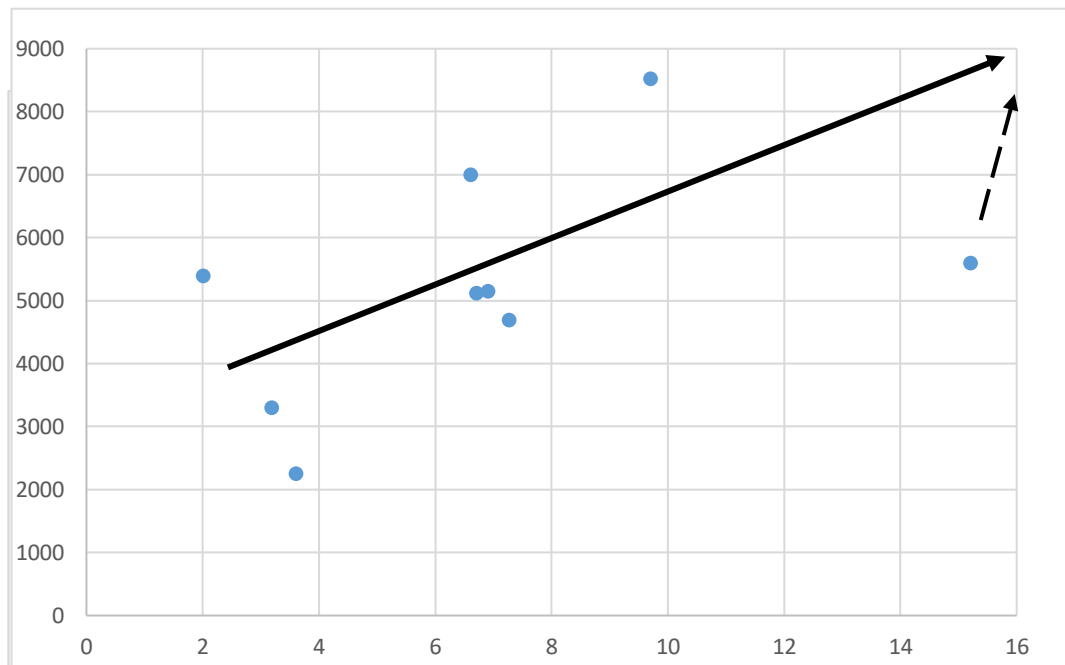


Рис. 2.4. Графік залежності показника отримання власних коштів на 1 мешканця ТГ (ордината) від площі, що приходить на 1 особу, в гектарах (абсциса) – за даними ТГ одного регіону

Джерело складено: побудовано автором

Графік на рис 2.4 демонструє наявність зростаючого тренду суми власних коштів муніципального бюджету пропорційно у міру розширення площі території громади. Крива на графіку характеризує тренд із середніх значень, вказаних показників. Нерівномірність розподілу характеризується відхиленням Привільської ТГ від загального тренду, у якій максимальний розмір питомої площі у розрахунку на одну особу – 15,26 га. Варто додати, що ця громада має найменшу загальну чисельність мешканців (1454 осіб), тому вона володіє резервом для соціально-економічного розвитку через активізацію проектних робіт щодо складання планів раціонального земель, які є у розпорядженні громади.

Варіація відносного показника питомої площі території громади на її одного мешканця коливається в межах від 2,04 до 15,26 га. Дев'ять територіальних громад як статистична вибірка є неадекватною для обґрунтованого математичного моделювання, однак можливим є опис певного тренду впливу даного показника на динаміку зароблених доходів територіальними громадами, що генеруються їх муніципальними бюджетами.

Отже, з наведеного аналізу виникають такі висновки:

1) рівень затверджених критеріїв спроможності не виявляє суттєвого впливу на рівень спроможності створених ТГ у аспекті їхньої фінансової спроможності;

2) це свідчить про наявність інших впливових факторів, що впливають на рівень заробляння громадами власних доходів, включно з тими, що розглянуті в підрозділі 2.1 даної роботи;

3) виникає як актуальне завдання намагатися досліджувати чинники впливу на фінансові показники функціонування територіальних громад поза визначеними критеріями їх спроможності до створення.

Окрім дії чинників зламу минулої адміністративно-територіальної системи, розглянутих у підрозділів 2.1, на неочікувані на стадії створення ТГ фінансові

результати функціонування ТГ як самостійних господарчих і фінансових суб'єктів, може впливати відмова законодавця від частки чинників успішного закордонного досвіду подібних реформ. Розуміючи складність реформи бюджетної децентралізації з одночасним адміністративно-територіальним перерозподілом, Уряд України намагався вжити необхідних заходів з максимального використання досвіду інших країн з проведення аналогічних реформ. Ураховуючи, що реформу децентралізації Україна здійснювала останньою зі східноєвропейських країн, прийняття рішення здійснювалося на основі аналізу досвіду багатьох країн, зокрема Нідерландів, Німеччини, Іспанії, Чехії, Польщі [130; 144; 146].

Польська модель бюджетної децентралізації була взята за основу для реформування в Україні. Цей вибір обумовлений подібністю устрою соціально-економічного життя територіальних громад за сукупністю ознак як природничо-кліматичних, так і економічно-інституціональних. Схожість економічних умов визначається через аналогію структур господарських комплексів цих двох держав, сільськогосподарської інфраструктури, організації логістики, а відмінність полягає у рівнях розвитку ринкового середовища, в якому реалізуються ці дві реформи: бюджетна децентралізація та адміністративно-територіальна зміна структури системи управління соціально-економічним розвитком держави. Такий вибір базувався також і з урахуванням з національної, культурної і ментальної близькості Польщі та України. Щодо ТГ сільського й селищного типів не останню роль відіграла також близькість природничо-кліматичних та просторових характеристик двох країн. При цьому Польща на момент здійснення реформи АТС в Україні уже мала підтвердження її позитивних соціально-економічних результатів.

Program Rewitalizacji Gospodarczej Obszaru Deltę Wisły i Zalewu Wiślanego – це програма ЄС для країн пострадянського простору. Польща здобула позитивний досвід у процесі виконання першого етапу цієї програми,

спрямованої на формування організаційно-методичного та фінансового забезпечення трансформації соціально-економічного розвитку сільських територій [137; 141]. Крім того, польський досвід враховувався також при структурній трансформації переробної промисловості України в контексті розбудови децентралізації державної регуляторної політики [134].

Також було враховано, що в сучасній польській економічній науці питання розвитку сільських повітів та гмін систематично досліджувалися для вироблення адаптаційних механізмів використання досвіду європейських країн, які досягли значних успіхів у сфері бюджетних відносин громад сільських територій з державою. Водночас критично позиціонувалися для вивчення питання якості добробуту домогосподарств в сільській місцевості [133; 149], демографічні проблеми, пов'язані з міграцією та старінням сільського населення [132; 140; 142; 147; 150; 151], перспективи бюджетного вирівнювання для рівномірного соціально-економічного розвитку сільських повітів та гмін [145; 148], а також запровадження нового підходу до віднесення місцевих регіонів рівня NUTS 5 до загальної системи сучасного європейського регіоналізму [138].

Стратегічний вибір України був зафіксований підписанням у 2014 році «Меморандуму про співпрацю між Україною та Польщею щодо підтримки реформи місцевого самоврядування» [115]. Утім, до завершення етапу реформи, коли близько тисячі органів місцевого самоврядування уже перейшли до функціонування на засадах прямих відносин з бюджетом України, виникли гострі суперечності з приводу оцінки відповідності реформи поставленим перед нею завданням. Виявилося, що реформа децентралізації в Україні демонструє особливості, що вирізняє її від польського шляху. Це спровокувало занепокоєння щодо реальності досягнення передбачуваних результатів децентралізації. Застереженням від сліпого провадження реформи, стало усвідомлення неспроможності значної кількості територіальних громад формувати джерела для власних доходів з метою забезпечення соціально-економічного розвитку

громади та добробуту її домогосподарств. Визнання цього факту стало одним із тригерів, що стримують активність процесу реформування адміністративно-територіальних одиниць через створення ТГ. До завершення 2019 року реформувалося шляхом об'єднання 4500 старих територіальних одиниць в одну тисячу ТГ, натомість 6 500 місцевих рад навіть не розпочинали підготовку до створення ТГ [61]. З огляду на недостатньо надійні фінансові результати функціонування територіальних громад, виникає потреба узгодження ходу реформи АТС в Україні з польською моделлю.

Децентралізація публічної влади на досвіді європейських країн розгорнуто викладена у наукових працях з пропозиціями адаптації цих механізмів в Україні. Наприклад, аналіз виконання швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», проведений у роботі [28]. Щодо сільських і селищних ТГ приймалися до уваги питання розвитку земельних відносин в ТГ на основі розвитку фермерського бізнесу, зокрема, сімейного типу, як конкурентоспроможних форм організації підприємництва у територіальних громадах [33; 54]. Конкретні методи бюджетування в ТГ на основі досвіду інших країн також були темою ретельного розгляду [58].

Але у міру виявлення негативних результатів діяльності деяких ТГ увага дослідників повертається до виявлення розбіжностей між ходом реформи в Україні із процесом та умовами запровадження її в інших країнах, передовсім, у Польщі. У зв'язку з цим порівнюють загальний процес децентралізації України та Польщі [49], організацію місцевого урядування в Польщі [50; 128], формування бюджетів польських гмін [128] та їхньої спроможності [74].

Виявлені фактори породження нерівних початкових умов створення ТГ в Україні, які проявилися в самому процесі децентралізації, мають бути проаналізовані з позицій того, наскільки вони відповідають усталеній практиці адміністративно-територіальної реформи інших країн. Наразі, слід розглянути їх

в світлі розходжень з деякими умовами процесу створення гмін в Польщі, приведеними в табл. 2.8.

Матеріал табл. 2.8, відображаючи розбіжності по 5-ти вказаних пунктах, дозволяє краще зрозуміти напрямки виправлення ситуації з нерівністю початкових умов створення ТГ в Україні.

Таблиця 2.8

Найсуттєвіші відмінності умов, що формують створення гмін в Польщі і територіальних громад в Україні

№	Умова	Визначення в Польщі	Визначення в Україні
1	Темп створення низових ланок – гмін в Польщі і ТГ в Україні	Одномоментно – протягом 1990 року [55]	Протягом 5 років: з 2015 по 2020
2	Період збігу у часі реформ адміністративно-територіальної та місцевого самоврядування	Тривалий протягом 1970-1990 років [20]	Короткочасний протягом 2015-2010 років
3	Сталість законодавчої бази створення низових ланок	Незмінна протягом періоду створення гмін [55]	Доповнювалася протягом усього періоду створення ТГ
4	Відмінність законодавчих умов створення низових ланок	Відсутня	1. На першому етапі – добровільно, наприкінці – примусово. 2. Починаючи з весни 2018 року – на базі об'єднання сіл і селищ разом із прилеглими містами обласного підпорядкування
5	Можливість проведення місцевих референдумів	Є по певним питанням місцевого значення	Відсутня
6	Юридичний статус низової ланки	Гміна в цілому є юридичною особою	Юридичною особою є лише адміністративний орган керівництва ТГ

Джерело: складено автором

Так, розбіжності в етапності реформування адміністративно-територіального устрою через запровадження децентралізації, вказані в пунктах 1-4 табл. 2.8, доводять потребу проведення подальшого удосконалення законодавства у сфері функціонування ТГ з метою латентного вирівнювання

наслідків діючої практики реформування ТГ на принципах справедливості та узгодженості інтересів усіх стейкхолдерів. З метою розробки необхідних інструментів доцільно на законодавчому рівні передбачити право на місцеві референдуми (пункт 5 табл. 2.8) для організації процесу знаходження оптимальних рішень, оскільки функціонально перевантажений інститут загального судочинства в Україні не має можливості системно врегулювати ці питання. Першочергову роль в цьому процесі мало би відіграти запровадження в Україні надання територіальній громаді статусу юридичної особи, за прикладом Польщі (пункт 6 табл. 2.8). Слабким місцем процесу створення ТГ в Україні є постійне доповнення спектру чинників, що беруть участь у формуванні спроможності і ефективності діяльності територіальних громад.

Вітчизняна система формування муніципальних бюджетів українських ТГ поступається польським гмінам через істотну залежність від стану державного бюджету й регуляторних рішень щодо його прийняття та виконання (пункт 1 табл. 2.8). У системі формування бюджетів ТГ в Україні присутні джерела власних надходжень, передбачених статтею 64 Бюджетного Кодексу України, а також трансферти з державного та інших муніципальних бюджетів у формі дотацій і субвенцій, розміри яких переглядають кожного бюджетного року. Отже, територіальні громади залежать від стану, характеру розподілу коштів державного бюджету, а також можливого його поточного секвестрування. Так, у 2020 році сформований Фонд з протидії пандемії коронавірусу, що створений за рахунок державного бюджету, обумовив до суттєве зменшення доходів з бюджету України до бюджетів територіальних громад. Формально менший рівень податку на доходи фізичних осіб, віднесений до бюджетів гмін в Польщі – 39,34% замість 60% в Україні (пункт 2 табл. 2.8) – не виступає недоліком польської системи, що пояснюється абсолютною величиною цих надходжень через вищу заробітну плату у Польщі чим компенсується різниця нормативу. З іншого боку, має місце особливість оподаткування у Польщі, де він справляється

за місцем проживання мешканців гміни, на відміну від вітчизняної практики стягнення його за місцем реєстрації робочого місця (пункт 3 табл. 2.8). Це нівелює проблеми територіальних громад в Україні, що пов'язані із робочою міграцією (див. підрозділ 2.1 рис. 2.3 і 2.4).

Сильною стороною впорядкованості формування бюджетів гмін в Польщі є стягнення 6,71% з доходів корпорацій, які ведуть підприємницьку діяльність на їх території (пункт 4 табл. 5). Польські гміни мають ширші можливості впливати на власні доходи за рахунок делегованих керівництву гмін прав змінювати в певних межах ставки місцевих податків та зборів (пункт 5 табл. 2.8).

Забезпечення ефективності польської системи горизонтального вирівнювання доходів гмін, що початково різняться доходами, регламентована законом. Так, гміни платять при перевищенні обумовлених рівнів свого доходу, а інші гміни отримують при недостатньому рівні їхніх доходів (пункт 6 табл. 5). Перевищення середнього доходу вище за 150% тягне за собою сплату 20% від суми перевищення. Цей механізм дозволяє вирівнювати доходи різних гмін. На противагу від нього, в Україні бюджетне вирівнювання здійснюється не за показником загальних доходів територіальних громад, а за критерієм їх платоспроможності. Діючий в Україні порядок організації міжбюджетних відносин з-поміж ТГ з низьким рівнем податкоспроможності передбачає, що коли надходження податків на 1 мешканця нижче 0,9 середнього показника, то для підвищення рівня їхньої забезпеченості ТГ отримують базову дотацію у розмірі 80% від суми, що необхідна для вирівнювання показника до рівня 0,9. В той же час, муніципальні бюджети ТГ з рівнем податкоспроможності вищим за 1,1 середнього показника в Україні, передають частину надходжень до державного бюджету через реверсну дотацію. При цьому йде вилучення лише 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення в Україні [68]. Сума податків складає лише частину загальних доходів територіальної

громади, тому вітчизняна система горизонтального вирівнювання менш ефективна за польську.

Основний зміст проведеного дослідження полягає в актуалізації і визнанні об'єктивної необхідності та доцільності реформування системи критеріального оцінювання спроможності територіальних громад як спроможності їхнього розвитку. Результати дослідження зводяться до таких висновків.

1. Ще на останній стадії створення територіальних громад і в процесі їх самостійного функціонування як самоврядних фінансово незалежних суб'єктів виявилися доволі значні, до 10 разів, розбіжності показників власних доходів бюджетів ТГ у розрахунку на 1 особу, як одного з найголовніших ресурсів розвитку громад.

2. Значна тривалість процесу створення ТГ призвела до нерівних їх початкових умов, оскільки законодавство постійно змінювалося, надаючи переваги одним громадам над іншими у різні періоди здійснення децентралізації.

3. Оскільки діюча система критеріїв спроможності громад відображає лише їхній попередній стан, все більше стає нагальною потреба перетворення її у систему критеріїв подальшого розвитку громад у процесі функціонування та, можливо, майбутнього реформування в процесі післявоєнного відновлення України.

4. Кількісна оцінка спроможності ТГ за діючою Методикою виявляє слабку кореляцію з фінансовими показниками їхньої діяльності, окрім показників площі й чисельності мешканців громад, які позитивно впливають на рівень власних доходів ТГ у розрахунку на одного мешканця.

5. При формуванні критеріїв спроможності ТГ не враховано наслідки корінного зламу минулого адміністративно-територіального устрою територій і зміни векторів життєдіяльності людей, що призвело до збіднення одних і збагачення інших громад за рахунок переміщення між громадами праці й торгівлі.

6. Згідно з позитивним досвідом Польщі бажано територіальним громадам мати статус юридичної особи, що додає єдності всій діяльності громади і можливості контролювати її результативність у межах одного суб'єкта господарювання.

7. До практики горизонтального вирівнювання при фінансуванні громад за рахунок державного бюджету більш доцільним є перехід від базового показника відносної податкоспроможності громади, що використовується в Україні, до показника відносної дохідності громад, що розширює базу вирівнювання.

8. Доцільним виявляється введення податку на діяльність корпорацій на території громади, зміни порядку нарахування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) за місцем проживання працівника, окремо врахувати рівень працевлаштованості населення в межах громади та ін.

2.3. Дослідження чинників і маркерів зростання спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів

У зв'язку із завершенням у 2020 році тривалої адміністративно-територіальної реформи в Україні створені територіальні громади (ТГ) у 2021 році приступили до діяльності на основі прямих взаємовідносин із бюджетом країни. Результати аналізу практики діяльності територіальних громад щодо співпраці на умовах прямих взаємовідносин з державним бюджетом від одного до трьох років, свідчить про варіативність рівня їх бюджетних показників і спроможності функціонувати у відповідності до цілей реформування адміністративно-територіального устрою.

Економічна ефективність діяльності територіальних громад є об'єктом наукового вивчення з метою отримання важливих теоретично обґрунтованих прикладних результатів для фахівців, які узяли активну участь у реформуванні адміністративно-територіального устрою, а також для представників сотень

новостворених територіальних громад, зацікавлених у розумінні напрямів соціально-економічного розвитку.

Із усвідомленням результативності розвитку діяльності ТГ через вбудовування прямих взаємовідносин з державним бюджетом, відкривається коло не вирішених питань щодо більш повного використання потенційних можливостей бюджетної децентралізації. Так, оцінка результативності діяльності ТГ на основі вивчення їх спроможності до розвитку сільських територій та підвищення рівня добробуту домогосподарств постає як комплексне завдання, актуальне вирішення якого, забезпечить допоміжним інструментарієм процес планування створення і розвитку територіальних громад, зокрема, у зв'язку з можливою нагальністю реформування структури територіальних громад у регіонах, які постраждали внаслідок бойових дій, або знаходяться поблизу районів воєнних дій. У міру продовження війни вже констатовано великий від'їзд населення з територіальних громад поблизу воєнних дій, що може стати першою причиною для необхідності реформування створеної напередодні війни структури територіальних громад. Іншою причиною буде бажання керівництва держави скористатися необхідністю корегування адміністративно-територіальної системи країни, створеної в результаті проведеної реформи.

Це дослідження стану ефективності діяльності громади виходить з того, що ключовим планово-розпорядчим документом територіальної громади залишається її муніципальний бюджет. Діючі інформаційні ресурси забезпечують транспарентність бюджетного процесу на місцевому рівні через оприлюднення планових показників муніципальних бюджетів територіальних громад з наступним відстеженням їх виконання впродовж року. Підходи транспарентності розвиваються через ініціативність органів місцевого самоврядування територіальних громад, які ширше розкривають інформацію щодо структури муніципального бюджету та загальних даних діяльності територіальної громади, що відображають тенденції зміни їх соціально-

економічного розвитку. Враховуючи, що муніципальні бюджети за своїм функціональним призначенням не розрізняють поточні витрати й витрати соціально-економічного розвитку територіальної громади, тому постає актуальне завдання щодо дослідження тенденцій планово-звітних бюджетних показників з метою розробки дієвих інструментів знаходження точок зростання для регіональних кластерів територіальних громад зі спорідненими умовами діяльності.

Отже, здійснена в даній роботі методика дослідження точок зростання громади, виходячи зі стану деяких показників спроможності громад, що склалися протягом їх утворення, має створити алгоритм щорічного самостійного обстеження стану громад з боку їх стейкхолдерів, що має стати механізмом налаштування спроможності розвитку громади на майбутній плановий період. За результатами аналізу попередніх досліджень та представлених матеріалів дисертації можна стверджувати, що є нагальна необхідність у наявності механізму такого обстеження, яке мало би стати складовою всієї роботи з визначення критичних точок та планування розвитку територіальних громад.

Те, що без дослідницької діяльності, суто адміністративними рішеннями можна створювати необхідні механізми налаштування спроможності розвитку територіальних громад, показує той невеличкий досвід, якого отримала Україна щодо регулювання визначених проблем розвитку громад протягом 2 – 3 років перед широкомасштабного вторгнення РФ до України.

Так, саме з метою виправлення стану спроможності створюваних громад, необхідність у чому стала суспільно свідомою, Кабінет Міністрів України затвердив 24 січня 2020 року «Методику формування спроможних територіальних громад» [79], як фільтру, що спрямований на припинення процесу створення територіальних громад із низькою ефективністю та спроможністю розвитку. Утім, аналіз ситуації, висвітлений у проведеному

дослідженні доводить, що, все ж таки цей інструмент не забезпечив необхідний результат.

У цьому ракурсі дуже демонстративним є факт того, що зі складу створених вже за оновленими критеріями спроможності територіальних громад Луганської області діяльність шести з них була припинена через приєднання до інших більш потужних за своєю спроможністю територіальних громад на основі висновків про негативні соціально-економічні результати їх господарювання у 2020 році [124]. Це також підтверджується аналізом загальної ситуації у війсьній економіці держави. З огляду на варіацію в широкому інтервалі від 2 до 20 тисяч грн. власних доходів громад у розрахунку на одного мешканця [30].

Об'єктивність самого показника власних доходів ТГ у розрахунку на одного її мешканця не є повним відображенням стану соціально-економічного розвитку сільських територій. Якщо його використання передбачається з позиції отримання кінцевої оцінки спроможності розвитку ТГ, то слід враховувати, що власні кошти поряд із коштами загального фонду муніципальних бюджетів громад йдуть на забезпечення поточної діяльності з адміністративного управління громадами, враховуючи оплату праці працівників виконавчих органів місцевого самоврядування. Актуальні дослідження впливу розміру територіальної громади на ефективність її діяльності [46], виявляють такий тренд: у громадах з чисельністю мешканців менше 5000 осіб доходи на душу населення від єдиного податку зростають до 16,1%. Зростаючий тренд питомих доходів в залежності від зростання загальної площі ТГ був виявлений нами раніше [124]. Крім того, у попередньому підрозділі роботи описана наша спроба знайти логіку в отриманих результатах діяльності територіальних громад відносно умов їх функціонування в Україні і Польщі.

З огляду на потреби дослідників електронні ресурси, окрім оприлюднення офіційних бюджетів громад, почали публікувати матеріали щодо розрахунку певних відносних показників їхньої діяльності, таких як частка місцевих податків

у дохідній частині загального бюджету, надходження єдиного податку та земельного збору до муніципального бюджету ТГ, частка видатків на заробітну плату працівників органів місцевого самоврядування у дохідній частині бюджету тощо [107].

Однак загалом результати діяльності різних громад все ще демонструють різні напрямки коливань показників, що не дозволяє вибрати ті з них, які можна було б визначити як однозначні орієнтири зростання. На закінчення зауважимо, що на сьогодні не вдалося визначити жодних комплексних показників економічної ефективності діяльності територіальних громад, тому необхідні подальші дослідження тенденцій коливань показників територіальних громад, які могли б слугувати орієнтирами для розвитку громад та визначати напрямки їхнього економічного зростання. Неможливість сформулювати єдиний комплексний показник економічної ефективності діяльності та розвитку територіальних громад через надзвичайно різноманітну структуру їхніх бюджетів, що відображає унікальні умови функціонування кожної громади, тим не менш не означає, що не доцільно розвивати цей напрям досліджень.

Саме на отримання такого результату спрямована ціль даної роботи, результати якої опубліковано в роботі [101].

У намаганні знайти можливі точки зростання спроможності територіальних громад проведемо дослідження результатів діяльності громад певної вибірки [53] за наступними показниками.

Доходи громад. Доходи громад, які є найважливішими показниками результатів їх діяльності, представлені в планових і звітних бюджетах громад, які відображають як доходи, так і витрати (видатки) коштів громад. Бюджет територіальної громади ґрунтується на прогнозних розрахунках доходів та видатків, що містяться в бюджетних запитах. Доходи громад формуються як сума загального і спеціального фондів, базової або реверсної дотації, освітньої субвенції та додаткових дотацій і субвенцій, тобто складається із надходжень з

державного бюджету країни та власних коштів. Очевидно, що загальна сума доходів ТГ відображає можливості ТГ до розвитку, але більш динамічним показником ефективності господарської діяльності громади є сума власних зароблених коштів громади за рахунок отримання податкових платежів, неподаткових доходів і зборів.

Цілком справедливим є вважати показники загальної суми доходів територіальної громади із урахуванням надходжень з центрального бюджету за найважливіший орієнтир ефективності її функціонування та її готовності до розвитку, але найбільш динамічним показником здатності ТГ до розвитку все ж таки відображає показник власних доходів громади, особливо, у розрахунку на одного мешканця громади. Саме такий підхід вже знайшов широке застосування у практиці оцінки діяльності створених ТГ.

Очевидним завданням для будь-якої громади представляється прагнення до необмеженого зростання доходів загального фонду бюджету. Це важливо, наприклад, для аутсайдерів прагнути до середніх показників загальних доходів ТГ даного кластеру, для середняків – до найвищих показників і так далі. Оскільки центральним суб'єктом формування бюджету ТГ, а також її його споживання, є людина, мешканець територіальної громади, то цілком припустимо, що зростання кількості мешканців громади є впливовим чинником зростання також і загальної суми її бюджету. Іншим очевидним чинником спроможності ТГ до ефективної діяльності й розвитку є земля – основне поле діяльності людини в сільських і селищних громадах.

Приведемо статистичні дані для аналізу впливу чисельності населення і площі землі на прикладі 17-ти селищних і сільських ТГ Луганської області за звітними даними [53] у табл. 2.9.

Таблиця 2.9

Власні доходи (Двл) загального фонду (ЗФ) територіальних громад

Територіальна громада сільська (сл), селищна (слщ)	Кількість мешканці в ТГ (Ч), тис. осіб	Площа ТГ (S)		Власні доходи ТГ (Двл), тис. грн.	Відносні власні доходи на 1-го мешканця (Двл/Ч), грн	Озброєніст ь площею мешканця (S/Ч), га/особ
		кв. км	га			
1. Коломийчеська сл	1,02	140	14000	6215	6 093,1	13,7
2. Калмиківська* сл	1,36	169	16930	8009	5 889,3	12,44
3. Троїцька сщ	14,43	951	95100	223911	5 444,7	6,59
4. Привільська* сл	1,45	222	22200	7615	5 252,2	15,31
5. Веселівська* сл	2,38	234	23400	9796	4 115,8	9,83
6. Нижньодуванська слщ	3,1	227	22700	12099	3 903,0	7,32
7. Лозно-Олександрівська слщ	2,64	256	25600	9655	3 656,6	9,7
8. Новопсковська сщ	13,3	271	27100	47986	3 608,3	2,04
9. Білокуракинська сщ	13,4	893	89300	48065	3 587,3	6,66
10. Шульгинська сл	4,42	336	33600	13207	2 988,5	7,6
11. Великочернігівська* сл	2,0	158	15800	5888	2 943,6	7,9
12. Красноталівська* сл	1,95	176	17600	5312	2 724,1	9,03
13. Красноріченська слщ	6,78	245	24500	14672	2 164,3	3,61
14. Підгорівська* сл	3,47	114	11400	6992	2 014,9	3,28
15. Марківська слщ	11,07	729	72900	19605	1 771,3	6,58
16. Біловодська слщ	23,1	1597	159700	44316	1 765,6	6,91
17. Чмирівська сл	6,47	206	20600	11228	1 735,4	3,18

* ТГ ліквідовано згідно з затвердженим 29 квітня 2020 року Кабінет Міністрів України перспективним планом формування територіальних громад Луганської області

Джерело: складено автором

Роль території і чисельності мешканців територіальних громад як чинників впливу на результати їх діяльності у вигляді суми отриманих ними власних доходів за рік продемонструємо графіками на рис. 2.5 і 2.6, дані ординат яких взято зі стовпця 5 табл. 2.9, а дані абсцис – зі стовпців 3 і 2 тієї ж таблиці.

Наведені графіки показують наявність певних трендів зростання обсягів власних доходів при зростанні як площі, так і чисельності населення громад. Очікувані тренди означають дію ефектів масштабування діяльності ТГ як у просторовому, так і у трудовому вимірі.

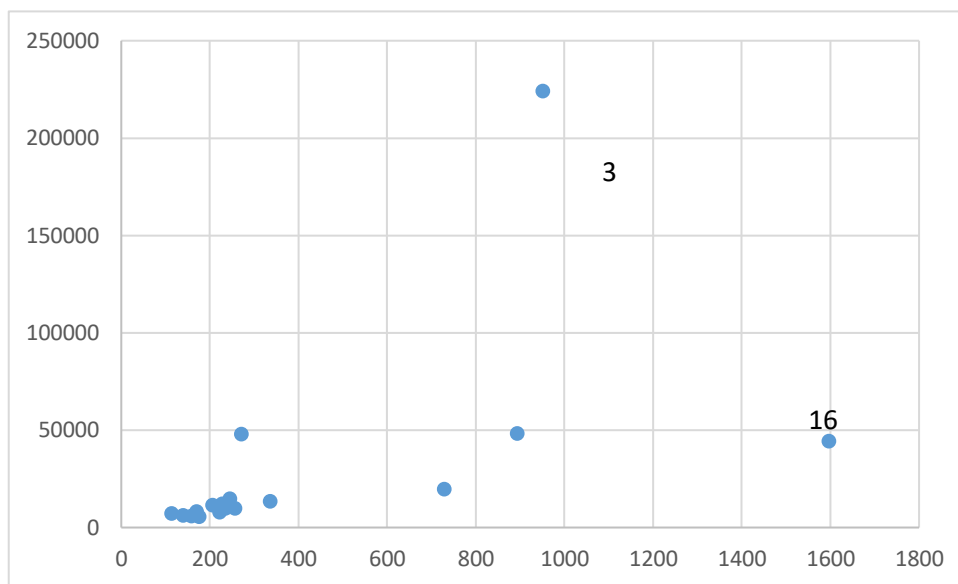


Рис. 2.5. Графік тренду збільшення відносної величини власних доходів громад у розрахунку на 1 мешканця у тис. грн. (Двл/Ч – ордината) від збільшення площі їх території у кв. км (абсциса) – ефект просторового масштабування діяльності ТГ (16 -ТГ – Біловодська ТГ, 3 – Троїцька ТГ)

Джерело: складено автором

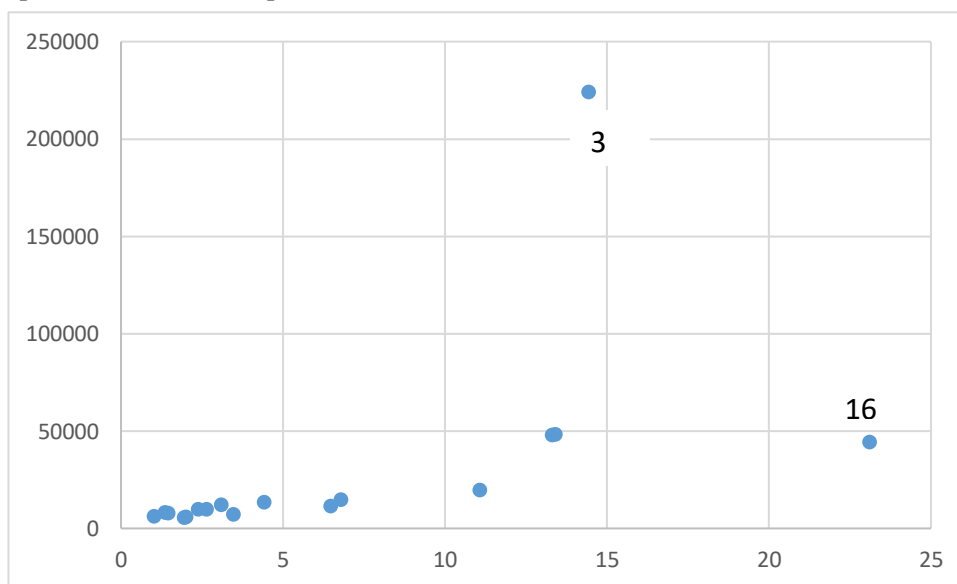


Рис. 2.6. Графік тренду збільшення власних доходів громад у тис. грн. (ордината) від чисельності їх населення (абсциса) – ефект трудового масштабування діяльності ТГ (16 -ТГ – Біловодська ТГ, 3 – Троїцька ТГ)

Джерело: складено автором

Навіть дані щодо Троїцької (точка 3) і Біловодської (точка 16) ТГ, які виділяються своїми найбільшими масштабами, не змінюють принципово тренду, що демонструють графіки на рис. 2.5 і 2.6.

Узагальнені тренди, показані на рис. 2.5 і 2.6, потребують уточнення більш тонкими інструментами. Оскільки основним отримувачем власних коштів бюджету громади є людина, мешканець громади, доцільно у якості показника спроможності громад до розвитку враховувати показник відносних (у розрахунку на одного мешканця) власних доходів, приведених в стовпці 6 табл. 2.9.

Відносні доходи громад. Слід враховувати, що вплив площі ТГ на результати її діяльності відбувається не сам по собі, а виключно через людину, як діяча, озброєного землею – як найважливішим чинником діяльності в умовах сільських і селищних територіальних громад. Отже, чинником впливу на отримання громадою власних коштів у розрахунку на одного мешканця громади має виступати показник озброєності мешканця громади землею, розрахований діленням площі громади S на чисельність її мешканців $Ч$. Дані за цим показником наведено в стовпці 7 табл. 2.9.

Графіком на рис. 2.7 наведено доволі показовий тренд змінюваності відносних (у розрахунку на 1 мешканця) власних доходів (Двл / Ч) у грн. (ордината) у залежності від показника озброєності мешканця землею ($S/ Ч$) у га/особу (абсциса). Цей тренд відображає певну взаємозалежність багатьох чинників, що впливають на діяльність територіальних громад. Він може вважатися певним маркером спроможності громад, який може використовуватися в управлінській діяльності громад з метою підвищення їх спроможності до розвитку. Даний маркер виступає в якості критерія доцільності ухвалення рішень, спрямованих на збільшення спроможності громади до розвитку і, навпаки, у якості обмеження рішень, наслідки виконання яких зменшують спроможність розвитку громад.

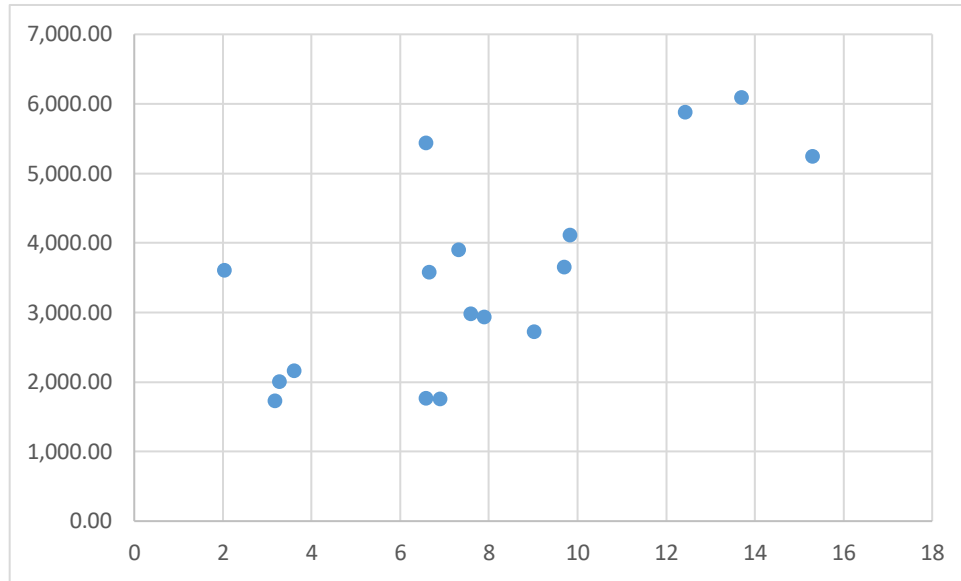


Рис. 2.7. Тренд змінюваності відносних (у розрахунку на 1 мешканця) власних доходів (Двл / Ч) у грн. (ордината) у залежності від показника озброєності мешканця землею (S/ Ч) у га/особу (абсциса) (маркер 1)

Джерело: складено автором

Маркер-1 пов'язує залежність відносної величини власних доходів від фактору площі території громади, тобто, від землі, яка знаходиться у користуванні мешканцями громади. Постає питання перевірити дієвість залежності даного показника – відносної величини власних доходів у розрахунку на одного мешканця громади також і від чисельності її населення Ч. Для цього побудуємо діаграму залежності питомих власних доходів у стовпці 6 табл. 2.9 від чисельності мешканців у стовпці 2 табл. 2.9. у вигляді графіку на рис. 2.8. Наведена діаграма демонструє зворотну тенденцію впливу чисельності мешканців на відносну величину власних доходів у розрахунку на 1 особу. Виключенням стає лише показник для Троїцької громади, але цьому є пояснення, яке викладемо трохи далі.

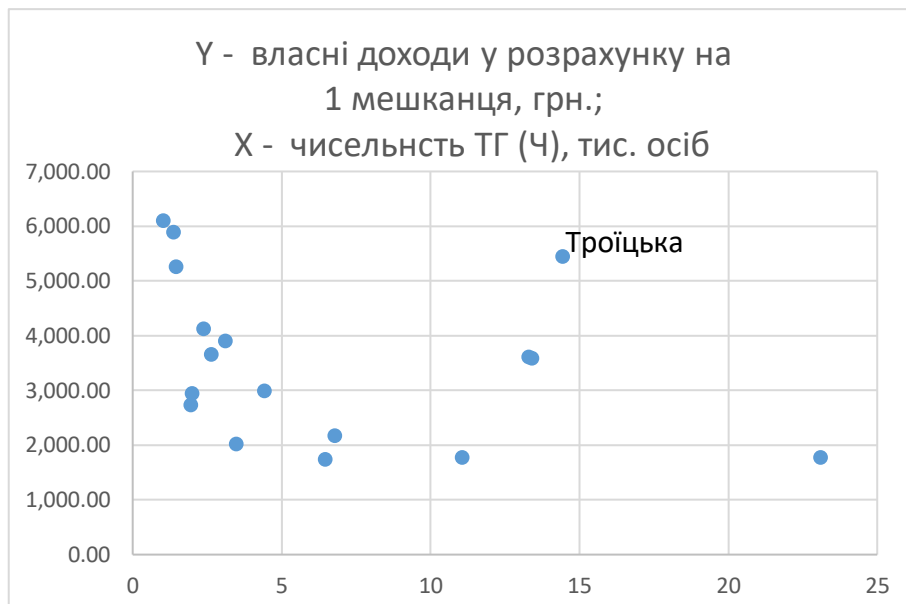


Рис. 2.8. Тенденція зменшення відносної величини власних доходів громади (ордината) у залежності від зростання кількості її мешканців (абсциса) (маркер 2)

Джерело: побудовано автором

Виходить, що із збільшенням чисельності громад величина власних доходів у розрахунку на одного мешканця неминуче зменшується і це пояснюється, як би, ефектом прискореного зростання знаменника у формулі співвідношення двох показників: $(\text{Двл} / \text{Ч}) : \text{Ч}$.

Тобто, для позитивного тренду на діаграмі рис. 2.8 мало б бути, щоб показник власних доходів громади Двл зростав скоріше, ніж показник зростання населення у квадратичному ступені. Але наявність даного зворотного тренду має й економічне пояснення тим, що при збільшенні населення громад спостерігається зменшення відносної частки активного населення, яке приймає безпосередню участь у зароблянні власних доходів громади. Це можна вважати як ознаку екстенсивного розвитку трудового населення, яке має долатися в процесі управління розвитком громад. Виключне становище Троїцької громади у даному тренді як раз пояснюється відносно високою часткою активної частки її населення у зв'язку з тим, що на території громади функціонують дві залізничні

станції – як у центрі громади селищі Троїцьке, так і у селищі Лантратівка. У діяльності цих двох станцій приймає участь значна кількість населення громади, чого не спостерігається в інших громадах розглянутої групи.

Це спостереження слід враховувати як маркер-2 підвищення спроможності розвитку громад, зміст якого полягає в якнайбільш широкому працевлаштуванню населення громади для подолання визначеної негативної тенденції.

Визначений негативний тренд екстенсивного характеру участі населення у господарській діяльності громад проглядається і у наявності аналогічного, хоча й більш слабкого, тренду зменшення відносних власних доходів від площі території громади, що демонструє діаграма на рис. 2.9.

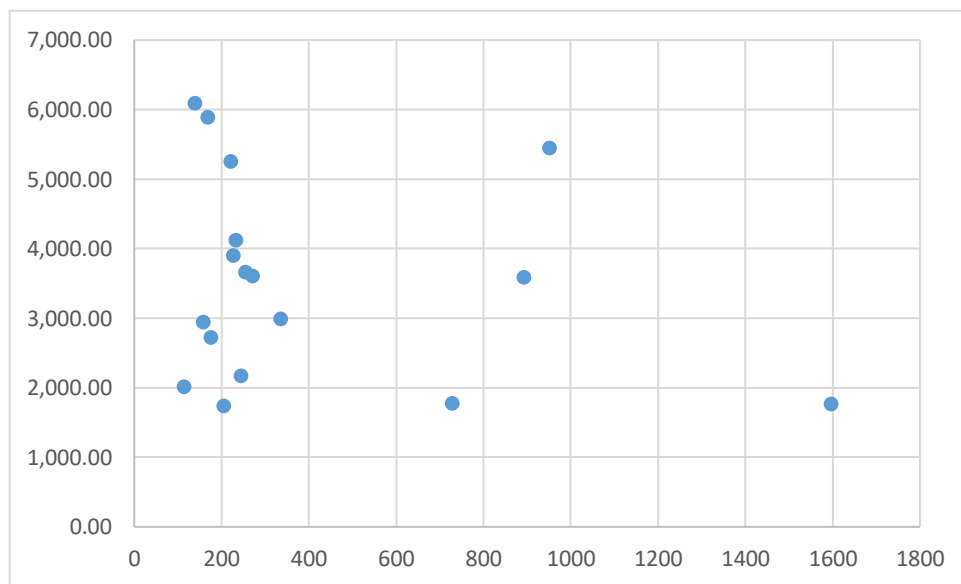


Рис. 2.9. Ілюстрація наявності незначного тренду зменшення відносних власних доходів у розрахунку на 1 мешканця громади (Двл/Ч – ордината) від площі її території (S) у кв. км

Джерело: побудовано автором

Представлена діаграма лише підтверджує актуальність визначеного маркеру 2 щодо залучення населення громад до господарської діяльності.

Співвідношення власних і загальних доходів громад. Відносна сума коштів загального фонду доходів громад з трансфертами і дотаціями у розрахунку на одного мешканця (Дз/Ч) коливається від 6265 до 12700 грн., що продемонстровано в стовпці 2 табл. 2.10. Відомо, що значну частину доходів сільських і селищних ТГ складають трансферти, зокрема, освітня й медична субвенція, розмір якою повністю залежить від наявності і стану освітніх і медичних установ на момент створення ТГ.

Таблиця 2.10

Показники доходів та загальні характеристики ТГ Луганської області

Територіальні громади: сільські (сл), селищні (слщ)	Доходи загального фонду ТГ з трансфертами на 1-го мешканця, Дзаг/Ч, грн.	Власні доходи бюджету громади у розрахунку на 1-го мешканця, грн.	Частка власних доходів у загальному фонді бюджету, %	Кількість мешканців, Ч, тис. осіб
1. Коломийчеська сл	10553,5	6 093,1	61,7	1,02
2. Калмиківська* сл	9105,4	5 889,3	66,2	1,36
3. Троїцька сщ	9310,0	5 444,7	67,3	14,43
4. Привільська* сл	9653,0	5 252,2	64,7	1,45
5. Веселівська* сл	8370,6	4 115,8	55,9	2,38
6. Нижньодуванська слщ	8247,1	3 903,0	52,5	3,1
7. Лозно-Олександрівська слщ	10130,3	3 656,6	36,2	2,64
8. Новопокровська сщ	8011,1	3 608,3	62,5	13,3
9. Білокуракинська сщ	9289,6	3 587,3	60,1	13,4
10. Шульгинська сл	7452,3	2 988,5	45,3	4,42
11. Великочернігівська* сл	6703,2	2 943,6	47,9	2,0
12. Красноталівська* сл	6264,8	2 724,1	43,5	1,95
13. Красноріченська слщ	5691,1	2 164,3	41,8	6,78
14. Підгорівська* сл	6927,2	2 014,9	34,7	3,47
15. Марківська слщ	11594,9	1 771,3	31,4	11,07
16. Біловодська слщ	12700,3	1 765,6	34,5	23,1
17. Чмирівська сл	7719,3	1 735,4	31,4	6,47

* ТГ ліквідовано згідно з затвердженим 29 квітня 2020 року Кабінетом Міністрів України перспективним планом формування територіальних громад Луганської області

Джерело: побудовано автором

Продемонструємо графіком на рис. 2.10, у якій великій мірі показник відносних власних доходів у розрахунку на 1 мешканця у грн (ордината)

залежить від відносної частки власних доходів у загальному фонді доходів бюджету громади у %, приведених в стовпці 4 табл. 2.10 (абсциса).

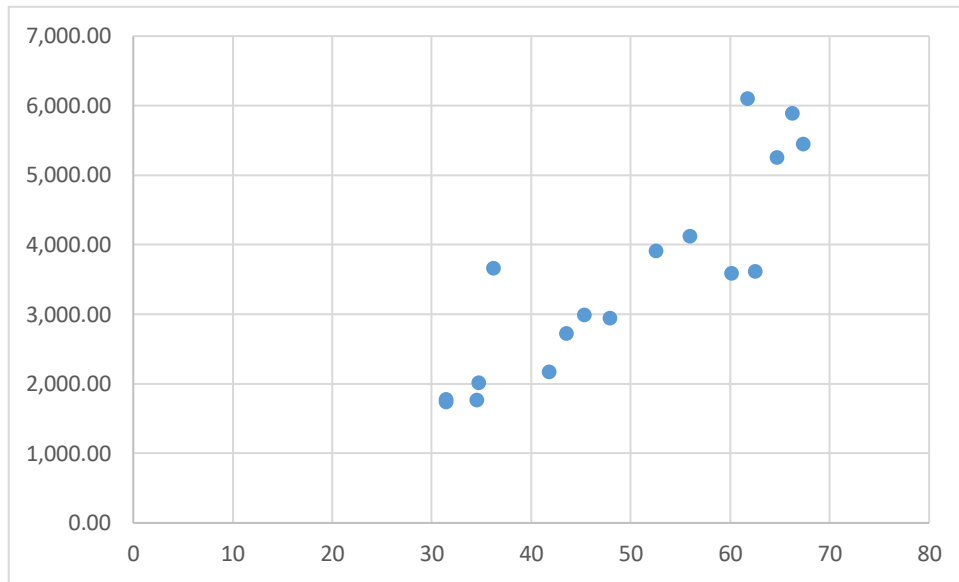


Рис. 2.10. Тренд зростання відносної величини власних доходів у розрахунку на 1 мешканця у грн (Двл/Ч – ордината) від частки власних доходів у загальних доходах громад у % (Двл/Дзаг – абсциса) (маркер 3)

Джерело: побудовано автором

Цей тренд можна вважати за маркер зростання спроможності розвитку громад (маркер-3), зміст якого полягає в контролі зростання власних доходів темпами, не меншими за зростання загальних доходів бюджету з трансфертами з центрального бюджету країни.

Дотримання даного маркеру розвінчує поширену думку щодо того, що збільшення суми отримання державних субвенцій та дотацій може компенсувати громаді нестачу в заробітку власних коштів. Навпаки, навіть у сталій практиці функціонування громад зростання власних і загальних доходів йдуть приблизно паралельно, і це має наступне пояснення. Адже зростання субвенцій пояснюється лише збільшенням об'єктів обслуговування за участю держави на території громади, а це неминуче приводить до збільшення обслуговування також і з боку

ТГ, що потребує більшої участі мешканців ТГ, а як наслідок, зростання суми отриманих власних доходів, зокрема, за рахунок частки податку на доходи фізичних осіб, що залишаються в бюджеті громади.

Актуальність маркеру особливо підвищується в разі різкого збільшення об'єктів обслуговування за участю держави внаслідок структурних зрушень у громаді в результаті війни, що в процесі післявоєнного відновлення потребуватиме особливої уваги до збільшення власних доходів за рахунок всіх джерел з метою підтримки пропорції власних і загальних доходів бюджету громад.

Єдиний податок для фізичних осіб-підприємців у ТГ сільського і селищного типів. Роль даного податку має бути найважливішою в формування власних податкових доходів бюджету громад, оскільки саме ця форма підприємницької діяльності є провідною в сільському господарстві у вигляді фермерського бізнесу у формі сімейних господарств, що користуються за діючим законодавством спрощеною системою оподаткування [32]. Основним джерелом підприємницької діяльності в ТГ сільського і селищного типів є земля у користуванні фермера, тому доцільно дослідити наявність трендів отримання громадою відносної величини єдиного податку при збільшенні відносної площі території громади також у розрахунку на одного мешканця за даними, приведеними у стовпця 3 і 6 табл. 2.11.

Наведена на рис. 2.11 діаграма демонструє зростання надходжень до бюджету громад коштів єдиного податку в розрахунку на одного мешканця територіальної громади (дані наведено в стовпці 5 табл. 2.11) залежно від відносної величини площі території громади в розрахунку на 1 мешканця (за даними стовпця 6 табл. 2.11). Отже, відносна величина площі землі у власності середнього мешканця громади є важливим чинником зростання економічної активності населення.

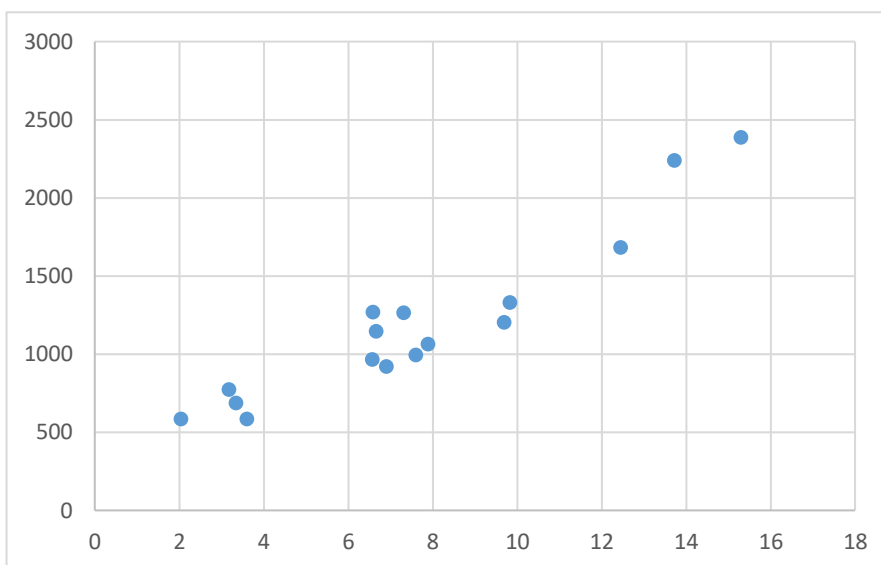


Рис. 2.11. Тенденція збільшення відрахування єдиного податку до бюджетів громад у грн. на 1 мешканця ТГ (ордината) при збільшенні відносної площі території громади на 1 мешканця у гектарах (абсциса)

Джерело: побудовано автором

Таблиця 2.11

**Надходження плати за землю й єдиного податку
до бюджетів територіальних громад Луганської області**

Територіальна громада	Надходження плати за землю		Надходження єдиного податку		Відносна площа території громади у розрахунку на 1 особу, га
	загальні у тис. грн	на 1 мешканця у грн	загальні у тис. грн.	на 1 особу в грн.	
Лозно-Олександрівська	1688/639	639	3192/1200	1200	9,7
Новопсковська	2012/151	151	7745/582	582	2,038
Біловодська	8104/350	350	21214/918	918	6,91
Чмирівська	714/110	110	4985/770	770	3,18
Троїцька	5256/364	364	18295/1268	1268	6,59
Нижньодуванська	830/267	267	3924/1265	1265	7,32
Красноріченська	395/58	58	3955/583	583	3,61
Білокуракинська	2546/190	190	15360/1146	1146	6,66
Веселівська	392/165	165	3160/1327	1327	9,83
Марківська	1574/142	142	10691/965	965	6,58
Привільська	657/453	453	3457/2384	2384	15,31
Калмиківська	251/185	185	2286/1680	1680	12,45
Шульгинська	1580/357	357	4402/995	995	7,6
Коломийчеська	410/402	402	2284/2239	2239	13,72
Підгорівська	185/55	55	2331/685	685	3,35
Великочернігівська	274/137	137	2124/1062	1062	7,9

Джерело: складено автором

Підтверджується також рішучий вплив земельної озброєності мешканців громади на отримання плати за землю у грн у розрахунку на 1 мешканця, що демонструє графік на рис. 2.12. Ординатою графіка є величина відносної в розрахунку на одного мешканця плати за землю, отриманої бюджетом громади (за даними стовпця 3 табл. 2.12), а абсцисою – величина відносної площі ТГ у розрахунку на 1 мешканця у гектарах (за даними стовпця 6 табл. 2.12).

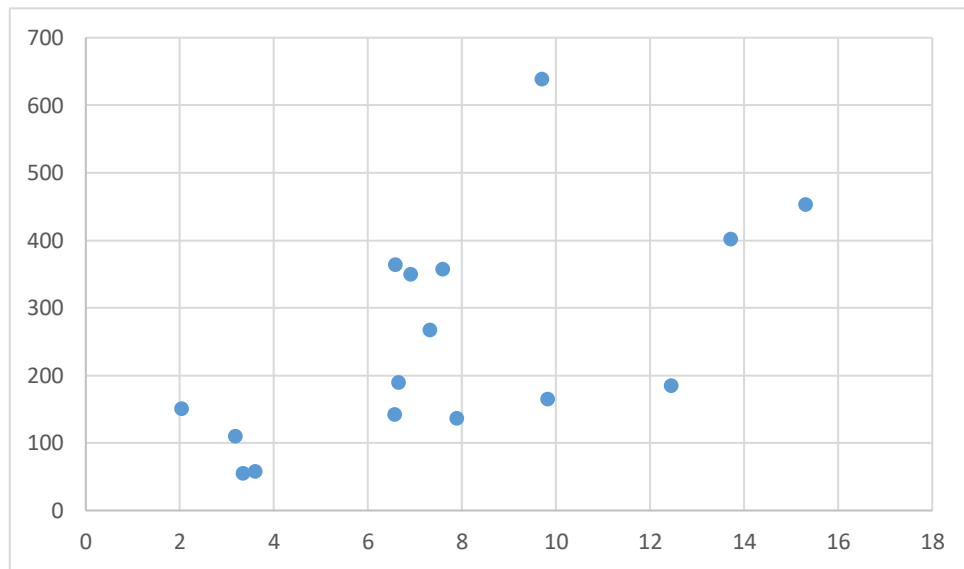


Рис. 2.12. Тенденція збільшення відрахування плати за землю до бюджетів громад у грн. на 1 мешканця ТГ (ордината) при збільшенні відносної площі території громади на 1 мешканця у гектарах (абсциса)

Джерело: побудовано автором

Виявлені і представлені графіками на рис. 2.11 і 2.12 тренди формують уявлення особливого маркера (маркер-4) зростання спроможності розвитку громад, який діє в цілому аналогічно маркеру-1, демонструючи величезне значення земельної озброєності мешканців територіальних громад сільського і селищного типів. Особливістю даного маркера полягає в тому, що він розкриває переважне значення конкурентоспроможності фермерського бізнесу в структурі використання можливостей землі, демонструючи прискорене зростання, перш за

все, єдиного податку, потім плати за землю і, в третю чергу, загальну суму власних доходів у відносному вимірі у розрахунку на 1 мешканця громади.

Капітальні й поточні видатки територіальних громад. Треба враховувати, що показник власних доходів громади відображає лише дохідний аспект без взаємозв'язку із напрямками витрачання власних коштів – на накопичення й розвиток, або на проїдання. Цікавим є дослідити наявність певної залежності величини капітальних витрат громад від площі їх території, оскільки територія є найбільш вагомою характеристикою розташування об'єктів капітального будівництва в ТГ. Вихідні дані щодо відносних (у розрахунку на 1 мешканця) капітальних витрат розглянутої вибірки громад, отримані на основі офіційних звітних даних [53], наведемо в табл. 2.12.

Таблиця 2.12

Відносні (у розрахунку на 1 мешканця) капітальні витрати територіальних громад Луганської області

Територіальна громада	Відносні (у розрахунку на 1 мешканця) капітальні витрати, грн.	Відносна площа території громади у розрахунку на 1 мешканця, га
Лозно-Олександрівська	1240,4	9,7
Новопсковська	2 924,6	2,038
Біловодська	2 593,9	6,91
Чмирівська	1 272,6	3,18
Троїцька	896,5	6,59
Нижньодуванська	740,3	7,32
Красноріченська	619,5	3,61
Білокуракинська	575,0	6,66
Веселівська	487,8	9,83
Марківська	444,0	6,58
Привільська	346,1	15,31
Калмиківська	330,7	12,45
Шульгинська	154,1	7,6
Коломийчиська	70,9	13,72
Підгорівська	52,3	3,35
Великочернігівська	22,5	7,9

Джерело: складено автором

Здається, що показники капітальних витрат громад найбільш адекватно відображають їх спроможність до розвитку. За звітними даними сума

капітальних витрат у розрахунку на одного мешканця громаді коливається в доволі значних межах – від 22 до майже 3000 грн. на рік.

Діаграмою на рис. 2.13 продемонстровано, що відносні капітальні витрати у розрахунку на одного мешканця мають тенденцію зменшуватися у міру зростання відносної площі території ТГ також у розрахунку на одну особу (дані наведені в стовпці 3 табл. 2.12).

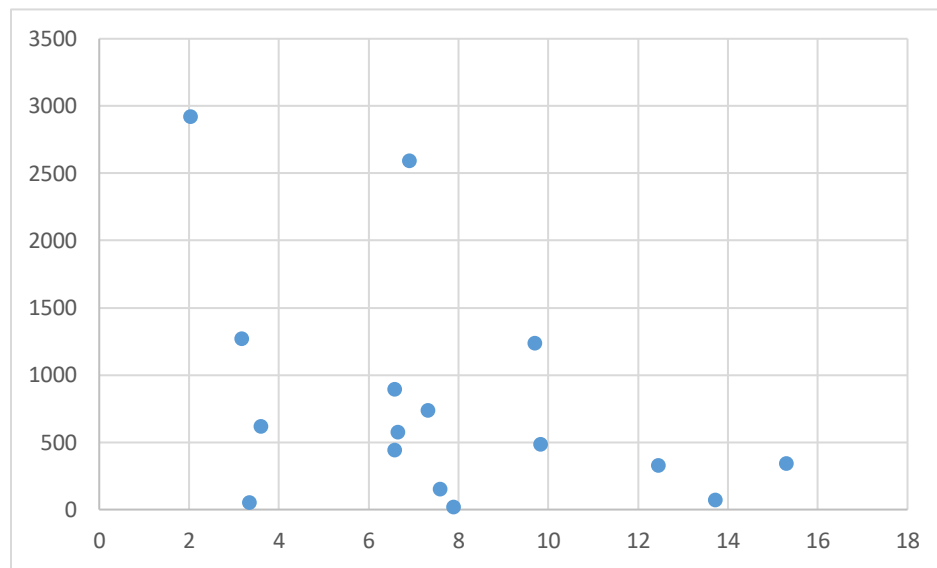


Рис. 2.13. Зворотна тенденція зменшення відносних капітальних витрат у грн. на рік на одного мешканця (ордината) із зростанням відносної площі території громади у гектарах на одного мешканця (абсциса)

Джерело: побудовано автором

Отриманий зворотний тренд зменшення відносних капітальних витрат при зростанні площі території громади є цілком природнім, оскільки капітальні витрати не можуть бути здійснені рівномірно по всій території громади, а здійснюються щодо об'єктів капітального будівництва, які переважно розташовані в центрі громади, або в її окремих пунктах. Але виявлена зворотна тенденція має бути використана в якості особливого маркера спроможності громад до розвитку.

Зміст цього маркера (маркера-5) полягає в тому, що при плануванні капітальних витрат, які складають важливу частку показників розвитку громади, необхідно забезпечити їх величину не гірше показника минулого року згідно з трендом на графіку на рис. 2.13 відповідно до площі території даної громади.

Поточні видатки громад. Звітні дані щодо видатків загального фонду громад [53] і чинників, які впливають на їх величину, наведено в табл. 2.13.

Таблиця 2.13

Вихідні дані для аналізу видатків загального фонду бюджетів ТГ

Територіальна громада	Показник відносних видатків загального фонду у розрахунку на 1-го мешканця, грн (ст. 3/ст.5)	Видатки ЗФ, тис. грн.	Площа ТГ, кв. км	Населення ТГ (Ч), тис.
1. Привільська	7 724,8	11201	222	1,45
2. Нижньодуванська	6 923,2	21462	227	3,1
3. Троїцька	6 628,4	95642	951	14,43
4. Лозно-Олександрівська	6 152,4	16241	256	2,64
5. Коломийчеська	6 004,3	6124	140	1,02
6. Веселівська	5 637,2	13416	234	2,38
7. Шульгинська	5 194,8	22962	336	4,42
8. Білокуракинська	5 174,0	69332	893	13,4
9. Підгорівська	5 095,1	17680	114	3,47
10. Новоковська	4 725,9	62856	271	13,3
11. Красноріченська	4 401,3	29839	245	6,78
12. Чмирівська	3 786,5	24499	206	6,47
13. Біловодська	3 484,8	80502	1597	23,1
14. Калмиківська	3 188,4	4336	169,3	1,36
15. Великочернігівська	2 222,1	4444	158	2,0
16. Марківська	1 931,3	21379	729	11,07
17. Красноталівська	1 313	2560	176	1,95

Джерело: складено автором

Графіком на рис. 2.14 продемонструємо тренд збільшення величини видатків ЗФ бюджету громад (стовпець 3 табл. 2.13) залежно від зростання площі громаді (стовпець 4 табл. 2.13).

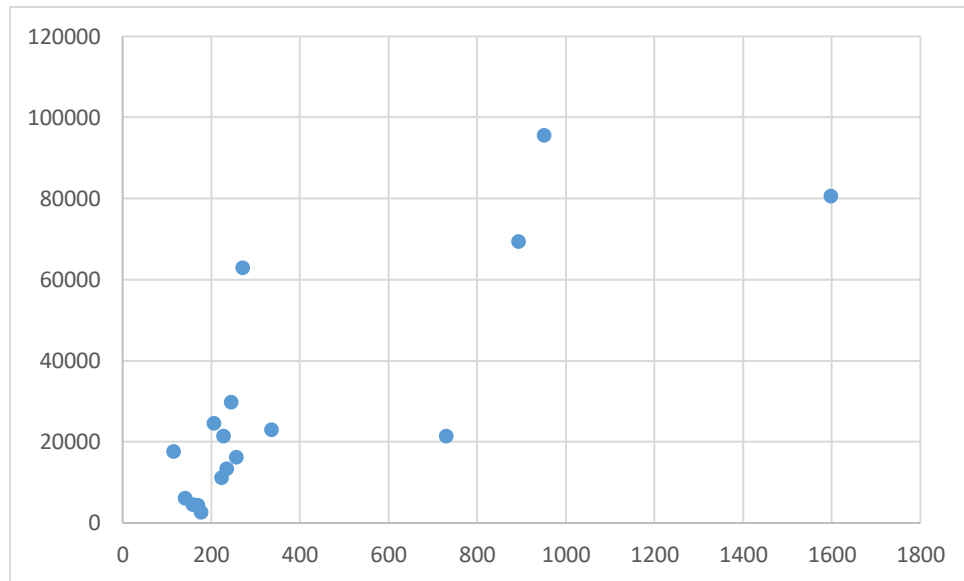


Рис. 2.14. Тенденція зростання видатків загального фонду бюджету громади (ордината) у тис. грн. від площі її території у кв. км (абсциса)
Джерело: побудовано автором

Тренд зростання видатків у залежності від території громади є очікуваним, оскільки кількість об'єктів бюджетної опіки на більшій території більша. Очевидно, що якщо ті видатки прямують на підтримку існуючих об'єктів у придатному стані, а навіть і на додавання до їх вартості невідокремлених покращень, то зростання величини видатків загального фонду бюджету громади понад наявного тренду, визначеного графіком на рис. 2.14, слід вважати позитивним маркером (маркер-б) зростання спроможності розвитку громад.

Для більш специфікованого уявлення призначення видатків загального фонду бюджетів громад приведемо графіком на рис. 2.15 зіставлені дані відносних (у розрахунку на 1 мешканця) видатків ЗФ бюджетів ТГ у грн (ордината) від стану озброєності землею одного мешканця громади у гана особу (абсциса), які свідчать про відсутність явного тренду, або певної залежності цих показників. Такий результат має таке трактування, що видатки загального фонду бюджету витрачаються на різні напрямки і витрати на підтримку діяльності тих, хто опікується використанням землі не переважають витрати на інші цілі.

Очевидно, що в разі посиленого фінансування і стимулювання розвитку конкурентоспроможного фермерського бізнесу отриманий на рис. 2.15 графік мав би тренд позитивного зростання. Такий результат може мати ознаку перевірного маркера (маркер-7), зміст якого полягає в перевірці намірів фінансового стимулювання розвитку конкурентоспроможного фермерського бізнесу. Отже, у разі зростання видатків на підтримку конкурентоспроможності фермерського бізнесу слід очікувати більш явного тренду зростання відносних видатків у розрахунку на 1 особу в залежності від земельної озброєності людини в громаді.

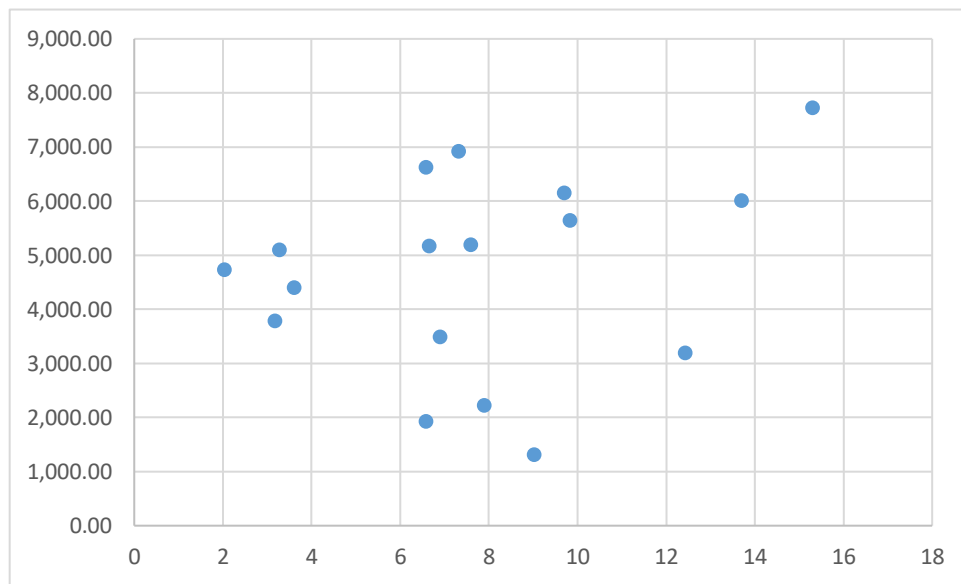


Рис. 2.15. Відсутність явного тренду залежності відносних (у розрахунку на 1 мешканця) видатків фонду бюджетів громад у грн (ордината) від стану озброєності землею одного мешканця громади у га на особу (абсциса) (маркер-7)

Джерело: побудовано автором

Видатки на утримання апарату управління ТГ. Фактичні дані діяльності величезної кількості громад сільського і селищного типів в Україні у 2020 році, а особливо протягом складання планових бюджетів ТГ на 2021 рік виявилось, що власні кошти громад здебільшого витрачаються на поточні потреби

управлінської діяльності – заробітну плату виконкомів громад та поточні комунальні й господарчі витрати, що не може бути зараховано на користь розвитку ТГ. Тому актуальним є дослідження цих видатків громад. За звітними даними цих громад, що пропрацювали у 2020 році на умовах прямих взаємовідносин із центральним бюджетом країни, річні витрати на утримання апарату управління ТГ у розрахунку на одного мешканця ТГ склали від 568,3 до 2636,5 грн. на рік, як це демонструють дані стовпця 2 табл. 2.14.

Таблиця 2.14

Видатки на утримання апарату управління (АУ) територіальних громад

Територіальні громади: сільські (сл), селищні (сщ)	Річні видатки на утримання АУ на 1-го мешканця, грн	Співвідношення видатків на утримання АУ із сумою власних доходів, %	Питома вага суми заробітної плати у видатках загального фонду, %
Марківська сщ	568,3	32,1	76,0
Біловодська сщ	705,9	40,0	71,0
Новопсковська сщ	793,2	22,0	78,5
Чмирівська сл	888,1	51,2	78,2
Білокуракинська сщ	893,4	24,9	79,4
Красноріченська сщ	908,6	42,0	75,1
Підгорівська* сл	982,7	48,8	82,7
Красноталівська* сл	1 004,0	36,9	72,6
Троїцька сщ	1 084,1	19,9	79,8
Веселівська* сл	1 190,7	28,9	83,9
Шульгинська сл	1 215,5	40,7	85,3
Великочернігівська* сл	1 280,4	43,5	80,6
Нижньодуванська сщ	1 425,1	36,5	75,7
Лозно-Олександрівська сщ	1 703,4	46,6	82,1
Привільська* сл	2 537,5	48,3	84,7
Коломийчеська сл	2 582,5	42,4	75,1
Калмиківська* сл	2 636,5	44,8	88,2

* ТГ ліквідовані згідно з затвердженням 29 квітня 2020 року Кабінет Міністрів України перспективним планом формування територіальних громад Луганської області

Джерело: складено автором

Частка видатків на утримання апарату управління громад складає від 19,9% до 51,2% від всієї суми власних доходів громад, що є неприпустимо величезним відсотком, що демонструють дані стовпця 3 табл. 2.14.

У цілому витрати на заробітну плату складають від 71% до 88,2% загальної суми видатків загального фонду (показано в стовпці 4 табл. 2.14). Враховуючи відсутність більш-менш значних комунальних підприємств у складі розглянутих громад, здебільшого сільськогосподарського профілю, даний відсоток практично відображає витрати на оплату праці апарату управління ТГ у складі бюджету витрат. Для перевірки вірності такого висновку проаналізуємо, яким чином показники видатків на управління ТГ залежать від чисельності громад, що продемонстровано на рис. 2.16.

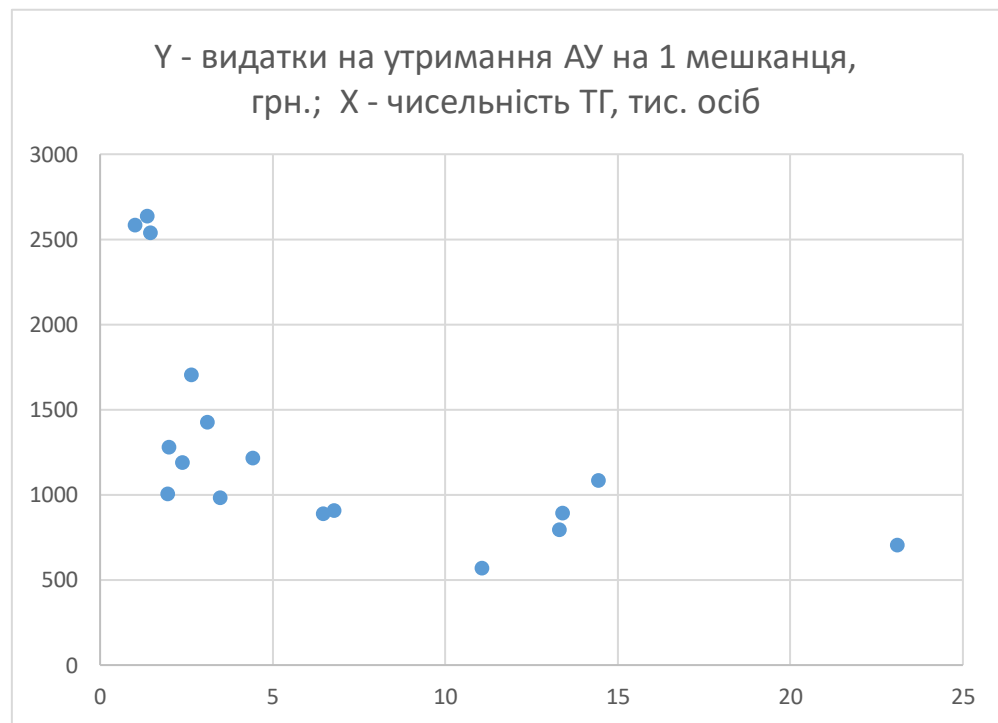


Рис. 2.16. Витрати апарату управління (АУ) у розрахунку на 1 мешканця ТГ (ордината) у залежності від чисельності ТГ (абсциса)

Джерело: побудовано автором

Діаграма на рис. 2.16 показує, що питомі видатки на управління в розрахунку на одного мешканця зменшуються у міру збільшення чисельності громад. Такий результат є цілком справедливим, оскільки чисельність апарату управління, а отже й видатки на його утримання, не можуть зростати паралельно

збільшенню чисельності населення громади. Водночас планами і звітними даними щодо фактичної величини видатків на утримання апарату управління ТГ підтверджується тенденція значного підвищення рівня заробітної плати управлінського персоналу багатьох ТГ, що вже викликає справедливе обурення мешканців громад, як, наприклад, це відбувалося в Щастинській міській ТГ Луганської області, де активісти отримали офіційні відповіді щодо непомерно високих виплат з оплати праці керівників Військово-цивільної адміністрації (ВЦА) Щастинської громади, які багатократно перевищують не тільки заробітні плати звичайних працівників, але й показник середньої заробітної плати по Україні, як це демонструють дані табл. 2.15, побудованої на підставі офіційних відповідей працівників ТГ у процесі експериментального обстеження автором.

Таблиця 2.15

**Виплати з оплати праці керівникам Щастинської міської ТГ
Луганської області***

Посада	До виплати в 2021 році, грн.		
	Січень	Лютий	Березень
1. Голова ВЦА	45036	45036	–
2. Заступник голови	49850	55883	36683
3. Заступник голови по зв'язках із громадськістю	47740	54414	35696
4. Головний бухгалтер	26371	29240	–
5. Начальник загального відділу	28088	30446	21667
6. Начальник відділу ЦНАП	23674	25520	18815
7. Начальник юридичного відділу	27048	32215	22821

Джерело: складено автором

Приведені виплати містять премії та надбавки до 20 тис. грн. до місячних окладів працівників, які за штатним розписом складають біля 9 тис. грн. Загальний місячний фонд оплати управлінського персоналу чисельністю 113 осіб становить згідно з штатними окладами 1 мільйон 10 тисяч грн. [85], який фактично має бути перевищений двічі або тричі, що в розрахунку на одного мешканця громади складе додатково приблизно 1500 грн. видатків на рік.

Уже при плануванні бюджетів громад на 2021 рік знов спостерігалася тенденція значного підвищенні рівня оплати праці керівного складу громади, що суттєво зменшує суми коштів бюджету, які можуть бути безпосередньо спрямовані на розвиток громади та підвищення рівня життя більшості її мешканців. Це свідчить про певну міру егоїзму працівників апарату управління територіальних громад при встановленні штатів і рівня оплати працівників управлінської ланки.

Результати розгляду величини і частки видатків з утримання апарату управління ТГ дають можливість сформулювати наступні маркери забезпечення зростання спроможності громад до розвитку.

Маркер-8 впливає з діаграми, наведеної на рис. 2.16, яка означає необхідність контролю зростання видатків на утримання апарату управління громад, особливо, у разі збільшення чисельності мешканців громади, зокрема, внаслідок переселення до неї біженців і переселенців з інших громад внаслідок бойових дій впродовж періоду війни з РФ.

Маркер-9 означає необхідність контролю частки видатків на утримання апарату управління від загальної суми власних доходів, яка має бути зменшеною на плановий період у порівнянні із звітними даними, приведеними в стовпці 3 табл. 2.14.

Маркер-10 означає необхідність контролю частки заробітної плати у складі всіх витрат загального фонду бюджету громади, зменшуючи дані, приведені в стовпці 4 табл. 2.14. Свідомством збільшення спроможності розвитку громади є зменшення частки заробітної плати у сумі витрат загального фонду бюджету громади, бо тоді збільшена частка цих витрат може бути спрямована на покриття витрат, пов'язаних із підтримкою функціонування матеріальних об'єктів, або на стимулювання покращення стилю й структури життєдіяльності мешканців громади за напрямками, які розкривають суть наступних маркерів 11 – 13 зростання спроможності громад до розвитку.

Проведене в п. 2.1 дослідження наслідків реформування адміністративно-територіального устрою країни показали, що в умовах нової структури територіальних громад звичайні прояви життєдіяльності людей створюють нові колізії у взаємовідносинах окремих громад. Активна участь мешканців одної громади в інших, а саме, придбання в них товарів, автомобільного палива, офіційне працевлаштування та ін. збільшує надходження до їх бюджетів податків на доходи фізичних осіб (ПДФО), єдиного податку, частки торгівельних акцизів, що підвищує спроможність розвитку даних громад, які назвемо реципієнтами. Водночас, громади, мешканці яких приймають участь у життєдіяльності інших громад, назвемо їх донорами, втрачають можливість отримувати відповідні надходження до своїх бюджетів, а отже, підвищувати свою спроможність до розвитку.

На основі отриманих результатів можна сформулювати наступні маркери зростання спроможності розвитку громад:

маркер-11, зміст якого полягає в стимулюванні створення торгівельних закладів (магазинів, автозаправних станцій) з метою збільшення надходжень єдиного податку від суб'єктів торгівельної діяльності та ПДФО, частки торгівельних акцизів;

маркер-12, зміст якого полягає в створенні умов і стимулів переведення місць праці мешканців громади з інших громад до власної громади з метою збільшення надходжень до бюджету громади податку на доходи фізичних осіб (ПДФО);

маркер-13, зміст якого полягає у стимулюванні мешканців громади витратити власні кошти максимально в торгівельних, навчальних, медичних закладах у власній громаді з метою збільшення всіх видів надходжень до бюджету своєї громади.

Очевидно, що орієнтирами розвитку територіальних громад певного територіального кластеру можуть бути показники подібних громад сільськогосподарської спрямованості інших регіонів. Для порівняння наведемо в табл. 2.16 дані щодо рівня деяких показників територіальних громад по країні в цілому у співставленні з відповідними результатами розглянутого кластеру громад Луганської області.

Зіставлення показників, середніх для територіальних громад країни і розглянутого кластеру громад, свідчить, що досліджувані громади значно відстають за показниками обсягу загального фонду бюджету та надходжень з плати за землю у розрахунку на одного мешканця.

Таблиця 2.16

**Показників діяльності територіальних громад розглянутого кластеру
у співставленні із даними громад в Україні**

Показник	Значення	Дані по Україні		Дані по ТГ розглянутого кластеру		
		Кількість ТГ	%	Кількість ТГ	%	Оцінка
1. Загальний фонд надходжень до бюджету, млн. грн.	менше 20	74	5,1	5	29	Значно менші середніх по країні
	20-50	451	31,4	7	41	
	50-100	401	27,9	1	6	
	100-200	314	21,8	3	18	
	більше 200	198	13,8	1	6	
	середнє – 186,5				61,4	
2. Частка власних доходів від надходжень до загального фонду), %	менше 10	57	4,0	–	–	Значно більша середніх по країні
	10-20	705	49,0	–	–	
	20-40	547	38,0	5	29	
	більше 40	129	9,0	12	71	
	середнє – 20,5			50		
3. Надходження єдиного податку у розрахунку на одного жителя (за 2020 рік), грн.	менше 200	46	3,2	–	–	Значно більші середніх по країні
	200-500	351	24,4	–	–	
	500-1000	759	52,8	7	41	
	більше 1000	282	19,6	10	59	
	середні – 738,3			1121		
4. Надходження плати за землю у розрахунку на одного жителя (за 2020 рік), грн.	менше 200	113	7,9	8	50	Значно менші середніх по країні
	200-500	453	31,5	7	44	
	500-1000	531	36,9	1	6	
	більше 1000	341	23,7	–	–	
	середні – 835,8			251		
5. Частка витрат на оплату праці АУ від доходної частини бюджету загального фонду, %	менше 10	67	4,7	–	–	Значно вища середніх по країні
	10-20	419	29,1	–	–	
	20-30	797	55,4	4	24	
	більше 30	155	10,8	13	76	
	середня – 26			38,1		

Джерело: складено автором

Як демонструють дані табл. 2.13, за показником частки витрат на оплату апарату управління в доходах бюджетів ТГ Луганської області в гіршому стані, ніж у середньому по країні. З іншого боку, результати діяльності ТГ Луганської області кращі за середні по країні за показниками частки власних доходів в загальному фонді бюджету та надходжень єдиного податку до бюджету у розрахунку на одного мешканця ТГ. Дані табл. свідчать про особливу актуальність використання визначених маркерів зростання спроможності громад до розвитку у відповідності із показниками, приведеними в табл. 2.16.

Приведені результати дослідження призводять до наступних висновків.

1. Пошук напрямків розвитку територіальної громади отримує все більшу актуальність, В умовах різноманітності і індивідуальних особливостей територіальних громад все більше актуалізується завдання визначення узагальнених чинників, що сприяють розвитку територіальних громад.

2. Обґрунтування сучасних напрямків розвитку територіальних громад стає реальним для умов певного кластера громад зі схожими умовами функціонування, а саме сільських та поселенських територіальних громад Луганської області, які функціонують у схожих кліматичних умовах і мають приблизно однакову структуру виробництва.

3. При визначенні напрямків розвитку кожної громади необхідно враховувати об'єктивні тенденції мінливості та обмежень рівня показників залежно від загальних характеристик громади, насамперед її розміру та площі території.

4. У зв'язку з неможливістю визначення результатів діяльності громади за допомогою єдиного комплексного показника уявлення про рівень економічної ефективності її функціонування та розвитку слід формувати на основі кількох показників, що є актуальними для громад цього кластера, таких як обсяг доходів і видатків загального фонду бюджетів громад, зокрема власних доходів, структура витрат громади за напрямками фінансування поточної діяльності та

розвитку, капітальні видатки громад, віддаючи перевагу конкретним показникам доходів і витрат на одного мешканця громади.

5. На основі дослідження показників діяльності сільських і селищних територіальних громад певного територіального кластеру, розташованих у подібних кліматичних умовах, можна сформулювати наступні напрямки розвитку громад:

- всемірне збільшення надходжень до муніципальних бюджетів земельного податку за рахунок більш ефективного використання земельних ресурсів;
- сприяння розвитку підприємництва як джерела збільшення надходжень єдиного податку до бюджету громад;
- контроль і, при необхідності, обмеження видатків на утримання апарату управління громадами та їх спрямування на фінансування загальних заходів задля розвитку громади;
- при встановленні планових показників зростання показників доходів і видатків громад враховувати об'єктивні обмеження показників, що випливають з наявних тенденцій їх залежності від загальних характеристик громад – їх чисельності, площі території тощо.

6. Сформовано систему маркерів підвищення спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів у процесі формування їхніх бюджетів при плануванні діяльності громад на плановий період і при поточному керівництві всіма процесами життєдіяльності громад, як у господарській сфері, так і в сфері життя їх мешканців, зокрема з урахуванням тих нових змін, що відбулися в багатьох громадах протягом періоду повномасштабного вторгнення РФ до України з метою післявоєнного відновлення територіальних громад.

7. На основі отриманих результатів проведеного дослідження створено основу формування алгоритму щорічного самостійного обстеження стану громад з боку їх стейкхолдерів, що має стати механізмом налаштування спроможності розвитку громади на майбутній плановий період.

Отримані в розділі 2 результати проведених досліджень дають можливість сформулювати наступні висновки, важливі для створення механізмів управління зростанням спроможності розвитку громад у наступному розділі роботи.

Висновки до розділу 2

Завданням 2-го розділу роботи стало підтвердження констатації наступної триєдиної конструкції висновків щодо дієвості категорії спроможності громад з метою їх перетворення в основу механізму налаштування спроможності сільських та селищних громад до розвитку:

1) категорія спроможності громад при їх створенні, реалізована у вигляді певних критеріїв, відіграла рішучу роль у просуванні всієї адміністративно-територіальної реформи до кінця;

2) критерії спроможності громад здебільшого залишила поза своїм безпосереднім впливом результати діяльності вже створених громад;

3) спроможність громад, оцінювана за затвердженою системою критеріїв і методикою оцінювання, залишається фактором впливу на спроможність їхнього розвитку і потребує трансформації задля формування механізмів підвищення спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів.

Це завдання вирішено в 2-му розділі роботи в такій послідовності його підрозділів:

– у підрозділі 2.1 досліджено вплив на спроможність сільських і селищних територіальних громад з боку чинників, що визначилися в результаті реформування адміністративно-територіального устрою країни, які не було враховано критеріями спроможності громад;

– у підрозділі 2.2 доведено об'єктивну необхідність реформування категорії спроможності сільських і селищних територіальних громад у спроможність їхнього розвитку;

– у підрозділі 2.3 досліджено точки зростання спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів.

У п. 2.1 показано, що критерії спроможності територіальних громад формувалися протягом тривалого періоду, через що авторами реформи не могли бути враховані всі інституціональні чинники забезпечення спроможності створених ТГ, не тільки у процесі їх створення, але й подальшого самостійного функціонування. Практично поза увагою залишилися питання впливу на спроможність громад чинників, що виникли в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи (АТР) в Україні, яка здійснювалася за регламентами, що відрізняються від досвіду зарубіжних країн. Наприклад, створення гмін у Польщі було проведено одноразово в 1990 році після довголітнього планування цього процесу, тоді як в Україні, навпаки, процес запровадження практичної частини реформи тривав 5 років без довготривалої підготовки до нього. Рішучим став факт самого двоетапного процесу створення ТГ з 2015 року, коли на першому етапі створення громад йшло шляхом добровільного об'єднання, а на заключній стадії – фактично примусовим шляхом, що поставив різні громади в різні початкові умови.

По-перше, залучені Методикою формування спроможних громад [119] критерії враховувалися лише як фільтр пропуску громад для їх створення, але саме вплив величин цих критеріїв як чинник спроможності подальшого існування громад не враховувався. Показано, що саме рівень таких критеріїв спроможності громад як чисельність населення та площа території територіальної громади мають прямий вплив на результати діяльності громад, що наочно продемонструють графіки на рис. 2.1. Ця очікувана залежність мала б стимулювати засновників громад прагнути до збільшення їх розміру, чого у дійсності не відбувалося. Очевидно й те, що йдеться лише про абсолютну величину власних доходів, тоді як найбільш суттєвою є відносна сума власних доходів у розрахунку на одного мешканця, що досліджувалося далі.

При здійсненні районування територіальних громад не враховувалося у певній мірі те, що змінюється статус багатьох населених пунктів. У результаті реформи

окремі населені пункти стали центрами громад, а старі центри районів, навпаки, втратили свій минулий статус. В умовах зламу старої і створення нової мережі взаємозв'язку населених пунктів реформується й вся система людських взаємовідносин, як усередині своїх населених пунктів, так і з населенням інших сіл, селищ і міст. Зміну структури взаємовідносин населених пунктів продемонстровано схематично на рис. 2.2.

Йдеться, у першу чергу, про те, що заздалегідь перед самим створенням територіальних громад не зовсім повно враховувався можливий негативний вплив факту самого адміністративного перекроювання територій, на яких існували населені пункти із певною мережею їхнього адміністративного, виробничого, коопераційного зв'язку, які склалися роками і сформували певний механізм фінансування на низовому рівні виходячи з порядку, що існував у державі в умовах, коли найнижчим рівнем бюджетної системи країни був районний рівень. Досліджену характеристику змінювання ланцюгу взаємовідносин населених пунктів у результаті адміністративно-територіальної реформи відображено в табл. 2.3.

На фоні суто адміністративно-територіального реформування змінювання взаємовідносин населення підсилюється змінами в системі освіти і охорони здоров'я, реформа яких проводиться паралельно в часі, але прямо не пов'язані з процесом формування структури ТГ.

У результаті багатьох неврахованих при створенні ТГ змін структурного характеру виявився суттєвий розподіл створених ТГ на два типи. У виграшному становищі виявилися ТГ, створені у більш розвинених промислових районів. Навпаки, негативним чинником є близькість ТГ до великих промислових міст, якщо вони відволікають на себе діяльність мешканців сусідніх ТГ, створених на основі відносно більш слабких у сенсі виробничого розвитку сіл та селищ. Загалом, у системі створених ТГ спостерігається їх поділ на такі, що приваблюють до себе увагу та участь у своїй діяльності мешканців інших ТГ (назвемо їх реципієнтами), а з іншого боку – на такі, діяльність мешканців яких здійснюється за межами власного ТГ

(назвемо такі ТГ донорами). У результаті такої диференціації ТГ створюються суттєві тенденції до зuboжіння ТГ-донорів і, навпаки, збагачення ТГ-реципієнтів.

При цьому джерела породження цієї диференціації територіальних громад на донори і реципієнти лежать у сфері звичайних життєвих проявів: у торгівлі, медичному обслуговуванні, звичайній практиці роботи мешканців одних ТГ на підприємствах на території інших – у чому не можливо було передбачити нічого загрозливого. З цих та інших причин цим явищам не було приділено достатньо уваги і, відповідно, ніякого їх впливу не було враховано при формулюванні критеріїв спроможності територіальних громад. Схему участі мешканців одних територіальних громад у діяльності інших та їхній вплив на характер взаємовідносин бюджетів ТГ показано на рис. 2.3.

У підрозділі 2.2 на основі експериментального дослідження матеріалів і результатів діяльності реальних територіальних громад доведено, що в суспільному уявленні і в практиці функціонування територіальних громад виявляється актуальність об'єктивної необхідності та доцільності реформування системи критеріального оцінювання спроможності територіальних громад як спроможності їхнього розвитку. За отриманими результатами сформульовано 10 пунктів доведення причин, наслідків і напрямків реформування категорії спроможності громад у новому сенсі спроможності розвитку громад.

У підрозділі 2.3 наведено результати дослідження звітних даних діяльності певного кластеру сільських і селищних територіальних громад ізформуванням 13-ти маркерів підвищення спроможності розвитку територіальних громад з урахуванням певного місця, яке займає громада у співставленні з іншими і залежно від наявних ресурсів цих громад. Створено основу формулювання алгоритму щорічного самостійного обстеження стану громад з боку їх стейкхолдерів, що має стати основою планування розвитку громад на майбутній плановий період. За матеріалами розділу 2 автором опубліковано 8 наукових праць [94; 95; 97; 99; 101; 102; 103; 124].

РОЗДІЛ 3

СИНТЕЗ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

3.1. Експлікація умов підвищення спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення сільського господарства України

Пояснимо експлікацію загальних умов післявоєнного відновлення і розвитку сільських і селищних громад.

Початковою точкою формування механізмів підвищення спроможності сільських і селищних територіальних громад у післявоєнному їх відновленні має бути розуміння того, що очікувані структурні зміни ТГ, особливо тих, що розташовані поблизу лінії протистояння збройних сил, можуть формувати серйозні зміни в існуючі уявлення щодо розвитку сільських і селищних територіальних громад в Україні. Кожна з ТГ може зустрітися із власною конфігурацією проблем післявоєнного відновлення, але найбільш вразливими можуть стати різкі зміни таких основних параметрів створення й діяльності громад, як їхня територія і населення, які можуть отримати значні зміни як у більший, так і в менший бік, а саме:

– причиною збільшення території громад може стати їх укрупнення, чого неможна не враховувати, очікуючи неминучі заходи покращення структури ТГ у післявоєнній Україні;

– пряме зменшення території громад навряд чи можливе в разі укрупнення чи об'єднання ТГ, але цілком вірогідне зменшення посівної площі земель, враження частини території ТГ в результаті воєнних дій та інших наслідків, які можна розцінювати як зменшення території;

– зменшення населення громад може відбуватися як за звичайними життєвими причинами, але також у результаті виїзду значної частини мешканців до інших громад, навіть, закордон;

– збільшення населення громад може відбуватися як природнім шляхом, так і шляхом переселення до них мешканців з інших громад, постраждалих у період війни, або в результаті укрупнення громад.

У цілому конфігурація проблем розвитку сільських і селищних громад може складатися з напрямків, які вже склалися у передвоєнний період самостійної діяльності ТГ як самоврядних територіально-адміністративних одиниць, а також проблем, які виникли в результаті російсько-української війни.

Для сільських і селищних громад кардинальним напрямком їх розвитку залишається розвиток підприємництва, умови використання якого в Україні значно покращувалися протягом останніх передреформених років, а на період проведення адміністративно-територіальної реформи, саме для сільських і селищних громад розглядалися серед найголовніших.

Розвиток підприємництва, як найголовнішого чинника розвитку спроможності громад у післявоєнній Україні.

Розвиток підприємництва в сільському господарстві залишається найголовнішим, оскільки в таких громадах, на відміну від міських громад, саме земельні угіддя та інші сільськогосподарські уклади діяльності стають основним ресурсом зайнятості людей. Очевидно, що використання інших сфер діяльності, характерних для міських громад – у промисловості, медицині, науці, культурі, освіті, адміністративній сфері та ін. – у сільських і селищних громадах є обмеженим.

Незважаючи на істотний прогрес вітчизняного підприємництва за останні роки, проблема його подальшого розвитку залишається відкритою в науці та практиці економіки сільського господарства. Без її вирішення

унеможлиблюються структурні зрушення в діяльності сільських і селищних громад.

Розвитку вітчизняного підприємництва посприяли численні зміни в законодавстві щодо регламентації введення підприємцям спрощеної системи організації бізнесу, запровадження певних ставок єдиного податку, можливість здійснювати діяльність без реєстрації розрахункових операції, тощо. Щороку розширювалися параметри класифікації підприємницьких структур на класи, в тому числі й фізичних осіб підприємців (ФОП). Тривалий період закріплені умови класифікації платників єдиного податку за ознаками належності до 4-х категорій фізичних осіб підприємців. У 2020 році вкотре збільшено рівень обсягів доходів для категорій платників єдиного податку, а саме: для першої групи – до 1 млн. грн; для другої – до 5 млн. грн. і для третьої – до 7 млн. грн.

Стабілізації умов розвитку підприємництва сприяє й практика збереження ставок оподаткування, а саме: для першої групи це до 10 % прожиткового мінімуму, що складало 210,2 грн. на 2020 рік; для другої – до 20 % мінімальної заробітної плати, що складає 944,6 грн. на 2020 рік і для третьої – 3 % доходу для платників податку на додану вартість ПДВ і 5 % доходу для тих, хто не сплачує ПДВ. Попри регулярне підвищення урядом мінімальної заробітної плати ставки єдиного соціального внеску (ЄСВ) тримаються незмінними, що є прийнятним для підприємців, а саме: 22 % до мінімальної заробітної плати для всіх груп платників єдиного податку. Отже, стабільність умов функціонування підприємництва істотно сприяє його покроковому розвитку. Через це останнім часом істотно збільшилася кількість суб'єктів господарювання у формі малих і середніх підприємств, яка сягнула вже 99% від загального числа підприємств, що відповідає світовим стандартам [63]. Питома вага населення України, яке самозайняте у підприємництві, сягнула близько 80%, однак при цьому частка самого підприємництва у внутрішньому валовому продукту (ВВП) України

становить лише 15 %, що поступається рівню країн Європи, у яких вона сягає 70 % ВВП.

Найбільш серйозні досягнення підприємництва в сільськогосподарській діяльності відображаються структурою взаємовідносин суб'єктів господарювання в цій галузі. Завдяки якій в 2019 році Україна збрала рекордний врожай зерно-бобових. Наша держава увійшла у п'ятірку найбільших експортерів сільськогосподарської продукції в світі. Утім, подальший розвиток підприємництва обірваний війною в Україні. Це особливо відчутно в сільському господарстві. Отже, сільське підприємництво нині увійшло у систему кардинальних трансформацій під тиском наслідків війни, а також змін у законодавстві щодо земельної реформи.

Найбільш глобальні проблеми сталого розвитку підприємництва в сільському господарстві пов'язані із суттєвим перерозподілом земельних відносин в територіальних громадах (ТГ). Ключові проблеми сучасного розвитку підприємництва в сільському господарстві криються в діяльності сільських і селищних ТГ, структура яких вимагає значною мірою змінювати відносини в земельній сфері, що склалися за умов попередньої адміністративно-територіальної системи.

Якщо раніше підприємницькі структури мали можливість утворюватися незалежно від місця їх юридичної адреси, то в ТГ вони почали відігравати нову й досить важливу роль у забезпеченні фінансової спроможності муніципальних бюджетів для соціальних потреб. Відтак, підприємці й підприємницькі господарства є носіями податкового тягаря муніципального бюджету, а саме: єдиного податку (ЄП), земельного податку (ЗП) та законодавчо закріпленою частиною податків на доходи фізичних осіб (ПДФО). Від масштабування структури підприємництва залежить рівень спроможності ТГ до соціально-економічного розвитку і, відповідно, добробут її домогосподарств. Отже, підприємці, що здійснюють свою діяльність на території ТГ, але не є

зареєстрованими в ній, стають для такої ТГ обтяжливими, оскільки забруднення, непродуктивно зайняті активи громади, тощо. Тож, у виграші залишаються ті ТГ, які мають зареєстровані підприємницькі господарства, безвідносно того, чиї землі та активи вони використовують. Загалом сільські й селищні ТГ поступаються можливостями своїх муніципальних бюджетів перед міськими ТГ, де, як правило, реєструються материнські компанії та інші представники великого і середнього бізнесу.

Ці та інші проблеми, що виникли у функціонуванні підприємництва за довоєнний період, тягнуть за собою нові виклики – у якому напрямі рухати розвиток підприємництва за умов післявоєнного відновлення України. Науково-практичний пошук відповідей на них стає все більш нагальним.

Правові основи підприємницької діяльності в Україні встановлені Господарським Кодексом України [23]. Питання регулювання процесів створення суб'єктів господарювання, розвитку їх підприємницької діяльності в межах ТГ широко розкриті в сучасній науковій літературі [118]. Істотну увагу фахівці приділили питанням започаткування підприємницької діяльності, розробки бізнес-планів створення нових суб'єктів господарювання [116]. Тривалий розвиток підприємництва розглядався без будь-якої адміністративно-територіальної прив'язки, однак останніми роками через запровадження адміністративної реформи в Україні з'явився принципово новий підхід до розгляду проблематики підприємницької діяльності в ТГ за умов переходу до трансформованої адміністративної системи країни, в якій основною ланкою є територіальні громади (ТГ). Так, вчені визначають роль та місце сфери малого підприємництва в соціально-економічному розвитку регіонів, під якими мають на увазі не лише області як приклад локального застосування реформи в регіоні на основі створення структурних одиниць адміністративного устрою України, а й до певних сфер областей, розподілених між конкретними ТГ [19].

Особливостям розвитку сільськогосподарської підприємницької діяльності на тлі адміністративної реформи децентралізації в Україні не приділялося належної уваги від самого її початку запровадження. Більшість праць, присвячених проектуванню адміністративної реформи, зосереджувала увагу на правових, фінансових та організаційних питаннях реформування місцевого самоврядування за умов нової просторово-організаційної структури держави. З-поміж чинників адміністративного реформування країни, в першу чергу, розглядалися ті, що впливали на формування бюджетної та галузево-територіальної політики стосовно утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, моделювання соціально-економічного ландшафту територій громад, встановлення критеріїв розподілу повноважень між державою та органами самоврядування в ТГ. Наприклад, проблема розвитку підприємництва в умовах нового адміністративного устрою взагалі оминалася [21]. Навіть Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким започатковано масовий процес створення ТГ [80], особливості здійснення підприємницької діяльності в умовах децентралізації спеціально не регламентовано. Утім, діяльність ТГ з 2015 –2017 років їх створення доводила необхідність урахувувати частку підприємницьких структур, а надто, в сільському господарстві, щодо складу ТГ, однак, з іншого боку, їх підвищену роль у забезпеченні бюджетної спроможності громад. За цим напрямком проведені широкі дослідження й проектування щодо підтримки малого бізнесу в ТГ. Відображення результатів дослідження у значній кількості праць, присвячених як стану малого бізнесу в окремих громадах, так й систематизації, отриманих уже результатів вивчення трансформаційних явищ в діяльності сільського бізнесу та розробці низки рекомендацій [37, 90]. Сучасна постановка питань розвитку малого підприємництва стала предметом дискусій через аналіз діяльності вже функціонуючих ТГ, який виявив низьку фінансову спроможність

їх муніципальних бюджетів щодо забезпечення соціально-економічного розвитку.

Критичний аналіз основних джерел формування доходів муніципальних бюджетів територіальних громад, доводить їх важливість на даних, що наведені у табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Характер впливу суб'єктів господарювання на наповнювання бюджетів територіальних громад

Джерело формування бюджету ТГ згідно із законодавством	Ставка, за якою кошти залишаються в ТГ, %	База участі суб'єктів господарювання в реалізації коштів джерела
1. Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	60	Заробітна плата працівників підприємств – фермерського бізнесу, сільських господарств, торгівлі, послуг
2. Податок на майно	100	У вигляді податку на землю від фермерського бізнесу, зокрема й сімейного
3. Єдиний податок	100	Всі суб'єкти господарювання на спрощеній системі оподаткування
4. Акцизний податок з роздрібною торгівлі (тютюном, алкоголем, нафтопродуктами)	5	3 суб'єктів господарювання торговельного бізнесу
5. Екологічний податок	25	3 суб'єктів господарювання, що використовують землі (ліси, водойми та ін.) спеціального призначення, або забруднюють навколишнє середовище
6. Прибуток комунальних закладів	100	3 суб'єктів господарювання в комунальній власності
7. Доходи від надання адміністративних послуг	100	–

Джерело: складено автором

Так, маємо доведені положення ефективності сільськогосподарських підприємств, які змінили територіальний орієнтир й поширили свою діяльність на увесь адміністративний район через модернізацію умов праці в ТГ. Наразі вони вимушено вибудовують свої господарські взаємовідносини з меншими територіальними кластерами, за якими стоять сучасні менеджери

територіального устрою життя громади. Для економічного добробуту самих ТГ, функціонування малого бізнесу є одним з ключових чинників, що відображається на доходах муніципальних бюджетів.

Реформа адміністративної децентралізації висвітила протиріччя між потребами ТГ і статусом підприємницьких структур, що діють на її території.

Через це виникли гострі питання щодо оцінки вірності запровадженого шляху адміністративної реформи тим завданням, які біли поставлені перед нею. Основними законодавчими документами [80 та ін.] передбачалося на основі створення ТГ забезпечити фінансову спроможність соціально-економічного розвитку територіальних громад сіл, селищ і міст, які об'єднуються у єдині адміністративні одиниці.

Очевидно, що в період післявоєнного відновлення забезпечення фінансової спроможності соціально-економічного розвитку стає невід'ємним від завдання забезпечити спроможністю розвитку ТГ, під чим розуміється здатність ТГ забезпечити зростання рівня надання послуг своїм мешканцям у всіх сферах суспільної діяльності, розвиток інфраструктури та логістики кожної громади, задоволення всіх життєвих проблем її населення.

Не досі тривалий період існування територіальних громад виявив низку проблемних питань, без вирішення яких неможливо було б забезпечити поступове вдосконалення діяльності громад, якщо б цей процес не перервався війною, лише завершення якої поверне громади до виявлених актуальних питань розвитку громад.

Ситуацію розглянемо з точки зору ефективності створеної системи формування бюджетів ТГ, структуру яких наведемо схематично в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Структура доходів бюджету територіальної громади ТГ, %

		Джерела надходжень	
		Субвенції, дотації	Власні кошти
Форма накопичень	Загальний фонд	25-35	50-40
	Спеціальний фонд	5-10	20-15

Джерело: складено автором

Тобто, діючою практикою планової діяльності ТГ передбачено формування загального і спеціального фондів їхнього бюджету за рахунок субвенцій, дотацій та інших видів трансфертів та власних коштів. Наявність двох фондів доходів ТГ має те велике значення, що до загального фонду включають кошти власного бюджету або додаткові кошти на реалізацію програми соціально-економічного розвитку громади, її населених пунктів, матеріальної бази, створення робочих місць та ін., тоді як кошти спеціального фонду мають бути спрямовані суто на спеціальні цілі. До цього фонду залучають як частину трансфертів, так і власні кошти, отримані від надання різного роду послуг – оренди приміщень, реалізації майна, здійснення додаткового харчування, наприклад, дітей, а також будь-які благодійні внески, кошти різноманітних грантів.

У квадратах табл. 3.2 наведено узагальнені дані щодо їхньої структури за показниками діяльності великої кількості досліджуваних ТГ, включаючи опубліковані дані щодо бюджетів територіальних громад в різних регіонах України. Цифри показують, у яких пропорціях в одиницях відсоткових пунктів

найчастіше розподіляються кошти дохідної частини бюджетів громад. Сама структура формування доходів бюджету націлює ТГ на пошук заробляння саме власних коштів, частка яких для групи розглянутих ТГ складає від 50 до 40%. Якщо спочатку існування перших ТГ частка трансфертів до бюджетів громад з центральних бюджетів була більшою, увага до частки власних коштів була меншою, але це доволі сильно змінилося протягом 2018 і 2019 років, коли суми трансфертів поступово зменшувалися, а частка власних коштів весь час повинна була збільшуватися. Ця тенденція відчувалася впродовж 2020 – 2021 років, здебільшого, шляхом регулювання, здійснюваного урядом, але протягом війни таке питання втратило свою актуальність. Також це спричинило те, що Міністерство розвитку громад і територій не виконало завдання щодо розробки законодавчої бази підвищення потенціалу і конкурентоспроможності регіонів. Але без цих документів, а тепер і через російсько-українську війну стає практично неможливим забезпечити створення й прийняття Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2028, що було визнано як актуальне завдання. Практично тими рішеннями визнано, що на даному етапі необхідно запровадити заходів щодо підвищення чинників покращення спроможності ТГ, до яких належить, перш за все, розвиток підприємництва в умовах структури сучасних громад.

У зв'язку з цим оновленою Методикою формування спроможних громад [119] до складу чинників забезпечення спроможності ТГ внесені нові критерії, серед яких найважливішим вважається площа територіальної громади. Для сільських і селищних громад площа їхньої території перш за все відображає наявність більшого, або меншого простору для здійснення підприємництва в сільському господарстві. Отже, очевидно, що чим більше площа ТГ, тим більше у даної ТГ можливостей створювати конкурентоспроможний фермерський бізнес обох видів. Проведемо дослідження цієї гіпотези, для чого наведемо в табл. 3.3

звітні дані роботи 806 ТГ за 9 місяців 2019 року згідно з опублікованими матеріалами [10].

Таблиця 3.3

Показники і звітні дані роботи ТГ за 9 місяців 2019 року (фрагмент)

Область	ТГ	Населення тис. осіб	Площа кв. км	Площа на особу, га	Доходи на особу, грн.
1. Волинська	Боратинська	7,5	92	1,23	13107
2. Харківська	Наталинська	6,4	180,7	2,82	13615,2
3. Дніпропетровська	Богданівська	6,8	362,8	5,34	13232
4. Миколаївська	Галицинівська	7,7	311,4	4,04	9419,2
5. Дніпропетровська	Вербківська	7,5	450,3	6	13177,5
6. Черкаська	Степанецька	5,3	266,3	5,02	11900,6
7. Волинська	Підгайцівська	8,4	82,3	1	9649,8
8. Львівська	Славська	8,6	252,4	2,93	10050
9. Івано-Франківська	Ямницька	7,9	97,8	1,24	8832,6
10. Житомирська	Ушомирська	6,3	314,3	5	9574,6
11. Дніпропетровська	Миколаївська,	6,4	274,4	4,28	7330,2
12. Житомирська	Оліївська	5,3	131,3	2,48	14973,7
13. Волинська	Липинська	5,3	46,3	0,88	5460
14. Черкаська	Варвинська	8,6	101,3	1,18	6498,8
15. Харківська	Старовірівська	5,8	365,5	6,3	11537,7
16. Полтавська	Опішнянська	6,3	131,4	2,1	6968
17. Хмельницька	Розсошанська	5	99,6	1,9	6201,6
18. Полтавська	Михайлівська	6,1	444,3	7,28	6781,2
19. Кіровоградська	Добровеличківська	7,3	173,5	2,38	4993,8
20. Полтавська	Машівська	7,6	136,5	1,8	5151,2
21. Чернігівська	Деснянська	9,3	654,3	7,04	6131,5
22. Київська	Ковалівська	6,7	211,9	3,16	7097,7
23. Черкаська	Паланська	7,1	234,7	3,3	5186
24. Вінницька	Тростянецька	8,3	80	0,96	4306,3
25. Кіровоградська	Соколівська	6	228,4	3,8	5704,0
26. Полтавська	Нехворощанська	5,2	287,5	5,53	6891
27. Волинська	Княгининівська	7,9	70	0,89	4475,2
28. Вінницька	Якушинецька	9,4	97,7	1,04	5071
29. Миколаївська	Благодатненська	5,7	370	6,5	4860,6
30. Тернопільська	Байковецька	9	123,1	1,37	8814,4

Джерело: складено автором

За представленими в табл. 3.3 даними побудуємо залежність суми отриманих ТГ власних коштів у розрахунку на 1 особу від площі в гектарах, що приходить на одного мешканця ТГ (для ТГ 3-ї групи з чисельністю населення від 5 до 10 тисяч мешканців), що представимо на рисунку, якій відображає фрагмент цілого масиву вихідних даних.

Таку залежність нескладно проілюструвати даними функціонування багатьох груп територіальних громад, особливо, сільського і селищного типів, діяльність яких здебільшого пов'язана з територією громади, а отже, із площею землі, що є найважливішим чинником забезпечення підприємницької і іншої діяльності в таких громадах.

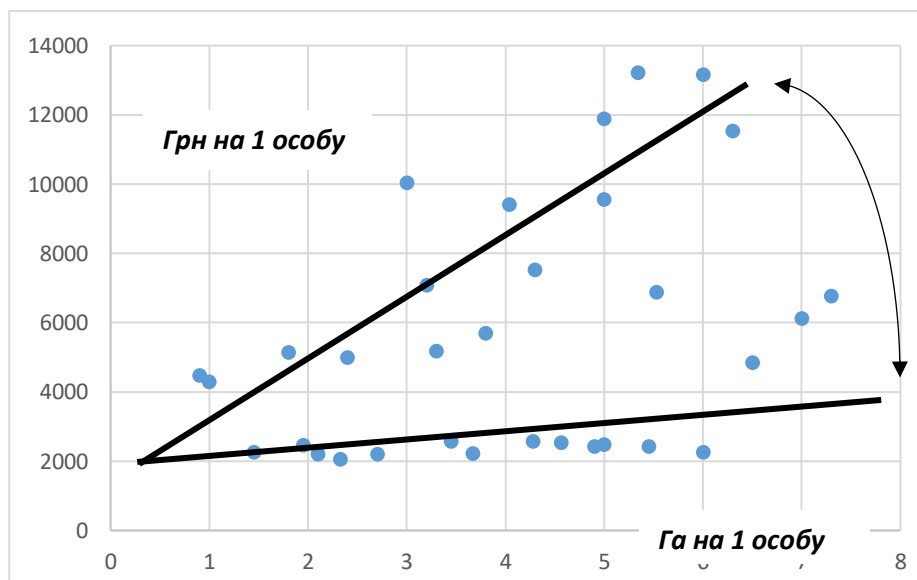


Рис. 3.1. Графік питомої величини власних доходів на одного мешканця в залежності від питомої площі в гектарах на одного мешканця – за даними ТГ різних регіонів

Джерело: складено автором

Продемонструємо це явище у якості прикладу графіком на рис. 3.1, який показує, що із збільшенням частки землі в гектарах у розрахунку на одну особу, яка відкладається по осі абсцис, збільшується діапазон показника власних доходів ТГ у розрахунку на одну особу, що відкладається по осі ординат. Указана

залежність не є однозначною, а проявляється лише у вигляді тренду, який демонструють жирні лінії на графіку.

Кут на рис. 3.1, створений лініями тренду, показує межі, в яких коливається показник питомих власних доходів ТГ, а розмір куту відображає ту розбіжність величини цього показника, яка потребує обґрунтування для того, щоб кожна ТГ могла отримати більше доходів, користуючись землею, як найважливішим ресурсом спроможності громад. При розвитку підприємництва в територіальних громадах сільського і селищного типів необхідно враховувати, що відповідно до діючого законодавства сільськогосподарська діяльність може здійснюватися як фермерський бізнес за двома організаційно-правовими формами:

- 1) власне фермерські господарства (ФГ) – юридичні і фізичні особи;
- 2) сімейні фермерські господарства (СФГ), які теж можуть бути зареєстровані як юридичні і як фізичні особи.

Особливість сімейних фермерських господарств у тому, що вони більше прив'язані до місця їх розташування – безпосередньо за адресом мешканця ТГ, що ж стосується ФГ не сімейного типу, то вони більш мобільні, при їхньому зростанні вони можуть включати до свого складу земельні наділи за межами власної ТГ. Такі землі в інших ТГ, з точки зору джерела наповнення бюджетів, працюють на ті ТГ, де зареєстрована діяльність фермерських господарств. Очевидно, що вибираючи місце реєстрації своєї діяльності фермер повинен враховувати свої стосунки з тою ТГ, де розташована більшість землі, яку він використовує зараз на основі оренди, або на правах власності.

Отже, питання, що постають перед підприємцем в умовах ТГ, суттєво відрізняються від тих, що мали місце при минулій адміністративній структурі районного типу. Не виключено, що в разі початку повного функціонування законодавства України щодо обігу і продажу землі, створяться стимули до продажу частиною мешканців ТГ своїх земельних наділів найкрупнішим корпораціям, що зможуть сплатити відразу повну вартість землі за прийнятну

ціну. Це призводитиме до подальшого відчуження земельних наділів у використанні новими власниками від ТГ, на території яких вони розташовані, а в результаті це зменшуватиме відрахування до бюджетів ТГ, на території яких розташована сільськогосподарська земля.

У міру просування реформи децентралізації все більше стають очевидними проблеми розвитку підприємництва в територіальних громадах, пов'язаних з тим, що в Україні виявилась значна неузгодженість у часі процесів стимулювання розвитку підприємництва в Україні в цілому, з одного боку, і створення об'єднаних територіальних громад, з другого. Стимулювання розвитку підприємництва триває в Україні вже біля 10 років до російсько-української війни, тоді як реалізація законодавства щодо децентралізації в частині створенні ТГ практично почалася з 2015 року. Як наслідок, інституціональні засади розвитку підприємництва, прийняті раніше, особливо, в частині розвитку фермерського бізнесу, не враховують ті особливості, які створюються для започаткування та конкурентоспроможного ведення фермерського бізнесу в територіальних громадах.

Але ж від діяльності підприємницьких структур суттєво залежить частина власних доходів бюджету ТГ, а саме – єдиний доход з підприємницької діяльності, 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податок на власність, зокрема, землю. Розуміння цього факту підштовхує самі територіальні громади на пошук власних можливостей сприяння розвитку підприємства на власних теренах. За даними проведеного аналізу сільські та селищні територіальні громади вдаються до власних заходів створення умов для поліпшення ситуації щодо залучення до підприємницької діяльності своїх мешканців. Найчастіше спостерігаються такі напрямки прикладання зусиль у цій сфері.

1. Значна кількість територіальних громад, розуміючи роль молоді в розвитку підприємництва, всіма засобами намагаються запобігти відтоку молоді як потенційної сили, здатної створити нові конкурентоспроможні фермерські

господарства, або прийняти участь в їхній роботі. Одним з джерел вирішення таких задач є долучення ТГ до виконання програм розвитку підприємництва в межах допомоги, що надавалася перед війною організаціями ООН та різними фондами за фінансової підтримки зарубіжних країн, на що сподіваються ТГ вже у процесі післявоєнного відновлення України.

2. Поряд з використанням зовнішньої допомоги значна кількість ТГ вбачають необхідність створення власних засобів стимулювання підприємців, зокрема, на основі використання передового досвіду зарубіжних країн шляхом стимулювання ведення підприємницької діяльності саме за рахунок власних можливостей громад. Аналіз світового досвіду показує, що саме в межах органів місцевого самоврядування розвивається власна система заходів стимулювання підприємницької діяльності, зокрема, для ініціаторів створення нових ФГ. Для молодих фермерів віком до 40 років, наприклад, це здійснюється шляхом звільнення їх від податків протягом перших років започаткування власного фермерського бізнесу та інші подібні заходи [54].

З урахуванням конкретних умов формування фінансових джерел розвитку громад може вважатися, що краще передбачити певні витрати на стимулювати створення нових конкурентоспроможних фермерських господарств, щоб з часом компенсувати витрати на це за рахунок збільшення надходжень від діяльності створених підприємницьких структур. Так, запроваджуються, наприклад такі заходи:

- виплати за освоєння перших гектарів оброблюваної землі;
- знижки до виплат податків фермерським господарствам при нарощуванні ними обсягів виробництва;
- введення нульової та зменшеної ставки оподаткування молодих фермерів;
- удосконалення земельних відносин усередині ТГ з метою кращої підготовленості для легалізації відведення певних земельних ділянок на місцевості новим фермерам;

– надання допомоги підприємцям щодо державної реєстрації створюваних об'єктів.

Основні засади розвитку конкурентоспроможності сімейного фермерського бізнесу в умовах територіальних громад у Європі містять рекомендації, видані під егідою Європейського Парламенту, які залишаються актуальними, навіть, у період її післявоєнного відновлення [131; 136].

3. Перспективним шляхом створення широкої платформи залучення до підприємницької діяльності населення є цифровізація його відносин з керівництвом громади на основі застосування спеціальних додатків, наприклад, як створена й запроваджена в Запорізької області платформи «Розумна взаємодія: готуємо стрибок в розвитку громади!» [91].

Платформа припускає встановлення спеціального додатку, який дає можливість мешканцям громади безперешкодно звертатися до колл-центру громади з пропозиціями щодо необхідності ліквідації виявлених порушень у життєдіяльності громади, технічних перешкод, аварійних ситуацій, незручностей у будь-якій сфері життя громади із розробленою схемою обов'язкового реагування керівництва ТГ на отримані повідомлення. Завдяки такій системі взаємодії населення і суб'єктів керівництва діяльністю громади встановлюється новий тип взаємовідносин усередині громади, який стимулює її мешканців, особливо – молодь, набагато глибше перейматися існуючими проблемами і актуальними напрямками розвитку громади, активніше долучатися до всіх сфер діяльності, зокрема ставати більш підготовленими до прийняття власних рішень щодо започаткування власної підприємницької справи.

Розгляд досвіду запровадження системи на теренах Білінківської громади Запорізького району Запорізької області під час конференції за участю автора у Запорізькій обласній раді 28 лютого 2020 року (рис. 3.2) показав доволі значну ефективність даної системи як найсильнішого важелю залучення широких верств населення громади до суспільно важливих проблем і залучення їх до пошуків

шляхів їх вирішення. Платформа долучає широкі верстви населення до формування Плану розвитку громади [87], який відкриває нові напрямки створення нових підприємницьких суб'єктів конкретно перед особами, які, скориставшись Платформою «Розумна взаємодія: готуємо стрибок в розвитку громади!» прямо поставлені перед прийняттям власного рішення щодо створення нової підприємницької справи.



Рис. 3.2. Програмний плакат Запорізької обласної конференції щодо розгляду досвіду запровадження системи «Розумна взаємодія: готуємо стрибок в розвитку громад» в діяльності Білінківської громади Запорізької області 28 лютого 2020 року за участю автора [87]

Уже зараз, протягом продовження російсько-української війни, Платформа стала основою формулювання програми питань післявоєнного відновлення України на основі досвіду Білінківської громади, що було представлено на «Конференції з питань відновлення України: перші результати для Запорізької області» [48] за участі урядовців 10 європейських країн, представників приватних

компаній, громадських та благодійних організацій (у міжнародній транслітерації конференція мала назву «Ukraine Recovery Conference 2024»).

Очевидно, що за умов війни, що продовжується, увага учасників конференції була привернута до питань безпеки, економічної спроможності і енергетичної стійкості України та регіонів. Отже, питання економічної спроможності залишаються в полі зору навіть в часи військової навали РФ проти України.

Отже, розгляд сучасного стану функціонування підприємництва в сільському господарстві в умовах завершення адміністративної реформи призводить до наступних висновків:

1) підприємництво, особливо всі конкурентоспроможні форми фермерського бізнесу, стають найважливішим джерелом фінансової спроможності територіальних громад;

2) обґрунтування розвитку діючих як і створення нових ТГ повинно пов'язуватися із програмою розвитку підприємництва на їхніх територіях з метою збільшення всіх видів грошових надходжень від підприємницької діяльності до бюджетів ТГ;

3) програмою розвитку підприємництва в ТГ необхідно передбачати створення умов реєстрації суб'єктів господарювання на території ТГ;

4) у міру фактичного запровадження у практику законодавства з обігу та продажу землі в Україні в післявоєнний період необхідно максимально сприяти мешканцям у питаннях продажу землі в межах території власних ТГ;

5) максимально створювати умови в ТГ щодо перетворення прибудинкових господарств у сімейний фермерський бізнес з метою закріплення мешканців та їхньої підприємницької діяльності в місцях свого проживання;

6) при запровадженні заходів, спрямованих на розвиток територіальних громад сільського та селищного типів враховувати результати дослідження

якості землі, що має бути враховано при визначення збільшення територій громад в результаті можливого післявоєнного реформування;

7) особливу увагу приділити при розгляді проблематики розвитку спроможності ТГ ролі агрохолдингів, яким притаманні як позитивні, так і негативні риси. З метою мінімізації негативних рис слід запровадити практику державно-приватного співробітництва агрохолдингів з активним залученням до нього ТГ;

8) передбачити можливість створення вільних економічних зон на певних територіях, які потребуватимуть цього для свого скорішого відновлення в післявоєнний період, а також розробки сценаріїв реінтеграції тимчасово неконтрольованих територій у правове та економічне поле України [143].

При цьому слід враховувати такі висновки, підґрунтям яких є результати проведеного дослідження.

1. У ресурсному забезпеченні громад східної частини України, є наявною значна диференціація. Пошук точок і сценаріїв розвитку ТГ набуває все більшої актуальності. Обґрунтування напрямів розвитку кожної ТГ має відбуватися з урахуванням особливостей певного кластеру громад із подібними природно-кліматичними умовами для соціально-економічного розвитку.

2. При визначенні планових показників для кожної ТГ є необхідним урахувати об'єктивні тренди змінюваності й обмеження рівня показників у залежності від характеристик громади (насамперед, її чисельності та площі).

3. Через неможливість визначення результатів діяльності громади за єдиним інтегральним показником, висновки щодо рівня економічної ефективності її функціонування й розвитку мають ґрунтуватися на основі декількох показників, актуальних для громад даного кластеру. Насамперед, таких: величина доходів і видатків загального фонду бюджетів громад, власних доходів, структури видатків громад за напрямами фінансування поточної

діяльності та розвитку, капітальних видатків громад (надаючи перевагу питомим показникам доходів і витрат у розрахунку на одного мешканця).

Представлені в підрозділі 2.3 результати дослідження показників діяльності сільських та селищних громад і констатація в підрозділі 3.1 підприємництва, пов'язаного із використанням земельних ресурсів сільських і селищних громад дають можливість сформулювати наступні точки їхнього розвитку, актуальні для більшості сільських та селищних громад східних областей України із подібними кліматичними умовами:

1) максимальне залученню наявних земельних ресурсів у виробничі процеси, як гарантоване джерело збільшення надходжень до муніципальних бюджетів єдиного податку;

2) досягнення випередження темпів надходжень платежів та податків від використання земельних ресурсів темпів зростання видатків загального фонду бюджету громади у розрахунку на одиницю її площі, що формувало би фінансові ресурси інвестування в розвиток громади;

3) диверсифікація розвитку підприємництва з поширенням в сільській місцевості «альтернативних несільськогосподарських» видів підприємництва як джерела додаткових власних надходжень до бюджету громад;

4) забезпечення зростання переваги обсягів надходжень за приведеними пунктами 1), 2), 3) над видатками на утримання апарату управління ТГ, як джерело збільшення інвестування в розвиток громад.

Отримані висновки дозволяють сформулювати подальший план опрацювання проблеми управління спроможністю розвитку територіальних громад сільського і селищного типів. Він полягає у вдосконаленні економіко-математичного інструментарію аналізу наявного емпіричного матеріалу з визначенням кореляції між виявленими чинниками і показниками спроможності громад у вигляді певної параметризації управлінських рішень з підвищення

спроможності їх розвитку в процесі післявоєнного відновлення, чому присвячений наступний підрозділ.

Враховуючи отримані в підрозділі 2.3 результати дослідження впливу чинників і показників діяльності сільських і селищних громад дозволяють сформулювати в наступному підрозділі систему маркерів спроможності розвитку громад, як інструменту управління нею.

3.2. Параметризація управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі системи маркерів спроможності

Розглянемо показники розвитку територіальних громад.

Очевидно, що розвиток ТГ є справою його керівництва, трудових колективів, всіх мешканців. Діяльність з розвитку ТГ має підпорядковуватися основам теорії і практики управління економічними об'єктами за допомогою усього комплексу функцій менеджменту щодо визначення цілей розвитку, планів їх досягнення, організації й мотивації людей щодо їх втілення у дійсність, обліку отриманих результатів і контролю їх відповідності запланованим, а також регулювання з метою подолання явищ, що перешкоджають успішній діяльності. Сам управлінський цикл здійснюється на основі визначених показників того чи іншого виду діяльності, які у найбільшій мірі розкривають її суть. Показник будь-якої діяльності є необхідною підставою здійснення управління нею. Так, наприклад, при управлінні виробничою діяльністю такими показниками можуть бути рівень продуктивності праці, тривалість виробничих циклів та ін.

В управлінні відомими економічними об'єктами – підприємствами, цехами, виробництвами, організаціями та установами у різних сферах господарювання вже склалася певна система показників їх розвитку, які базуються на об'єктивних підставах, здатні до планування. Але територіальні громади – нові економічні утворення із доволі різноманітною діяльністю, щодо яких питання вибору дієвих

показників їх розвитку ще далеко від вирішення. Особливо це стосується територіальних громад сільського і селищного типів. Діяльність таких ТГ на землі, під впливом природних умов, а також непрогнозованих дій населення ТГ, які можуть бути керовані власними інтересами людей, є дуже складним об'єктом для планування, яке в таких умовах у цілому має мати індикативний характер, що має бути враховано при розробці бюджету громади на майбутній період.

До показників розвитку ТГ можуть належати будь-які показники зі всього кола показників результатів діяльності ТГ, що саме відображають розвиток як покращення стану ТГ у цілому і його мешканців у виробничій і соціальній сферах.

Так, будь-який план розвитку ТГ вміщатиме перелік нових об'єктів, або завдань, виконання яких потребуватиме певних коштів, основу яких складають кошти розвитку громади, які складаються з:

- власних коштів громади, залучених для цілей її розвитку;
- коштів держави, залучених до розвитку ТГ централізованим способом за рахунок бюджету країни згідно з затвердженими держаними або регіональними програмами.

Так, у практиці управління діяльністю ТГ і у працях, присвячених оцінюванню їх розвитку, застосовують безліч показників результатів, а саме:

1) натуральних, таких як індекси зростання обсягів отриманої продукції в натуральному вимірі, площ господарського використання, побудови нових виробничих і соціальних об'єктів, збільшення кількості виробничих підприємств, зростання населення та ін.;

2) та економічних, таких як збільшення суми отриманих громадою власних коштів, збільшення фонду капітальних вкладень, підвищення рівня доходів мешканців та ін.

Дані показники існують у формі звітних за попередні періоди, або планових у розрахунку на майбутній період. Саме встановлення планових показників

розвитку ТГ стає для керівництва ТГ надскладним завданням, яким чином розрахувати рівень планових показників зростання спроможності ТГ на плановий період, на які такі показники спиратися, які би могли слугувати надійними орієнтирами щодо того, який рівень того чи іншого показника в плані є реальним. Наприклад, показники зміни демографічного стану населення ТГ, чисельності мешканців, народжуваності дітей можуть виступати підставою для планування багатьох показників розвитку територіальної громади, зокрема, її соціальної сфери.

Головну проблему складають неочікувані зміни в структурі діяльності самої ТГ, які відбуваються під впливом зовнішніх обставин, динамічність яких в Україні сягає максимального значення в умовах повномасштабного вторгнення РФ до України. У таких умовах стає очевидним, що пряме планування величини цих показників практично не можливе, що й потребує запровадження системи показників спроможності розвитку ТГ, як бази планування розвитку ТГ, обґрунтуванню чого й присвячене наше дисертаційне дослідження.

Тобто, система показників спроможності розвитку громади має бути вбудована в загальну систему планування діяльності громади.

Щодо показників спроможності розвитку ТГ, то їх здатність до розкриття спроможності розвитку ТГ полягає в тому, що вони відображають чинники, які можуть бути використані на розвиток ТГ, як потенційні чинники розвитку ТГ, реалізація яких повністю залежить від того, у якій мірі вони будуть здійсненні в практиці планування й управління діяльністю ТГ.

Отже, для того, щоб планувати показники розвитку територіальної громади необхідно спиратися на певну систему показників спроможності розвитку громад, побудованих на базі об'єктивних закономірностей або трендів змінюваності параметрів життєдіяльності громад за загальною схемою, наведеною на рис. 3.3.

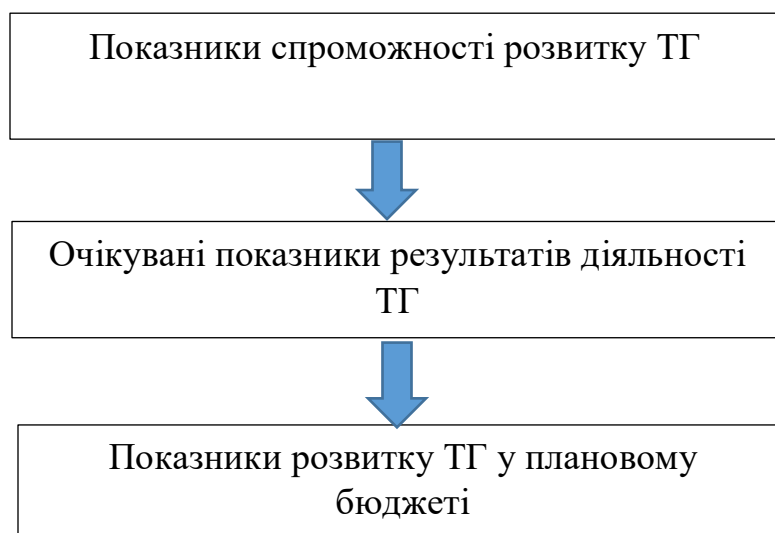


Рис. 3.3. Схема логічного формування показників діяльності ТГ при плануванні

Джерело: авторська розробка

Взагалі то йдеться про те, що в якості показників спроможності розвитку ТГ можуть використовуватися будь-які натуральні й економічні показники, які відображають наявність об'єктивних можливостей до розвитку ТГ, які можуть бути використані у вигляді планових показників результатів діяльності ТГ, зокрема, у вигляді показників розвитку, або ні.

Очевидно, що можливості планування розвитку громади залежать від того, як планується використати зароблені громадою власні кошти, які взагалі можуть бути спрямовані на:

- 1) покриття втрат чи збитків попереднього або поточного періодів;
- 2) на збільшення й показників покращення стану ТГ і його мешканців, що може вважатися як розвиток ТГ.

Отже, сума фінансування діяльності ТГ за другим напрямком використання власних коштів безумовно може вважатися показником спроможності розвитку ТГ. Очевидно, що вибір напрямку використання власних зароблених коштів ТГ здійснюється керівництвом ТГ, бажано, під контролем всієї громадської спільноти, Саме тому, сам обсяг коштів, який може бути спрямований на

фінансування розвитку громади, ще не може вважатися показником розвитку ТГ, а є лише показником спроможності її розвитку.

У науковій літературі й у практичній діяльності ТГ утвердився такий показник, як річна величина власних коштів ТГ у розрахунку на одного мешканця, отримана за результатами діяльності ТГ за рік. Такий показник є прикладом показника спроможності розвитку громади.

Отже, постає питання, на якій базі може плануватися рівень подібних показників спроможності розвитку ТГ, які мають бути, своєю чергою, базою планування показників результатів діяльності громади, включно з показниками її розвитку.

Очевидно, що базою планування рівня показників спроможності розвитку ТГ мають бути об'єктивні процеси в діяльності і житті громади, які призводять до зростання показників її спроможності, визначені в результаті дослідження реальних процесів, що відбуваються в територіальних громадах у результаті управлінських рішень, що приймаються в них, а також під впливом діючих зовнішніх та внутрішніх некерованих чинників зміни структури діяльності громади,

Очевидно, що така база планування показників спроможності розвитку ТГ не є такою, що може гарантувати точне очікування зміни тих чи інших результатів діяльності ТГ. Вона може мати індикативний характер. Треба додати, що й в раніше діючої систем планування сільськогосподарської діяльності планування показників її результатів завжди мало індикативний характер, оскільки залежало від такого значущого фактору як стан природних умов майбутнього календарного періоду, що ніколи неможливо точно передбачити.

Отже, постає завдання, яким чином очікувати вплив на рівень показників спроможності розвитку громади тих чи інших змін, що відбуваються в структурі і процесах життєдіяльності ТГ.

Стає очевидним, що потрібні деякі проміжні інструменти впливу у вигляді певних маркерів, які вказують на підвищення або зниження спроможності ТГ до розвитку не тільки в результаті реалізації управлінських рішень щодо політики розвитку ТГ.

Як розробником так і виконавцем такої політики є керівництво громад, але їх діяльність здійснюється під впливом дії інших некерованих зовнішніх і внутрішніх чинників.

Маркери спроможності розвитку ТГ.

Наявність певних маркерів впливу на рівень показників спроможності визначається в результаті дослідження об'єктивних процесів, що відбуваються в громадах. Виявлені маркери змінювання спроможності розвитку ТГ відіграють роль маяків, що висвітлюють шлях до зростання спроможності розвитку громад, а отже, стають базою прийняття управлінських рішень, спрямованих на:

1) збільшення рівня позитивних і зменшення впливу негативних маркерів змінювання спроможності розвитку ТГ;

2) протидію чинникам негативного зовнішнього та внутрішнього характеру на рівень маркерів позитивного впливу на спроможність розвитку, зменшуючи, або, у найкращому випадку, повністю усуваючи їхній негативний вплив.

При постановці управління розвитком ТГ саме в такому ключі керівництво ТГ може ще до початку планування та у процесі поточної діяльності розраховувати на зростання спроможності розвитку громади, спираючись на ті маркери спроможності, які стимулюють її зростання у результаті прийняття відповідних управлінських рішень, що спираються на дані наявних позитивних маркерів зростання спроможності, або які протидіють негативному впливу на ТГ з боку зовнішнього середовища.

Самі управлінські рішення, які, спираючись на позитивні маркери, сприяють зростанню спроможності розвитку ТГ, мають особливе значення в системі планування і управління ТГ і мають відігравати роль рушії розвитку ТГ.

Розглянемо рушії зростання спроможності розвитку ТГ.

Зміст поняття рушій зростання спроможності розвитку ТГ впливає із змісту самого терміна «рушій», який за даними Словника української мови [Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL : <https://sum.in.ua/s/rushij>] [Генерація ідей. Морфологічна матриця. URL : <https://kali-ua.livejournal.com/33000.html>] означає:

- 1) пристрій для надання руху певному транспортному засобу, а в новітньому використанні – надання руху об'єктам комп'ютерних застосувань;
- 2) у переносному значенні – сила, яка спонукає до чого-небудь, сприяє росту, розвиткові чогось.

Доцільність застосування поняття «рушій» полягає в тому, що подібний чинник у вигляді управлінського рішення виступає в якості певного джерела сили, здатної змінити сталий характер відносин всередині ТГ, або протидіяти негативному впливу зовнішніх сил, і привести до зростання спроможності розвитку громади. Можливість сформування рушія збільшення спроможності розвитку громад залежить від того, на скільки керівництву ТГ вдається максимально використати потенціал, яким володіє та чи інша громада і який може бути викритий із застосуванням маркерів зростання спроможності, та максимально обмежити негативні чинники, що знижують потенціал зростання спроможності розвитку громади

Згідно з тематикою проведеного в дисертаційній роботі дослідження низки найбільш узагальнених індикаторів діяльності ТГ в результаті здійснених раніше управлінських рішень або некерованого впливу зовнішнього і внутрішнього походження, які відображаються на стані показників спроможності ТГ до розвитку. Сформульовані в результаті проведених досліджень у пп. 2.1 і 2.3 роботи 13 маркерів спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад виконують роль орієнтирів у прийнятті управлінських рішень на стадії

планування показників розвитку громади на наступний період та у процесі їх поточної реалізації.

Загальна схема застосування маркерів спроможності розвитку громад показана на рис. 3.4.

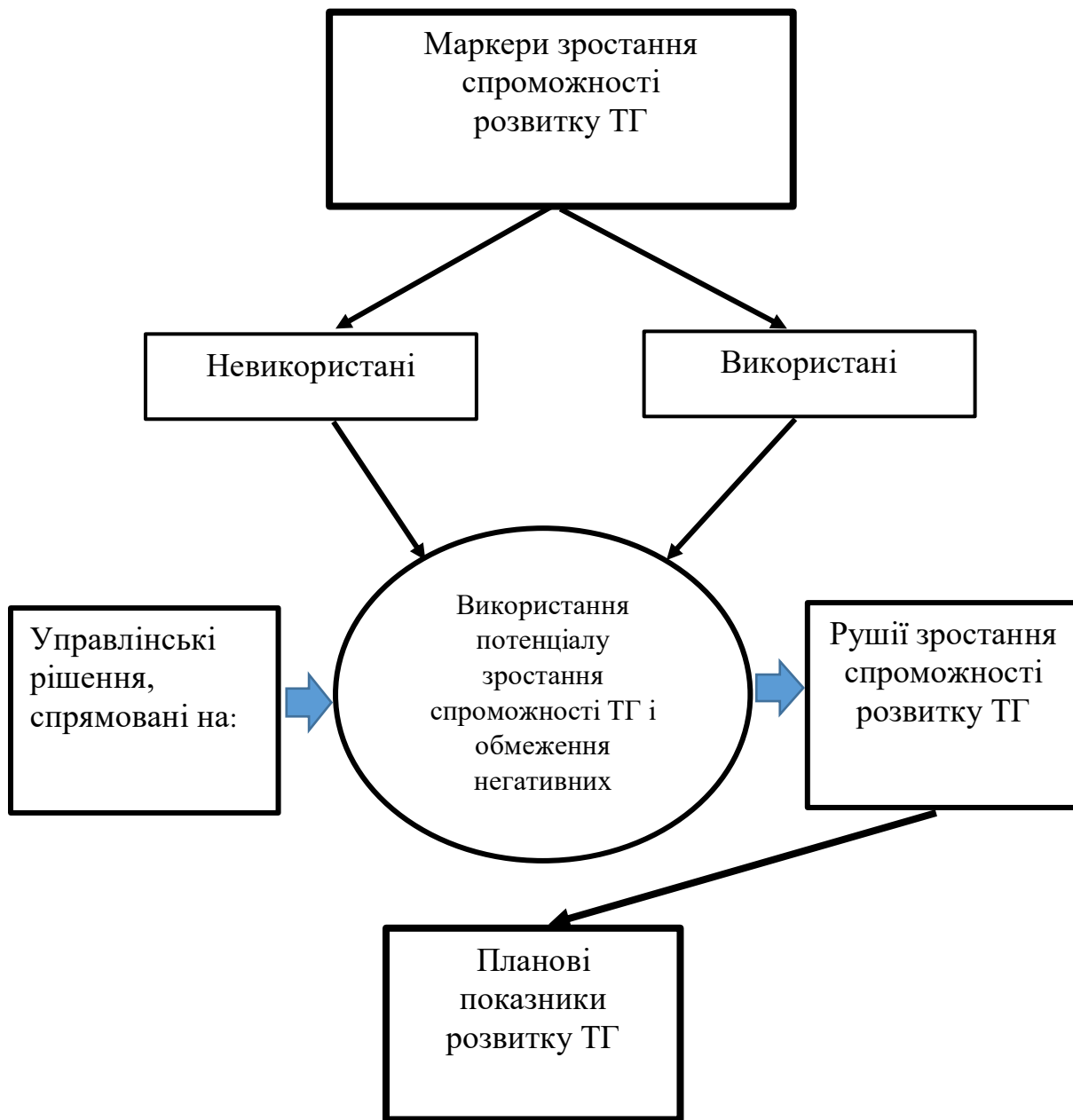


Рис. 3.4. Логічна схема застосування маркерів спроможності розвитку громад при формуванні планових показників розвитку ТГ на майбутній період

Джерело: авторська розробка

Дієвість запропонованого комплексу маркерів зростання спроможності розвитку громад досягається, по-перше, завдяки тому, що він створений на основі дослідження реальних процесів, які впливають на їх спроможність до розвитку.

По-друге, він представлений у вигляді параметрів, які фіксуються діючою системою обліку і дозволяють розглядати, оцінювати і встановлювати планові завдання з досягнення тих чи інших показників розвитку громад.

По-третє, він ясно відображає економічний сенс застосованих показників.

Характеристику й формалізацію умов дії маркерів спроможності розвитку громад з вказівкою самих показників їх розвитку продемонструємо в табл. 3.4.

Таблиця 3.4

Комплекс маркерів спроможності розвитку сільських і селищних громад

Маркер впливу змінюваності структури діяльності ТГ на зростання спроможності їх розвитку	Формалізація умов дії маркеру	Показник розвитку ТГ	Посилання
1	2	3	4
1. Маркер-1. Зростання показника відносних власних доходів у розрахунку на 1 мешканця громади Івд темпами, не меншими ніж зростання показника відносної площі території громади у розрахунку на 1 особу Іпл	$I_{вд} > I_{пл}$, де Івд – індекс зростання відносної величини власних доходів у розрахунку на 1 мешканця громади; Іпл – індекс зростання питомої величини площі ТГ у розрахунку на 1 мешканця	Власні доходи бюджету громади	Рис. 2.7; формула (3.1)
2. Маркер-2. Зростання частки активного (працевлаштованого) населення в загальній його кількості із швидкістю, більшою, ніж зростання загальної чисельності мешканців громади	$I_{акч} > I_{ч}$, де: Іакч – індекс зростання частки активного населення громади; Іч – індекс зростання загальної чисельності мешканців громади; або $I_{фз} > I_{ч}$, де Іфз – індекс зростання загального річного фонду заробітної плати мешканців громади за рік	Власні доходи бюджету громади	Рис. 2.8, 2.9; формули (3.2), (3.3)
3. Маркер-3. Зростання власних доходів бюджету громади темпами, не меншими за зростання загальних доходів бюджету із трансфертами з центрального бюджету країни	$I_{двл/дз.наст} > I_{двл/дз.поп}$, де $I_{двл/дз.наст}$ і $I_{двл/дз.поп}$ – індекси зростання частки власних доходів у загальній сумі доходів бюджету громади ($100 * \frac{Двл}{Дзаг}$) наступного і попереднього періодів	Власні доходи бюджету громади	Рис. 2.10; формула (3.4)

Продовження табл. 3.4

1	2	3	4
<p>4. Маркер-4. Зростання масштабів малого підприємництва та кількості фізичних осіб підприємців (ФОП) у всіх сферах діяльності, зокрема, у сфері конкурентоспроможного фермерського бізнесу і використання земельних угідь на території громади, із швидкістю, не меншою за зростання відносної земельної озброєності мешканців громади</p>	<p>$I_{\text{мал}} > I_{\text{пл}}$, де $I_{\text{мал}}$ – індекс зростання малого підприємства і підприємництва у формі ФОП; $I_{\text{зем}} > I_{\text{пл}}$ – індекс зростання землекористувачів у громаді</p>	<p>Єдиний податок, плата за землю</p>	<p>Рис. 2.11, 2.12; формули (3.5), (3.6)</p>
<p>5. Маркер-5. При зростанні земельної озброєності мешканців громад (відносної площі землі у га на одну особу) при плануванні капітальних витрат необхідно забезпечити їх величину у розрахунку на одного мешканця не гірше показника минулого року</p>	<p>при $I_{\text{пл.м}} / I_{\text{пл.п}} > 1$ $I_{\text{кап.м}} / I_{\text{кап.п}} >$ або $= 1$, де $I_{\text{пл.м}}$; $I_{\text{пл.п}}$ – індекси зростання відносної площі території громади у розрахунку на 1 особу у майбутньому і попередньому періодах; $I_{\text{кап.м}}$; $I_{\text{кап.п}}$ – індекси зростання планової величини капітальних вкладень на 1 особу у майбутньому і попередньому періодах</p>	<p>Капітальні витрати у бюджеті громади</p>	<p>Рис. 2.13; формула (3.7)</p>
<p>6. Маркер-6. У разі збільшення площі території громади (а в деяких випадках – площі користування її земель) сума видатків загального фонду має збільшуватися не менше, оскільки частка цих видатків йде на підтримку існуючих об'єктів у придатному стані, а навіть і на додавання до їх вартості невідокремлених покращень, що слід вважати ознакою зростання спроможності розвитку громад</p>	<p>$I_{\text{взф}} >$ або $= I_{\text{тер}}$, де</p>	<p>Видатки загального фонду громади</p>	<p>Рис. 2.14; формула (3.8)</p>

Продовження табл. 3.4

1	2	3	4
<p>7. Маркер-7. Зміст маркеру-7 полягає у перевірці наявності у керівництва громади намірів фінансової підтримки господарської діяльності, пов'язаної із використанням землі, зокрема, стимулювання розвитку конкурентоспроможності фермерського бізнесу. У разі проведення більш цілеспрямованої політики розвитку громади на засадах максимального використання земельних угідь, як найголовнішого ресурсу сільських і селищних громад, залежність між видатками коштів загального фонду бюджетів і станом земельної озброєності мешканців громад має з'являтися. Маркер-7 відіграє роль уточнення дії маркеру-6</p>	<p>$I_{взф.від} > \text{або} = I_{пл}$, де $I_{взф.від}$ – індекс зростання відносної величини видатків загального фонду бюджету громади у розрахунку на 1 особу; $I_{пл}$ – індекс збільшення відносної площі території громади (або площі користування її земель) також у розрахунку на 1 особу</p>	<p>Видатки загального фонду громади</p>	<p>Рис. 2.15; формула (3.9)</p>
<p>8. Маркер-8. Відносні (у розрахунку на 1 мешканця) видатки на утримання апарату управління ТГ у разі зростання її чисельності має зменшуватися згідно з трендом, визначеним рівнянням лінійної регресії</p>	<p>$Вау.від = a + b * Ч$, де $Вау.від$ – відносна величина видатків на утримання апарату управління ТГ (у розрахунку на 1 мешканця); $Ч$ – чисельність мешканців громади; a – постійний член рівняння; b – кутовий член рівняння</p>	<p>Залишок коштів ЗФ* бюджету за вирахуванням ВАУ*</p>	<p>Рис. 2.16; формула (3.10)</p>
<p>9. Маркер-9. Означає необхідність контролю частки видатків на утримання апарату управління від загальної суми власних доходів, яка має бути зменшеною на майбутній період у порівнянні із звітними даними за попередній період</p>	<p>$I_{ч.вау.м/п} < 1$, де $I_{ч.вау.м/п}$ – індекс співвідношення частки видатків на утримання апарату управління (ВАУ) в загальному фонді бюджету (ЗФ) майбутнього періоду до попереднього.</p>	<p>Залишок коштів ЗФ* бюджету за вирахуванням ВАУ*</p>	<p>Табл. 2.14; формула (3.11)</p>

Продовження табл. 3.4

1	2	3	4
10. Маркер-10. Означає необхідність контролю зменшення частки заробітної плати у складі всіх витрат загального фонду бюджету громади, що збільшувало би залишок загального фонду (ЗФ), який міг би витратитися на цілі розвитку	$I_{ч.зп/зф.м/п} < 1$, де $I_{ч.зп/зф.м/п}$ – індекс співвідношення частки заробітної плати в загальному фонді бюджету громади майбутнього періоду до попереднього	Залишок коштів загального фонду за вирахування суми ЗП	Табл. 2.14; формула (3.12)
11. Маркер-11 щодо вимоги створення торгівельних закладів (магазинів, автозаправних станцій) з метою збільшення надходжень єдиного податку від суб'єктів господарювання в торгівлі та ПДФО і частки акцизів	$I_{торг.м/п} > 1$, де $I_{торг.м/п}$ – індекс масштабів створення торгівельних закладів та АЗС у майбутньому періоді до попереднього	Надходження коштів єдиного податку та акцизів до бюджету громади	П. 2.1; формула (3.13)
12. Маркер-12 щодо переведення місць праці мешканців громади з інших громад до власної з метою збільшення відрахування ПДФО до бюджету громади	$I_{пдфо.м/п} > 1$, де $I_{пдфо.м/п}$ – індекс обсягів надходжень відрахувань ПДФО до бюджету громади у майбутньому періоді до попереднього.	Надходження ПДФО* до бюджету громади	П. 2.1; формула (3.14)
13. Маркер-13 стимулюванні мешканців витратити власні кошти максимально в торгівельних, навчальних, медичних закладах у власній громаді з метою збільшення всіх видів надходжень до бюджету своєї громади	$I_{місц.надх.м/п} > 1$, де $I_{місц.надх.м/п}$ – індекс обсягів всіх видів місцевих надходжень до бюджету громади у майбутньому періоді до попереднього	Всі види надходжень до бюджету громади	П. 2.1; формула (3.15)

*ЗФ – загальний фонд бюджету громади; ВАУ – видатки на утримання апарату управління ТГ; ЗП – фонд заробітної плати всіх категорій працівників у складі загального фонду бюджету громади; ПДФО – податок на доходи фізичних осіб

Джерело: авторська розробка

1. Маркер-1 (М1) впливу зростання питомої площі території ТГ у розрахунку на 1 мешканця (S/Ч) на зростання питомої величини (у розрахунку на одного мешканця) власних коштів ТГ віддзеркалює факт, що земля громад в існуючих умовах України є джерелом економічної діяльності, що приносить дохід.

Вплив цього маркера відображає те, що в разі збільшення питомої площі території громади у розрахунку на 1 мешканця (що можна вважати за показник земельної озброєності мешканців ТГ), відносні у розрахунку на 1 мешканця громади власні доходи зростають пропорційним чином, як це демонструє графік на рис. 2.7.

Отже, для забезпечення зростання спроможності розвитку громад необхідно забезпечити прискорене зростання відносної величини власних доходів. Очевидно, що показник власних доходів, особливо, його відносна величина у розрахунку на одну особу, є фінальною величиною, яку трудно планувати безпосередньо заздалегідь, і яка з'являється вже в порядку оцінки звітних результатів діяльності громади за рік. Але та важливість, яку відіграє показник відносних власних доходів для долі зростання спроможності розвитку територіальної громади вимагає застосування даної пропорції саме у якості саме маркера, оскільки не сума отриманих власних доходів, а їх використання на цілі розвитку ТГ має значення.

Отже, зміст маркеру-1 полягає в необхідності контролю, а при необхідності, управлінського втручання з метою забезпечення індексу зростання відносних власних доходів $I_{вд}$ не менше індексу зростання показника відносної площі території громади у розрахунку на 1 особу $I_{пл}$.

У формалізованому вигляді маркер-1 можна відобразити наступним чином:

$$I_{вд} > I_{пл}, \quad (3.1)$$

де $I_{вд}$ – індекс зростання відносної величини власних доходів у розрахунку на 1 мешканця $D_{вл}/Ч$, де $D_{вл}$ – річна величина власних доходів, $Ч$ – кількість мешканців ТГ;

$I_{пл}$ – індекс зростання питомої величини площі ТГ у розрахунку на 1 мешканця $S/Ч$, де S – площа території ТГ у га.

2. Маркер-2 (M_2) впливає з представленого на рис. 2.8 тренду зменшення відносної величини власних доходів громади при зростання кількості її

мешканців, що демонструє екстенсивний характер життєдіяльності населення в сільських і селищних громадах. Отже, змістом маркеру-2 є подолання визначеного негативного тренду шляхом додержання стратегії пришвидшеного зростання частки активного (працевлаштованого) населення в загальній його кількості із швидкістю, більшою, ніж зростання загальної чисельності мешканців громади.

Формально умова виконання маркеру-2 має вигляд:

$$I_{акч} > I_{ч}, \quad (3.2)$$

де $I_{акч}$ – індекс зростання частки працевлаштованого (активного) населення громади у загальній кількості її населення за рік;

$I_{ч}$ – індекс зростання загальної чисельності мешканців громади за рік, що може відбуватися як за звичайних умов життя людей, так і включаючи результати переїзду до громад переселенців з інших громад, які постраждали або залишаються окупованими в результаті повномасштабного вторгнення РФ до України.

У обох випадках вирішення задачі працевлаштування людей залишається одним з найголовніших маркерів зростання спроможності розвитку будь-якої громади. Відповідно, це впливає через збільшення обсягів заробітної плати на рівень майже всіх показників діяльності ТГ.

Другим індикатором виконання маркеру-2 є пришвидшення зростання загального фонду заробітної плати всіх мешканців громади над швидкістю зростання її загальної чисельності за формулою:

$$I_{фз} > I_{ч}, \quad (3.3)$$

де $I_{фз}$ – індекс зростання загального річного фонду заробітної плати всіх мешканців громади за рік.

3. Маркер-3 (МЗ) впливає з продемонстрованого графіком на рис. 2.10 трендом зростання відносної величини власних доходів у розрахунку на 1 мешканця у грн (Двл/Ч) від частки суми власних доходів у загальних доходах

бюджету громади із врахуванням трансфертів з державного бюджету (Двл/Дзаг) у %. Наведений тренд відображає результат взаємодії багатьох внутрішніх чинників життєдіяльності громади, наявність яких а силу впливу яких на визначений результат неможливо дослідити окремо. Отже, цей тренд слід вважати за синергетичний ефект взаємодіє невстановленої кількості факторів і який може вважатися як атрактор внутрішньої самоорганізації хаотичного процесу взаємодії багатьох невстановлених окремо чинників [на атрактор, моно-есе] і може вважатися за маркер зростання розвитку громад.

Використання маркеру-3 полягає в контролі а в разі потреби забезпечення управлінським шляхом зростання власних доходів темпами, не меншими за зростання загальних доходів бюджету із трансфертами з центрального бюджету країни.

У формальному сенсі додержання умови маркеру-3 може бути представлено у наступному вигляді:

$$I_{\text{двл/дз.наст}} > I_{\text{двл/д.поп}}, \quad (3.4)$$

де $I_{\text{двл/дз.наст}}$ і $I_{\text{двл/дз.поп}}$ – індекс зростання частки власних доходів у загальній сумі доходів бюджету громади ($100 * \text{Двл/Дзаг}$) наступного і попереднього періодів.

4. Маркер-4 впливає з виявлених у вигляді графіків на рис. 2.11 і 2.12 тенденцій збільшення відрахування єдиного податку і плати за землю до власних доходів бюджету громад у залежності від показника середньої земельної озброєності мешканця громади, тобто площі території громади у гектарах (га) у розрахунку на 1 особу. Маркер-4 діє аналогічно маркеру-1, але він специфікує спрямованість на зростання спроможності розвитку громад за рахунок спеціальних заходів, що стимулюють зростання відрахувань єдиного податку й плати за землю.

Зростання надходжень єдиного податку до бюджету громади є наслідком розвитку малого підприємництва та підприємництва у формі фізичних осіб

підприємців (ФОП), які функціонують на основі використання єдиного податку. Зростання же надходжень плати за землю може бути результатом розвитку конкурентоспроможності фермерського бізнесу, а також інших форм використання земельних угідь підприємцями-мешканцями громади.

Отже, зміст маркеру-4 полягає в зростанні масштабів малого підприємництва та кількості фізичних осіб підприємців (ФОП) у всіх сферах діяльності, зокрема, у конкурентоспроможному фермерському бізнесі і використанні земельних угідь на території громади, із швидкістю, не меншою за зростання відносної земельної озброєності мешканців громади.

У формальному вигляді дію маркеру-4 можна відобразити наступними умовами:

а) щодо сфери зростання малого підприємництва та підприємництва у формі фізичних осіб підприємців (ФОП):

$$I_{\text{мал}} > I_{\text{пл}}, \quad (3.5)$$

де $I_{\text{мал}}$ – індекс зростання малого підприємництва і підприємництва у формі ФОП, оцінений співвідношенням показників кількості суб'єктів господарювання, чисельності зайнятих в них осіб, або обсягів їх продукції та послуг для майбутнього та минулого періодів;

б) щодо сфери зростання конкурентоспроможності фермерського бізнесу та інших форм використання земельних угідь:

$$I_{\text{зем}} > I_{\text{пл}}, \quad (3.6)$$

де $I_{\text{зем}}$ – індекс зростання землекористувачів у громаді, оцінений співвідношенням показників кількості суб'єктів господарювання, чисельності зайнятих в них осіб, або обсягів їх продукції та послуг для майбутнього та минулого періодів.

5. Маркер-5 (M5) впливає з продемонстрованою графіком на рис. 2.13 тенденцією зменшення відносних капітальних витрат у розрахунку на одного

мешканця громади у міру зростання відносної площі території ТГ також у розрахунку на одну особу.

Зміст цього маркера полягає в тому, що при зростанні земельної озброєності мешканців громад (відносної площі землі у га на одну особу) при плануванні капітальних витрат необхідно забезпечити їх величину у розрахунку на 1 особу не гірше показника минулого року. Формально цю умову можна відобразити наступними чином:

$$\text{при } I_{\text{пл.м}} / I_{\text{пл.п}} > 1 \quad I_{\text{кап.м}} / I_{\text{кап.п}} > \text{ або } = 1, \quad (3.7)$$

де $I_{\text{пл.м}}$; $I_{\text{пл.п}}$ – індекси зростання відносної площі території громади в розрахунку на 1 особу у майбутньому і попередньому періодах;

$I_{\text{кап.м}}$; $I_{\text{кап.п}}$ – індекси зростання планової величини капітальних вкладень у розрахунку на 1 мешканця територіальної громади у майбутньому (плановому) і попередньому періодах.

6. Маркер-6 впливає з продемонстрованої графіком на рис. 2.14 природної тенденції зростання видатків загального фонду бюджету громади у тис. грн при зростанні площі її території у кв. км і означає, що в разі збільшення площі території громади (а в деяких випадках – площі користування її земель) сума видатків загального фонду має збільшуватися не менше, оскільки частка цих видатків йде на підтримку існуючих об'єктів у придатному стані, а навіть і на додавання до їх вартості невідокремлених покращень, що слід вважати ознакою зростання спроможності розвитку громад.

У формалізованому вигляді дію даного маркера можна відобразити наступною умовою:

$$I_{\text{взф}} > \text{ або } = I_{\text{тер}}, \quad (3.8)$$

де $I_{\text{взф}}$ – індекс зростання видатків загального фонду бюджету громади;

$I_{\text{тер}}$ – індекс збільшення площі території (або площі користування її земель).

7. Маркер-7 випливає з того, що звітні дані досліджуваних територіальних громад демонструють відсутність явної залежності між відносними (у розрахунку на 1 мешканця) видатками загального фонду бюджетів громад і відносною величиною площі території громади у розрахунку на 1 мешканця, як це показують дані графіку на рис. 2.15. Це означає певну розпорошеність використання видатків бюджету громади, тоді як в громадах сільського і селищного типів спрямованість видатків загального фонду на об'єкти, пов'язані із використанням земельних ресурсів мешканцями громади мала би бути очевидною.

Отже, зміст маркеру-7 полягає у перевірці наявності у керівництва громади намірів фінансової підтримки господарської діяльності, пов'язаної з використанням землі, зокрема, стимулювання розвитку конкурентоспроможності фермерського бізнесу. У разі проведення більш цілеспрямованої політики розвитку громади на засадах максимального використання земельних угідь, як найголовнішого ресурсу сільських і селищних громад, залежність між видатками коштів загального фонду бюджетів і станом земельної озброєності мешканців громад має з'являтися. Маркер-7 має допоміжний до маркеру-6 характер, викриваючи ту ж саму дію, лише визначену щодо відносних видатків загального фонду бюджету на 1 особу і відносної величини земельної площі у розрахунку також на 1 мешканця територіальної громади разом з дітьми.

У формалізованому вигляді дію маркеру-7 можна відобразити аналогічно маркеру-6 наступною умовою:

$$I_{взф.від} > \text{або} = I_{пл}, \quad (3.9)$$

де $I_{взф.від}$ – індекс зростання відносної величини видатків загального фонду бюджету громади у розрахунку на 1 особу, ураховуючи всіх мешканців територіальної громади;

$I_{пл}$ – індекс збільшення відносної площі території громади (або площі користування її земель) також у розрахунку на 1 особу.

8. Зміст маркеру-8 впливає з результатів дослідження в п. 2.3 трендів зростання витрат на утримання апарату управління громад, що означає потребу контролю зростання видатків на утримання апарату управління громад, зокрема, і в разі збільшення чисельності мешканців громади, зокрема, внаслідок переселення до неї біженців і переселенців з інших громад у результаті повномасштабного вторгнення РФ до України, бойових дій впродовж періоду війни з РФ.

Отже, величина відносних видатків на утримання апарату управління ТГ у розрахунку на одного мешканця громади у разі зростання їх чисельності має зменшуватися згідно з трендом, визначеним на діаграмі рис. 2.16 рівнянням лінійної регресії:

$$\text{Вау.від} = a + b * \text{Ч}, \quad (3.10)$$

де Вау.від – відносна величина видатків, спрямованих на утримання апарату управління територіальної громади (у розрахунку на 1 мешканця громади);

Ч – чисельність мешканців громади;

a – постійний член рівняння;

b – кутовий член рівняння, який відображає темпи зменшення відносних виплат на утримання апарату управління при збільшенні чисельності мешканців.

Параметри виразу (3.10) можуть бути встановлені як для сукупності громад одного ареалу, так і для кожної окремої громади.

9. Зміст маркеру-9 означає необхідність контролю частки видатків на утримання апарату управління від загальної суми власних доходів, яка має бути зменшеною на плановий період у порівнянні із звітними даними, що може бути визначено наступною умовою:

$$\text{Івау.м/п} < 1, \quad (3.11)$$

де Івау.м/п – індекс співвідношення частки видатків на утримання апарату управління (ВФУ) в загальному фонді бюджету (ЗФ) майбутнього періоду до

попереднього, застосування якого обмежує зростання цих видатків, які, у разі відсутності їх лімітування, можуть сягати величезної частки загального фонду ТГ.

10. Маркер 10 означає необхідність контролю зменшення частки заробітної плати у складі всіх витрат загального фонду бюджету громади, що збільшувало би залишок загального фонду (ЗФ), який міг би витратитися на цілі розвитку громади. Формально дію маркеру-9 відображає наступна умова:

$$I_{\text{ч.зп/зф.м/п}} < 1, \quad (3.12)$$

де $I_{\text{ч.зп/зф.м/п}}$ – індекс співвідношення частки заробітної плати в загальному фонді бюджету громади майбутнього періоду до попереднього.

11. Формалізоване визначення маркеру-11 щодо створення торговельних закладів (магазинів, автозаправних станцій) з метою збільшення надходжень єдиного податку від суб'єктів господарювання у сфері торговельної діяльності та ПДФО і частки торговельних акцизів, може мати наступний вигляд:

$$I_{\text{торг.м/п}} > 1, \quad (3.13)$$

де $I_{\text{торг.м/п}}$ – індекс масштабів створення торговельних закладів та АЗС у майбутньому періоді до попереднього.

12. Формалізоване визначення маркеру-12 щодо переведення місць праці мешканців громади з інших громад до власної з метою збільшення відрахування ПДФО до бюджету громади може мати наступний вигляд:

$$I_{\text{пдфо.м/п}} > 1, \quad (3.14)$$

де $I_{\text{пдфо.м/п}}$ – індекс обсягів надходжень відрахувань ПДФО до бюджету громади у майбутньому періоді до попереднього.

13. Формалізоване визначення маркеру-13 щодо стимулюванні мешканців громади витратити власні кошти максимально в торговельних, навчальних, медичних закладах у власній громаді з метою збільшення всіх видів надходжень до бюджету своєї громади може мати наступний вигляд:

$$I_{\text{місц.надх.м/п}} > 1, \quad (3.15)$$

де Іміщ.надх.м/п – індекс показників обсягу всіх видів місцевих надходжень до бюджету громади, взятих для майбутнього (планового) періоду у відношенні до попереднього.

Розроблений комплекс маркерів зростання спроможності розвитку сільських і селищних громад являє собою певний механізм налаштування життєдіяльності громад з метою систематичного підвищення своєї спроможності до розвитку. Здійснена параметризація застосування маркерів зростання спроможності розвитку громад перетворює даний механізм в інструмент моніторингу процесів життєдіяльності громад, який дозволяє встановлювати планові завдання щодо розвитку громади із внесенням відповідних обґрунтованих показників до планового бюджету громади на майбутній період.

Актуальність маркерів спроможності громад до розвитку в процесі післявоєнного відновлення сільськогосподарського комплексу України має стати поряд із актуальністю формування фінансових ресурсів відродження громад. Застосування самого комплексу маркерів спроможності громад має враховувати наслідки воєнних дій, що призвели до форс-мажорних обставин післявоєнного стану громад. Таке становище спричиняє необхідність враховувати при застосуванні маркерів спроможності громад міру спадкоємності їх післявоєнного стану із довоєнним, а отже, визначати міру готовності запропонованих маркерів до прямого використання або, у разі необхідності, визначати особливості їх застосування, у вигляді морфологічної матриці, яка пов'язує порядок застосування комплексу маркерів спроможності громад у процесі післявоєнного відновлення із післявоєнним станом громади.

Морфологічна матриця запровадження маркерів зростання спроможності розвитку ТГ у процесі післявоєнного відновлення України, що представлена в табл. 3.5.

Таблиця 3.5

Морфологічна матриця запровадження маркерів зростання спроможності розвитку ТГ у процесі післявоєнного відновлення України

Маркер	Для ТГ поза зоною впливу воєнних дій		Варіанти наслідків воєнних дій щодо стану сільських і селищних територіальних громад			
	Зміни параметрів в ТГ у межах природних процесів	У разі прирощення площі земельних угідь в межах ТГ	Вийзд значної частки населення	Значний приріст населення з інших ТГ	Суттєві втрати земельних угідь та техніки	Приріст площі ТГ внаслідок реформування ТГ
1	+	1*	1**	1***	1****	1*
2	+	+	+	+	+	+
3	+	+	3*	3*	3*	3*
4	+	4*	4**	4**	4*	4*
5	+	+	5*	5*	5*	5*
6	+	+	6*	+	6**	+
7	+	+	7*	7*	7*	7*
8	+	+	+	+	+	+
9	+	+	+	+	+	+
10	+	+	+	+	+	+
11	+	+	+	+	+	+
12	+	+	+	+	+	+
13	+	+	+	+	+	+

Джерело: складено автором

Наведена в таблиці матриця відображає певні режими застосування маркерів спроможності розвитку громад в залежності від варіантів стану самих громад. Передбачається:

1) пряме застосування маркерів згідно з табл. 3.4, що позначено в табл. 3.5 позначкою «+»;

2) режими обмеження застосування маркерів або врахування умов їхнього застосування, позначені примітками 1* – 7*.

Отже, мають враховуватися наступні режими обмеження застосування маркерів збільшення спроможності розвитку громад з урахуванням наслідків воєнних дій на території, охопленою російсько-українською війною, та задачами післявоєнного відновлення України.

1* – маркер 1 запроваджується після введення до виробничого обороту нових земельних площ, що означає забезпечення їх всіма необхідними технічними засобами обробки земель, посівним матеріалом та працею мешканців громади, додатково залучених до сільськогосподарських робіт.

1** – маркер 1 запроваджується після забезпечення експлуатації землі громади силами мешканців, що залишилися в громаді.

1*** – маркер 1 запроваджується після повного працевлаштування прибулої кількості мешканців.

1**** – маркер 1 запроваджується в разі працевлаштування працівників, що працювали на втраченій землі, в інших галузях діяльності громади.

3* – у разі різких суттєвих змін параметрів діяльності ТГ, які можуть супроводжуватися значними змінами обсягів трансфертів з держаного бюджету, маркер 3 не застосовується протягом одного чи двох років.

4* – у разі різких змін площі оброблювальних земель маркер 4 може не застосовуватися протягом одного або двох років.

4** – у разі різких змін чисельності мешканців ТГ маркер 4 може не застосовуватися протягом одного або двох років.

5* – у разі різкого зростання відносної площі ТГ у розрахунку на одного мешканця ТГ, або через зростання території ТГ, або через зменшення чисельності мешканців, маркер 5 не застосовується протягом одного-двох років.

6* – у разі значного зменшення чисельності мешканців громади маркер 6 застосовується при забезпеченні необхідної кількості працівників, зайнятих у сільському господарстві ТГ.

6** – у разі різкого скорочення площі сільськогосподарських угідь маркер 6 не застосовується до моменту вироблення інвестиційної політики ТГ щодо використання землі.

7* – у разі різкої зміни чисельності мешканців, або площі земель ТГ, маркер 7 не застосовується і контроль за зростанням відносних видатків загального

фонду бюджету ТГ здійснюється з моменту вироблення інвестиційної політики ТГ щодо використання землі.

Наведені примітки одночасно з умовами застосування маркерів в управлінні розвитком громад, фактично містять рекомендації до керівництва громад щодо ліквідації виниклих диспропорцій у структурі параметрів громади, які з'явилися внаслідок воєнних дій впродовж повномасштабного вторгнення РФ до України. Відмова від використання маркерів в результаті корінних змін у структурі діяльності громад має лише характер відстрочки на період 1-2 років, після чого діяльність громади має повернутися до сталих умов розвитку спроможності громади із використанням маркерів.

Отже, керівництво територіальних громад при плануванні діяльності на майбутній період має сформувати певний набір маркерів зростання спроможності розвитку громади, розробити перелік організаційно-економічних і фінансових заходів, спрямованих на їх виконання, які формують певний рушій підвищення спроможності розвитку громади як окремий об'єкт планування, забезпечення й контролю виконання.

Експлікацію умов функціонування й можливого реформування територіальних громад, які мають бути враховані при управлінні спроможністю їх розвитку, розглянемо в підрозділі 3.3. Підрозділ завершується формуванням алгоритмічного підходу до запровадження в практику управління спроможністю розвитку громад, визначених у підрозділі 3.2 маркерів як інтегрованих інструментів досягнення цілей розвитку громад сільського і селищного типів.

3.3. Експлікація умов і алгоритм управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення

Формування рушіїв зростання спроможності розвитку територіальних громад на основі залучення до Плану розвитку громади заходів з організаційно-

економічного застосування певних маркерів зростання спроможності не є традиційними для керівництва територіальних громад, особливо, сільського і селищного типів, то їх запровадження потребує впорядкування цілої системи внутрішнього управління в громадах у вигляді певної управлінської парадигми, розглянутої нижче у деяких аспектах, пов'язаних саме із управлінням спроможністю розвитку громад.

Проблематика управління розвитком спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів тісно пов'язана з проблематикою розвитку самого управління всередині громад. Відомо, що управління всередині міських громадах фактично базується на діючій розвиненій системі управління містами до створення на їх основі міських територіальних громад. Навпаки, у більшості сільських в селищних громад, за виключенням лише селищ, що мали статус районних центрів при минулій адміністративній системі, самоврядування мали найменший рівень розвитку. Отже, створені на основі сіл і селищ територіальні громади постали перед проблемою створення системи внутрішнього управління, яка поки що далека від вирішення. Практично органи керівництва громадами, що впливають з діючого законодавства, формують лише остов внутрішнього контуру управління, який має надалі значно розвиватися.

Охарактеризуємо стан діючої системи управління всередині сільських і селищних територіальних громад [143].

Мейнстрімом розвитку управління всередині сільських і селищних громад є розширення спектру охоплення проблем від першочергових завдань, пов'язаних із початковим створенням громад, до проблем управління соціально-економічним розвитком, покращенням життя мешканців, створення сприятливих умов розвитку в них виробництва, освіти, охорони здоров'я та ін. При цьому йдеться про громади, які створені в доволі нерівнозначних умовах великої території України.

Треба враховувати, що в різних умовах опинилися сільськогосподарські території, які отримали різний статус в процесі територіально-адміністративної реформи.

Так, частина сільських і селищних рад ввійшла до складу міських громад, створених відповідно до закону від 2018 року [78], якщо сільські поселення знаходилися поблизу міст. Ці сільські території, опинившись у межах міських громад, отримали значні переваги у сфері управління розвитком сільських територій. Бо вони спиралися на міста, які вже мали багаторічну практику співпраці із центральним бюджетом, мали напрацьовані методи вирішення внутрішніх проблем та забезпечення розвитку міського господарства.

Що ж стосується сільських і селищних ТГ, то вони не мають ні відповідної структури місцевих органів, ні напрацьованих методів управління всередині громад. І хоча всі ТГ формують свої бюджети по єдиних нормативах, фактично джерел власних надходжень до бюджетів міських громад значно більше, ніж сільських та селищних. Так, сума власних бюджетних надходжень у розрахунку на одного мешканця ТГ на рік у більшості сільських та селищних громад складала у передвоєнний період від 2000 до 8000 грн, а в середньому по таких громадах вони дорівнювали приблизно 3000 грн., то по громадам на базі великих міст – навколо 10000 грн. Не останню роль в цієї диспропорції відграє те, що певна кількість мешканців приміських сільських поселень працює в містах, користується їх послугами, а також надає їм додаткові бюджетні надходження з податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), торговельних відрахувань тощо, тоді як участь містян у формування бюджетів сільських та селищних поселень, розташованих навколо, дуже незначна.

Втім, основною ціллю реформи децентралізації є створення спроможних територіальних громад всіх типів, а отже, сільські і селищні громади мають проявляти здатність забезпечити належний рівень надання послуг у всіх сферах

суспільної діяльності та задоволення потреб їх населення, а це потребує високорозвиненої системи внутрішнього управління в громадах.

Отже, підняття рівня управління в сільських та селищних громадах хоча б на рівень міських стає важливим завданням, виконання якого потребує вдосконалення всієї системи управління всередині сільських та селищних громад.

З цією метою, як правило, ще в процесі створення цих громад їх керівництву надавалася допомога з боку міжнародних і вітчизняних організацій, зокрема, із фінансовою допомогою іноземних фондів, за рахунок чого найчастіше здійснювалося обґрунтування економічної доцільності того чи іншого рішення, пов'язаного із створенням громад.

Але питанням внутрішнього управління в сільських і селищних громадах не приділялася значна увага. Пропозиції щодо систем управління всередині ТГ найчастіше стосувалися лише складу органів управління ТГ, залишаючи без ретельної проробки безлічі питань управління поточною діяльністю і життям у громадах, що й зумовлює необхідність дослідження й вдосконалення управління саме в громадах сільського і селищного типів.

Останнім часом у системі загального управління набуває значної ваги так зване економічне управління діяльністю підприємств та інших суб'єктів господарювання [31], ціллю якого є досягнення поставлених завдань розвитку будь-якого об'єкту саме економічними методами у поєднанні з традиційним менеджерськими підходами, що й зумовлює підходити до формування контуру моделі управління саме в сільських та селищних об'єднаних територіальних громадах з урахуванням підходів, характерних для економічного управління діяльністю суб'єктів господарювання.

Створення територіальних громад, як основної ланки місцевого самоврядування, в Україні з самого початку було спрямовано на радикальне покращення соціально-економічного розвитку життя людей шляхом надання

кожній ТГ всіх необхідних прав із самоврядування і забезпечив їх діяльність за рахунок власних коштів, в також певних коштів з державного бюджету країни. Досягнення будь-якої цілі в суспільстві здійснюється в процесі управління, ефективність якого залежить від вибору його цілей, форми, структури, виконуваних функцій, методів тощо. Документами, що регламентують створення і функціонування ТГ ретельно встановлено цілі управління діяльністю громад, перш за все, цілі забезпечення достатньої спроможності громад, оцінювання якої здійснюється за основи Методики формування спроможних територіальних громад [56] із доповненнями, прийнятими 24 січня 2020 р. [79]. Певні обов'язки щодо управління в об'єднаних територіальних громадах покладено на виконавчі комітети Рад територіальних громад «Методичними рекомендаціями щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади», затвердженими Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 30.03.2016 № 75 від 30.03.2016 [57]. Згідно з ними на виконавчий комітет Ради ТГ покладено обов'язки розробки стратегії і плану розвитку об'єднаної територіальної громади, які повинні бути обговорені громадськістю. Безпосередній контроль за станом та строками виконання завдань та заходів прийнятих планів покладено на виконавчі комітети, а за цільовим та ефективним використанням коштів – на головних розпорядників коштів. У порядку моніторингу та оцінки стану виконання планів виконавчим комітетам рекомендовано щороку оцінювати досягнення індикаторів (показників) результативності реалізації плану шляхом порівняння фактичних результатів із запланованими.

Правові основи організації публічної влади в низових територіальних утвореннях прийняті на основі дослідження досвіду європейських країн із посиланнями на ті відмінності, які складаються в українських ТГ [28]. Суто швейцарський досвід запровадження місцевого самоврядування прийнято в

якості перспективного [21], шлях до якого призупинила російсько-українська війна.

Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [123] розкриває зміст власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в ТГ, містить рекомендації щодо мінімального складу виконавчих органів, їх організаційної структури, але все ж таки не торкається змісту самого управління.

Найбільш узагальнені риси побудови управління в ТГ впливають з вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [83] яким визначено завдання, функції та повноваження органів місцевого самоврядування, яке не обмежується лише взаємодією підрозділів Ради громади із населенням ТГ, у частині залучення його до ухвалення рішень щодо розвитку громади, комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території, надання соціальних послуг населенню. Тобто, законодавчо підкреслюється, що управління всередині громад не обмежується звичайним функціональним підходом, характерним для сучасного менеджменту організацій, а й залучає елементи публічного управління відносно методів впливу на населення громади в цілому.

Питання організації взаємодії владних органів з населенням ТГ в частині залучення його до вирішування загальних справ розвитку громади, а по суті, таких, що відносяться до організації публічного управління всередині ТГ, оприлюднюються завдяки публікації досвіду окремих громад, наприклад, Великосеверинівської сільської ради Кропивницького району Кіровоградської області [35], Городнянської об'єднаної територіальної громади Чернігівської області [69]. Дані порівняльного аналізу повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у процесі управління всередині ТГ, опубліковані багатьма дослідниками [17], показують, коло питань організації управління всередині ТГ є дуже обмеженим, а головне, не стосується формування

в системі управління ТГ спеціального блоку управління розвитком спроможності громад.

Взагалі, найбільше розкритими зараз залишаються питанням організації влади на рівні місцевого самоврядування, тоді як формування й здійснення управління всередині ТГ залишаються на другому рівні уваги фахівців, залучених до створення й аналізу діяльності громад.

Отже, уявлення системи управління всередині сільських та селищних об'єднаних територіальних громад є обов'язковою умовою визначення потреб вдосконалення всієї системи управління для надання їй здатності управляти підвищенням спроможності розвитку ТГ.

Саме виконання складних завдань з розвитку територіальних громад, зі збільшення їхніх доходів та підвищення рівня життя й добробуту людей потребує досконалої системи управління всією діяльністю ТГ. Завдання ускладнюється тим, що при минулій адміністративно-територіальній системі повноцінних систем управління в сільських і селищних радах не існувало.

Контури формалізації управлінського комплексу всередині територіальних громад сільського і селищного типів.

Сучасна теорія менеджменту пропонує певні науково-обґрунтовані принципи, форми, методи управління, побудовані на системному підході, згідно з яким кожна система управління формується як взаємодія суб'єкту і об'єкту управління, зв'язками, що їх поєднують, використовує певні функції, методи, форми управління. Виділення окремих не пов'язаних між собою систем управління можливо лише в разі, якщо в кожній з них фігурують власні суб'єкти і об'єкти управління.

Відповідно до визначеного підходу виділимо в діяльності громад наступні об'єкти управління:

об'єкт 1 – відділи та інші підрозділи органів самоврядування в ТГ, а також їхній персонал;

об'єкт 2 – сукупність фізичних і юридичних осіб, що приймають участь у діяльності ТГ в якості працівників комунальних або держаних закладів, підприємств, підприємців, громадських організацій;

об'єкт 3 – усе населення громади, зокрема й те, що не бере активної участі у її діяльності, залишаючись у якості мешканців, споживачів послуг, що надає громада.

Але в якості суб'єкту управління виступає єдина сукупність керівників, управлінських та виконавчих органів, професійних, фахових, громадських організацій, які взаємодіють у напрямку досягнення одних і тих же цілей діяльності і розвитку громади. Загальну схему суб'єктно-об'єктних відносин у системі управління в сільських та селищних громадах представимо на рис. 3.5.

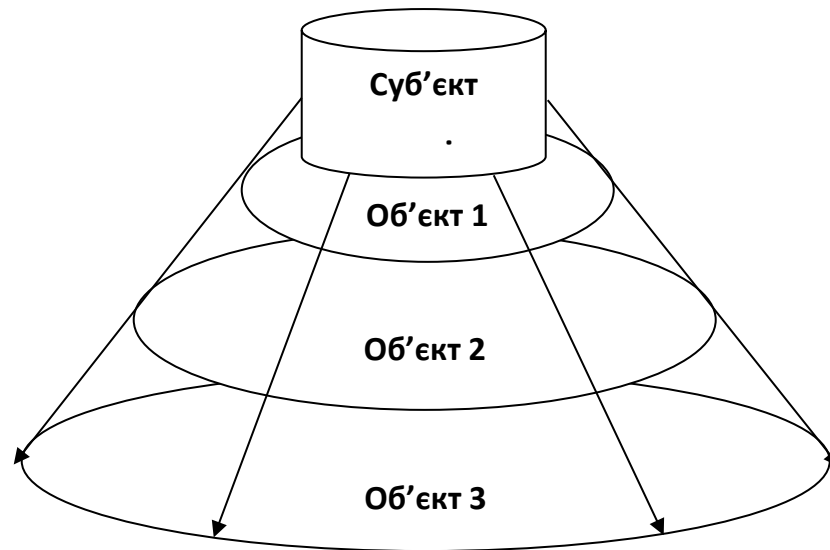


Рис. 3.5. Схема суб'єктно-об'єктних відносин усередині системи управління в територіальних громадах

Джерело: авторська розробка

Система управління всередині ТГ не є однорідною і включає декілька розділів загального менеджменту:

1) менеджмент організацій, характерний для систем із визначеною кількістю елементів, їхньою чіткою ієрархією, можливістю безпосереднього

використання функцій управління для впливу суб'єкту на об'єкт діяльності і наявністю чіткого зворотного зв'язку;

2) адміністративний менеджмент, що здійснюється переважно у сфері взаємодії адміністративного персоналу, усередині органів управління, адміністрації громад, тобто, в системах із визначеною кількістю елементів;

3) публічне адміністрування – це адміністративний менеджмент щодо інших організацій, підприємств, кількість яких не регламентована;

4) публічне управління – це опосередковане управління щодо організацій та окремих членів суспільства, які не пов'язані ніякими формальними зв'язками із суб'єктом управління, яке здійснюється шляхом нав'язування цілей взаємодії методами пропозиції, агітації, стимулювання при слабких сигналах зворотного зв'язку;

5) державне управління, яке здійснюється між органами держави щодо органів місцевого самоврядування та населення в цілому.

Отже, з позицій наведеного розподілу систем менеджменту в публічному просторі територіальних громад відбувається взаємодія трьох гілок управління:

1) адміністративний менеджмент всередині органів управління ТГ (щодо об'єкта 1 на рис. 3.5);

2) публічне адміністрування в сфері відносин усередині ТГ з організаціями, підприємствами, підприємцями і активними громадянами, що приймають участь у діяльності ТГ, намагаючись досягати своїх цілей у субсидіарній підпорядкованості із цілями цілої громади (щодо об'єкту 2);

3) публічне управління усередині всієї ТГ щодо її мешканців та відвідувачів (щодо об'єкта 3).

Отже, створюване нове публічне середовище усередині ТГ потребує окремої уваги, аналізу стану і сприяння спільноті ТГ виконувати роль дійсної участі в управлінні громадою, у формуванні і розподілі коштів її бюджету. Очевидно, що вирішування подібних задач не може обмежуватися лише

заходами публічного адміністрування, яке в цілому в Україні регламентується законом України «Про адміністративні послуги» [77].

Специфіка публічного адміністрування полягає в тому, що його вплив на громадськість здійснюється в формі інструментів – рішень виборчих органів, адміністративних та нормативних актів і процедур, що встановлюють правила поведінки, призначені не для кожного індивідууму, а для певних груп осіб. При тому, що кожне адміністративне рішення виражає волю суб'єкта публічного адміністрування, встановлює межі прав і відповідальності осіб, але не може регламентувати їхні обов'язки щодо особистих переміщень, вибору місця роботи навчання, лікування тощо. Зниження рівня економічного життя в конкретній ТГ неминуче спонукає відцентрові тенденції, що можуть йти в розріз із внутрішнім патріотичним налаштуванням людини на сприяння розвитку власній ТГ.

Отже, представимо на рис. 3.6 експлікацію складу суб'єктно-об'єктних відношень у системі управління всередині сільських і селищних територіальних громад з урахуванням наявності трьох її частин.

Управління в будь-якій системі діяльності людини відбувається за допомогою таких функцій менеджменту:

- установлення цілей діяльності;
- планування, тобто встановлення конкретних показників діяльності;
- організування, тобто створення умов для виконання поставлених цілей;
- мотивування виконавців;
- контроль виконання, який здійснюється в сукупності підфункцій обліку й контролю стану фактичного виконання встановлених планових показників;
- регулювання, здійснюваного з метою усунення перешкод виконання поставлених завдань [31].

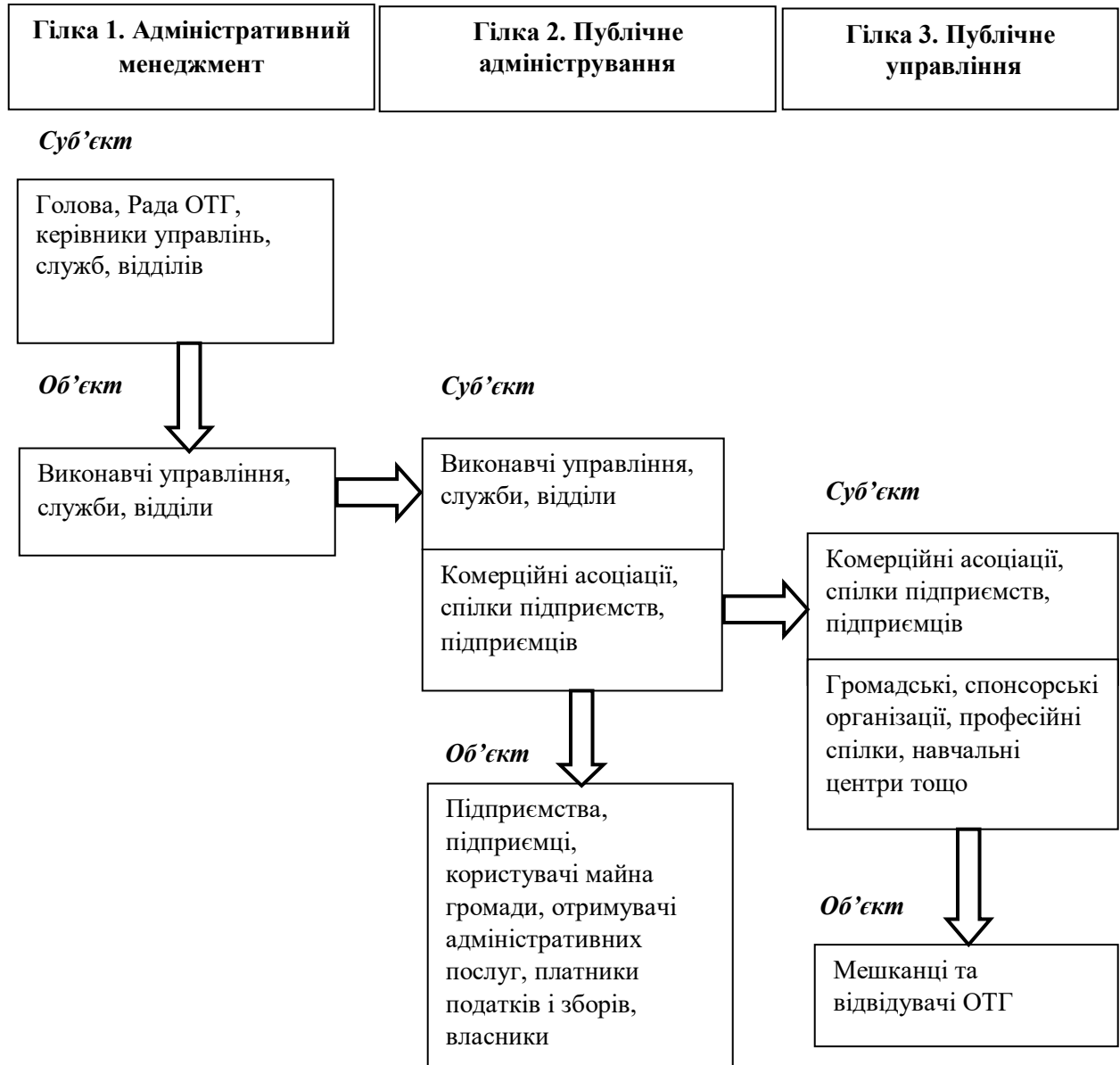


Рис. 3.6. Експлікація суб'єктно-об'єктних відношень всередині ТГ

Джерело: авторська розробка

Більш цілісне уявлення системи управління в ТГ відображає схема, розміщена на рис. 3.7.

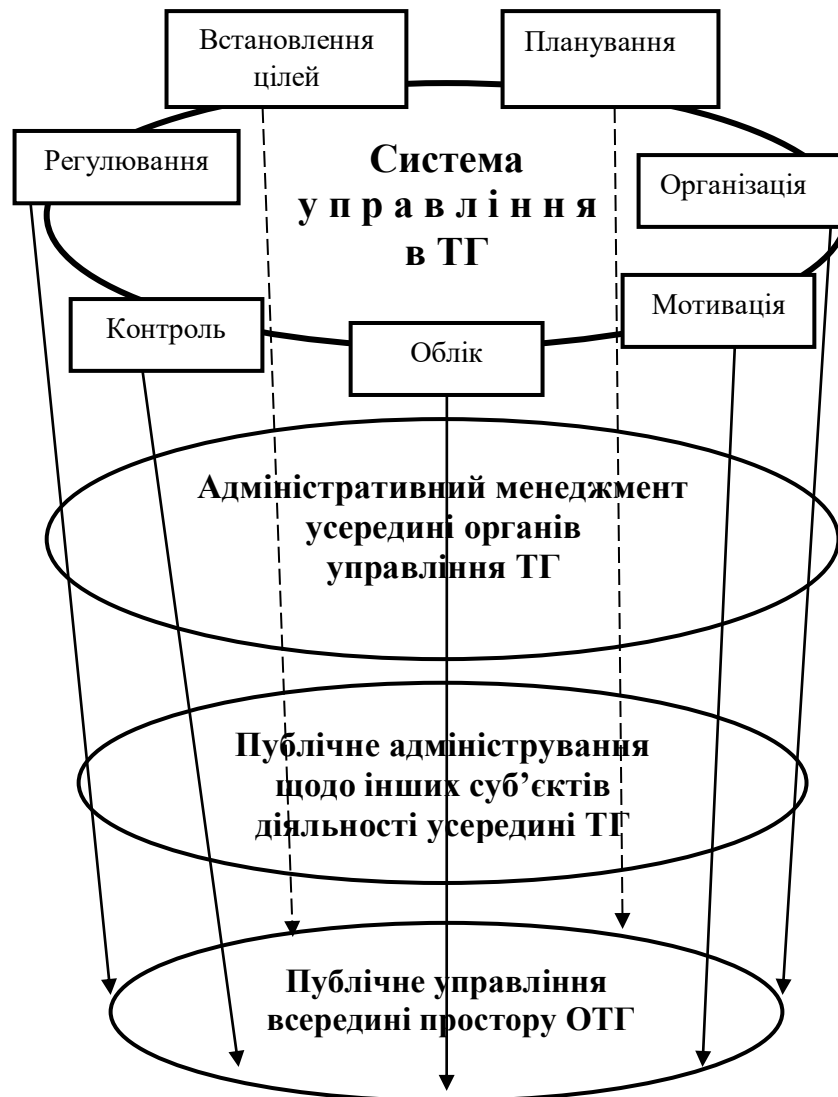


Рис. 3.7. Уявлення цілісної системи управління в ТГ

Джерело: авторська розробка

Отже, наявність у територіальній громаді трьох гілок управління має бути враховано при формуванні підсистеми управління спроможністю розвитку територіальних громад. Мають бути враховані особливості структури, організації і методів управління в межах блоків: адміністративного менеджменту, публічного адміністрування й публічного управління. Відобразимо в табл. 3.6 відмінності трьох блоків управління, які одночасно функціонують усередині територіальних громад, показавши особливості розуміння суб'єкту і об'єкту

управління і узагальнення суті інструментів управління в кожному з перелічених блоків.

Таблиця 3.6

Відмінності інструментів трьох гілок управління всередині територіальних громад*

Інструмент або ознака управління	Характеристика по трьох гілках управління		
	Адміністративний менеджмент всередині органів управління	Публічне адміністрування в сфері відносин із іншими суб'єктами господарювання	Публічне управління всередині простору ТГ
1. Характер впливу суб'єкту на об'єкт управління	Лінійно-функціональне управління	Функціональне управління	Пропозиції, оферти, реклама
2. Головні планові документи	Бюджет і план розвитку громади	Програми відділів і управлінь, узгоджені з бюджетом і планом розвитку громади	Сценарії, програми перспективного розвитку громади, узгоджені із планом розвитку на рік
3. Статус планових показників	Директивні	Розрахункові	Індикативні
4. Мотивація об'єкту до виконання планів і показників	На основі заробітної плати і систем преміювання за досягнуті результати	На основі зацікавленості у покращенні результатів власної діяльності	На основі зацікавленості у власних інтересах у разі залучення до діяльності громади
5. Характер обліку результатів управління	Баланси, фінансові звіти в порядку підпорядкування органам контролю	Внутрішні звіти перед керівництвом ТГ	Звіти про досягнуті результати перед населенням ТГ

Джерело: розроблено автором

Ефективність будь-якої системи управління досягається, перш за все, встановленням чітких критеріїв оцінки досягнення цілей управління, виражених відповідними показниками. Ефективність триланкової структури системи управління в ТГ має досягатися шляхом висування системи субсидіарних показників цілей їх діяльності. Принцип субсидіарності законодавчо покладений в основу управління діяльністю ТГ. Із цього виходить, що загальні результати діяльності ТГ, отримані за певний період, відображають результат сукупної діяльності трьох гілок управління. Для визначення ролі кожної гілки у досягнутому єдиному результаті, наприклад, з метою підвищення їх ефективності, необхідні процедури розкладу єдиного результату на його складові, досягнуті різними гілками управління. Такий механізм виділення складових єдиного результату, досягнутих окремими гілками управління, схематично покажемо на рис. 3.8.

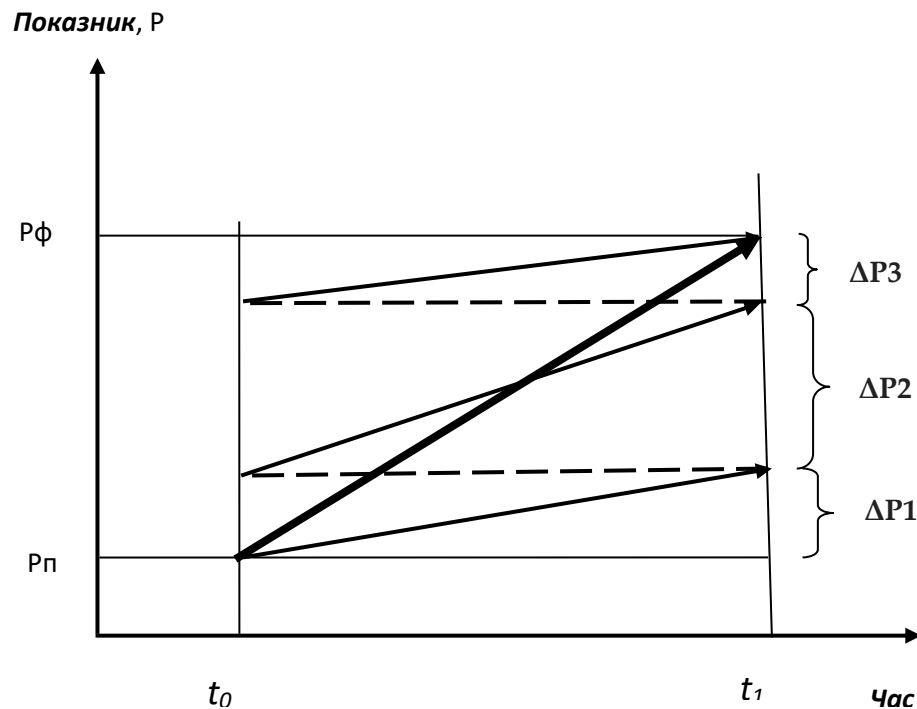


Рис. 3.8. Схема визначення складових величини приросту показника, досягнутих в окремих гілках управління

Джерело: побудовано автором

Виходячи зі схеми на рис. 3.8, досягнуте зростання величини показника з R_p до R_f протягом періоду $t_0 - t_1$ може бути розкладено на складові ΔP_1 , ΔP_2 , ΔP_3 , досягнуті в окремих гілках управління.

Принцип формування субсидіарної системи показників діяльності ТГ, розгорнутих по всіх трьох гілках управління, покажемо в табл. 3.7.

Таблиця 3.7

Принцип формування показників діяльності ТГ по окремих гілках управління

Блок	Гілка 1. Система адміністративного менеджменту	Гілка 2. Система публічного адміністрування	Гілка 3. Система публічного управління
1	Планова сума власних коштів у розрахунку на 1 мешканця ТГ	Приріст суми власних коштів ТГ у розрахунку на 1 мешканця за рахунок інтенсифікації діяльності об'єктів	Приріст суми власних коштів ТГ у розрахунку на 1 мешканця за рахунок розширення бази розрахунків (наприклад, збільшення кількості фермерів)
2	Планові суми загальних надходжень: 1) податків і зборів; 2) неподаткових	Приріст суми надходжень за рахунок інтенсифікації діяльності об'єктів: 1) з податку на прибуток; 2) з ПДФО; 3) земельного податку; 4) майнового податку; 5) єдиного податку; 6) акцизних зборів	Приріст суми податкових і неподаткових надходжень за рахунок розширення бази розрахунків – залучення нових працівників, створення конкурентоспроможного фермерського бізнесу, збільшення кількості користувачів послуг і майна громади
3			Показники приросту: * працюючих; * сімейних ферм; * орендарів майна громади; * покупців; * відвідувачів з-за меж громади. Показники зменшення: * кількості працюючих поза громадою; * кількості відвідувачів закладів поза громадою; * кількості споживачів послуг в інших громадах та ін.

Джерело: авторська розробка

Перелік показників діяльності ТГ у якості об'єктів управління в межах кожної гілки визначається виключно з урахуванням рівня тих показників, за якими дана ТГ відстає від лідерів або від середніх значень подібних ТГ.

Як приклад наведемо в табл. 3.8 перелік 9-ти ТГ Луганської області, які вже останніми роками працюють на умовах прямих відносин з державним бюджетом, звітні дані яких за 11 місяців 2020 року розміщено на сайті Мінфіну України.

Таблиця 3.8

**Показники діяльності територіальних громад на умовах
прямих відносин із державним бюджетом**

ТГ	*Ч, осіб	Сума власних доходів у розрахунку на 1 мешканця за 11 місяців 2020 року, тис. грн.	Частка неподаткових надходжень в сумі власних доходів, %	*Іпс, %	Питома площа ТГ у га на 1 особу
1. Лозно-Олександрівська селищна	2638	5038	6,6	80	9,7
2. Троїцька селищна	14427	5777	1,88	183	6,59
3. Привільська сільська	1454	5245	1,68	68	15,26
4. Новопсковська селищна	13302	7130	28,54	139	2,04
5. Білокуракинська селищна	13403	10033	9,81	219	6,66
6. Біловодська селищна	23101	7682	22,31	140	6,91
7. Нижньодуванська селищна	3118	4219	4,81	75	7,26
8. Чмирівська сільська	6470	2691	2,24	106	3,18
9. Красноріченська селищна	6787	2227	2,36	40	3,6

*Ч – кількість мешканців ТГ; Іпс – індекс податкостроможності ТГ, як співвідношення податку на фізичну особу на 1 мешканця ТГ до середньої величини по Україні

Джерело: складено автором

За даними табл. 3.8 приведені ТГ демонструють абсолютно різні результати своєї діяльності, на основі яких можна визначити найважливіші напрямки їх розвитку і, відповідно, планові показники для трьох гілок управління. Так, ТГ з найменшою величиною власних доходів у розрахунку на 1 мешканця (показано в стовпці 3 табл. 3.8) потребують зосередити увагу на збільшення доходів ТГ за будь-якими напрямками.

Для ТГ, частка неподаткових надходжень яких складає невеликий відсоток (стовпець 4), найбільш актуальним є розвиток саме комерційної діяльності, надання адміністративних послуг.

ТГ з найменшими значеннями індексу податкостроможності (стовпець 5) мають сконцентрувати увагу на управління процесами залучення нових працівників, створення нових робочих місць, суб'єктів господарювання, а також перешкоджати виїзду мешканців ТГ в інші місця для роботи. Найбільша площа ТГ у розрахунку на одного мешканця (стовпець 6) означає актуальність розвитку нових конкурентоспроможних форм фермерського бізнесу та інших способів збільшення доходів від землекористування.

У табл. 3.9 розташуємо приведені ТГ за рейтингом актуальності управління тим чи іншим напрямком їхнього розвитку, що має бути відображено системою планових показників для трьох гілок управління. Висновки з проведеного фрагменту дослідження демонструють, що система управління в середині територіальних громад потребує формування певного блоку управління власне спроможністю розвитку громад.

Експлікація системи управління всередині ТГ у процесі післявоєнного відновлення має врахувати можливі зміни адміністративно-територіальних меж територіальних громад внаслідок російсько-української війни.

Проблематика можливого перекроювання адміністративно-територіальної системи створених ТГ, особливо, у сільській місцевості, оговорювалася за участю

автора ще до початку війни, виходячи з аналізу результатів перших років функціонування ТГ і виявлених вад щодо можливості їх розвитку [1].

Таблиця 3.9

**Визначення актуальності напрямків розвитку для групи ТГ
у процесі внутрішнього управління**

Рейтинг актуальності	Рейтингові групи ТГ по напрямках їх розвитку			
	Розвиток всіх сфер комерційної і некомерційної діяльності (за показником власних доходів на 1 мешканця)	Розвиток комерційної діяльності і адміністративних послуг (за показником частки неподаткових надходжень)	Створення нових робочих місць, сприяння поверненню мешканців з роботи в інших ТГ (за показником податкоспроможності)	Розвиток конкурентоспроможного фермерського бізнесу і землекористування (за показником площі ТГ в розрахунку на 1 мешканця)
1	Красноріченська Чмирівська	Привільська Троїцька Чмирівська Красноріченська	Красноріченська Привільська Нижньодуванська Лозно-Олександрівська	Привільська
2	Нижньодуванська	Нижньодуванська Лозно-Олександрівська	Чмирівська	Лозно-Олександрівська
3	Лозно-Олександрівська Троїцька Привільська	Білокуракинська	Новопсковська Біловодська	Нижньодуванська Троїцька Білокуракинська Біловодська
4	Новопсковська Біловодська			

Джерело: складено автором

На основі розгляду досвіду низки країн, представники яких приймали участь у Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративно-територіальні vs економічно-просторові кордони регіонів», яка відбулася 9 – 20 березня 2020 року в Київському національному економічному університеті імені Вадима Гетьмана, було визначено актуальним у разі реформування адміністративно-територіального простору громад в Україні враховувати нові

для України чинники, які можуть вплинути на перерозподіл меж між створеними в Україні територіальними громадами, переважно, що стосується саме громад сільського і селищного типів.

Враховання регіонального чинника можливого реформування територіальних громад.

Визнано, що, обмежений перелік ознак спроможності при створенні територіальних громад, у разі їхнього адміністративно-територіального реформування, має бути доповнений значною кількістю чинників, які зарекомендували себе як ефективні у зарубіжній практиці формування спроможних до розвитку економічних регіонів, за масштабом більших за територіальні громади в Україні, але які мають бути враховані як окремі аспекти районування територіальних громад з урахуванням:

- можливостей інтернаціоналізації та міжнародного спрямування їх діяльності, що може бути актуальним для ТГ в західній частині України;
- економічного локалізму як свідомого вибору громад – при наявності впливових чинників свого розвитку, як, наприклад, у громадах Полтавської та інших областей, на території яких експлуатуються газові або інші природні кладовища;
- неминучої урбанізації територіальної громади – у випадку сильного впливу з боку міських громад із великими містами у якості їхніх центрів;
- можливості участі у транскордонних регіональних та локальних бізнес-кластерах, що може бути актуальним для багатьох прикордонних сільських і селищних громад;
- необхідності адаптації громад до змін клімату – у разі їх приналежності до відповідних регіонів, що страждають найбільше від негативних кліматичних чинників, що характерно для ТГ, розташованих у зонах нестійкого землеробства, або схильних до сезонних коливань режимів річок та інших водних ресурсів;

- особливостей стану освіти, особливо для ТГ із великою часткою населення, що належить до національних меншин, що має місце на заході країни;
- особливостей місцевих задач людського розвитку, корінного збільшення зайнятості населення, розвитку ринків праці;
- міграції населення, яка стала найвпливовішим чинником в Україні впродовж років російсько-української війни.

З перелічених аспектів випливає, що проблематика формування управління розвитком спроможності територіальних громад має бути тісніше поєднана із проблемами економічного розвитку регіонів в Україні, які відносяться до найскладніших як в теоретичному плані, так і в аспекті практичної реалізації науково-обґрунтованих рекомендацій [36]. Найбільшу складність становить саме уявлення, що означає регіон як об'єкт економічного розвитку, який є альтернативним до більш зрозумілого об'єкту, яким є галузь народного господарства. Такий дуалістичний погляд на розвиток економіки не є штучним, оскільки кожен із вказаних об'єктів має своїх власних зацікавлених і впливових стейкхолдерів.

Якщо суб'єктами зацікавленості розвитку галузі є уряд, міністерства, споживачі продукції певного профілю, то суб'єктом регіонального розвитку є місцева влада, місцеві громади й населення. Завдяки науковим дослідженням у цій галузі визначаються принципи, становище, історія як формування територіально-економічних комплексів, так і їх переформатування, як у бік позитивних, так і негативних змін, аж до їхнього руйнування.

Створені у процесі адміністративної реформи територіальні громади, особливо сільського і селищного типів, практично ніяким чином не враховували особливості нової регіоналізації України, яка відбулася за років її незалежності, зокрема, через проведену широкомасштабну приватизацію майна державних підприємств і організацій, зокрема в сільському господарстві.

При цьому, у одних випадках приватизація відбувалася на користь зміцнення традиційних економічних регіонів, як, наприклад, це сталося в Донецькій області, де в єдиному територіально-економічному комплексі поєднано підприємства основних галузей промисловості, сконцентрованих у власності місцевих підприємницьких структур, таких як, «СКМ», «ДТЕК», «ІСД» та ін.

Навпаки, відбулися й доволі зухвалі процеси безпринципної приватизації, наслідки якою послаблювали окремі регіони, навіть, приводячи до значного руйнування їх територіально-економічних комплексів, як це мало місце, наприклад, щодо економіки такого регіону як Луганська область, який у значній мірі був дезінтегрований через приватизацію найбільших промислових об'єктів на користь сторонніх інвесторів [42; 43].

Гострота нинішнього стану уявлення проблем економічного розвитку регіонів України підсилюється багатьма економічними, соціальними, демографічними, геополітичними і воєнними чинниками, які руйнівним чином впливають навіть на ту, далеко не ефективну економічну регіоналізацію усередині України, яка складалась протягом десятиліть.

Аспекти кластеризації в реформування складу та контурів територіальних громад у процесі їх післявоєнного відновлення.

Отже, територіальна громада, створена на своїх певних, визначених державою засадах, неминуче опиняється в зоні впливу того чи іншого економічного регіону, у якому вона опинилася в результаті створення. І якщо ТГ сприймається як найменша але все ж таки самостійна територіальна одиниця, яка має надати найкращі можливості економічного розвитку її діяльності і життя її мешканців, то вона не може ігнорувати такої очевидної якості економічних регіонів, як певних кластерів, здатних забезпечити:

– найкращі виробничо-економічні результати діяльності;

- максимізацію надходжень платежів до бюджетів територіальних громад всередині них і до бюджету держави в цілому;
- достойний рівень матеріального забезпечення життя населення;
- можливість поступового розвитку у всіх аспектах діяльності і життя людей.

Звідси постає питання, наскільки межі створених ТГ узгоджуються з цими вимогами? Знаючи процес створення ТГ: спочатку за вибором людей, а на прикінцевому етапі – шляхом директивного рішення Уряду країни, можна стверджувати, що процес формування ТГ і їхнього розмежування не був повністю спрямований на отримання кращого результату. Включення до складу ТГ окремих населених пунктів та інших об'єктів не завжди враховувало ті аспекти, дослідженню яких приділено місце в розділі 2 даної роботи, внаслідок чого виникли значні перекося між межами ТГ і життєвими потребами їх мешканців за межами власних ТГ як місця їх проживання.

Не виключено, що в процесі певного реформування складу і меж ТГ, а в післявоєнний період – коли цей процес буде підсилений задачами як найкращого відновлення діяльності ТГ в сільському господарстві – прийдеться враховувати питання оптимальності складу ТГ саме в аспекті максимального поєднання процесів життя, праці та задоволення інших потреб людей максимально в межах власної ТГ-місці їх проживання.

При цьому прийдеться вирішувати задачу вибору певних принципів реформування складу ТГ із максимальним використанням рис кластерів, як найбільш ефективного підходу до формування окремого у межах загального.

З цієї платформи впливає, що виокремлення будь-якої ТГ на принципах кластерного підходу означає відтворення такого контуру ТГ, до якої потрапляє певна кількість селищних та економічних об'єктів, які слід вважати внутрішніми, які працюють на «склеювання» кластеру-громади, і які, за аналогією з категоріями теоретичної механіки, можна назвати доцентровими. Тоді інші

об'єкти, що залишаються поза межами ТГ, ф які працюють на дезінтеграцію громади, можна назвати, за тою же аналогією, відцентровими.

Отже, постає питання, перевага яких зв'язків – доцентрових чи відцентрових корисніше створюваному територіальному кластерові. Очевидно, що сам статус доцентрового чи відцентрового зв'язку не дає переваги одного над іншим в економічному сенсі. Як доцентрові, так і відцентрові зв'язки можуть впливати на ефективність створюваного кластеру як позитивним, так і негативним чином. Продемонструємо це прикладами, приведеними в табл. 3.10.

Отже, контур ТГ можна розглядати як певну оболонку, яка стає рівнодіючою доцентрових і відцентрових зв'язків, що фігурально відобразимо схемою на рис. 3.9.

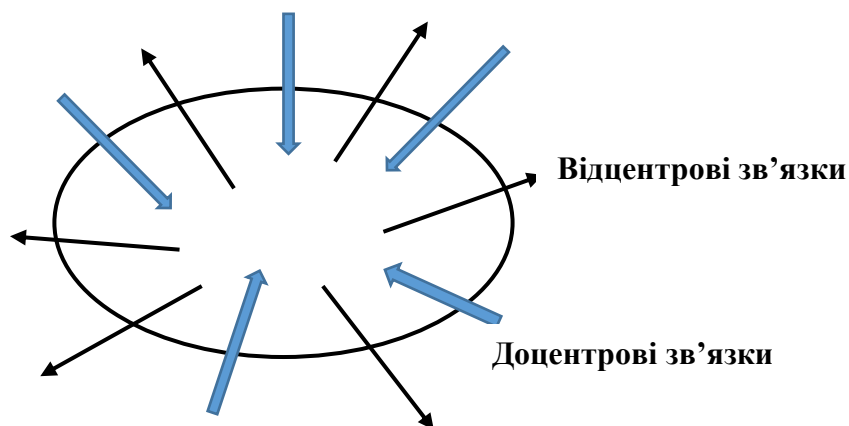


Рис. 3.9. Схематична модель контуру ТГ як рівнодіючої доцентрових і відцентрових зв'язків елементів, включених до його складу

Джерело: авторська розробка

Ілюстрація принципу аналізу доцентрових і відцентрових зав'язків об'єктів, що включаються до складу ТГ, приведена в табл. 3.10, показує практичну можливість формування уявлення щодо якогось оптимального складу об'єктів, що включені до складу територіальної громади, або співпрацюють з нею, знаходячись поза межами ТГ. Втім, виявлення самого статусу доцентрових і відцентрових зав'язків має те велике значення, що воно розкриває чинники внутрішнього функціонування територіальної громади при даному складі її

об'єктів, а також характер взаємовідносин із об'єктами, що знаходяться поза межами ТГ.

Таблиця 3.10

Інституалізація доцентрових і відцентрових зв'язків об'єктів у складі територіальної громади як чинник впливу на її розвиток

Об'єкт	Розташування об'єкту	Місце об'єкту в системі зв'язків усередині ТГ	Характер зв'язку	Можливий вплив на маркери спроможності розвитку ТГ	Принцип формування ставлення до об'єкту як чиннику розвитку	
					Позитивне, негативне	Додаткове обґрунтування
Підприємство	Внутрішнє	Місце працевлаштування мешканців	Доцентровий	Збільшення доходів мешканців і суми ПДФО	Позитивне	Не потрібно
		Підприємство екологічно небезпечно	Відцентровий	Відтік податків з прибутку і ПДФО до місця реєстрації	У залежності від обґрунтування	Перевага надходжень до ПДФЛ чи сплати екологічного тягаря
		Зовнішній власник	Відцентровий	Сплата податків до іншої ТГ	У залежності від обґрунтування	Перевага доходів мешканців або втрати надходження податків до бюджету ТГ
	Зовнішнє	Місце відвідання мешканців ТГ	Доцентровий	Збільшення доходів мешканців ТГ	Позитивне	Не потрібно
Поліклініка	Внутрішнє	Місце праці і лікування мешканців ТГ	Доцентровий	Збільшення доходів, ПДФО і підтримка стану здоров'я населення	Позитивна	Не потрібно
		Місце праці мешканців інших ТГ	Відцентровий	Відтік надходжень до ПДФО	У залежності від обґрунтування	Перевага втрати надходжень ПДФО чи чинника оздоровлення мешканців ТГ
	Зовнішнє	Отримання медичних послуг мешканцями ТГ при їх відсутності у власній ТГ	Доцентровий	Підтримка стану здоров'я населення	Позитивне	Не потрібно
Маленьке село (хутір)	Внутрішнє	Мешканці працюють в ТГ	Доцентровий	Надходження ПДФО	Позитивне	
	Зовнішнє					
	Внутрішнє	Земля у власності мешканців	Доцентровий	Надходження податків на землю	Позитивне	

Джерело: складено автором

Такий аналіз потрібен не лише при визначенні рішення щодо включення до складу ТГ того чи іншого об'єкту, а саме для того, щоб чітко визначити його позитивний або негативний вплив на функціонування ТГ, діяльність всередині ТГ, або її мешканців. Розкриття суті доцентрових і відцентрових зв'язків дозволяє визначити фактори, які потрібно враховувати, щоб більш точно застосовувати маркери зростання спроможності територіальних громад, розроблені у попередньому підрозділі і розміщені в табл. 3.4.

Становище людини в системі управління в ТГ. Фактично в ТГ формується принципово нова парадигма положення людини як члена громади, що не мала аналогів в системі колишньої адміністративної моделі: район – населений пункт – особистість. Нова парадигма відчуття свого місця в громаді звичайним мешканцем ТГ вже відрізняється від колишнього відчуття себе в колишніх умовах завдяки різкому зближенню потреб людини і бюджету ТГ, між рішеннями виборного органу керівництва ТГ і особистим ставленням до їх виконання, між особистою пропозицією рядового члена ТГ і відповідальністю керівництва за його розгляд. Таким чином, роль індивідуума в ТГ зростає в порівнянні з місцем індивідуума всередині традиційного великого міста або району, а її піднесення йде в напрямку до ролі акціонера в Акціонерному товаристві (АТ), інтереси якого не обмежуються особистим, а й спрямовані на успіх спільної справи [93].

З позицій управління взаємини людини і влади в місті або районі до їх реформування можна охарактеризувати як відносини між об'єктом і суб'єктом публічного управління зі слабо вираженою зворотним зв'язком. Публічний простір, що формується всередині ТГ, слід вже описувати з позицій публічного адміністрування з більш вираженим зворотним зв'язком, тоді як відносини між акціонерами в АТ підкоряються принципам жорсткішого корпоративного управління. Таким чином, формально, публічний простір всередині ТГ займає серединне становище між парадигмами взаємин всередині традиційного міста або району, з одного боку, і всередині акціонерного товариства – з іншого.

Характеристику нових аспектів формування публічного простору в ТГ представимо в табл. 3.11 у порівнянні з характеристиками публічного простору в інших системах.

Отже, успіх сформованих ТГ як нових базових адміністративних одиниць не може бути забезпечений без урахування ролі окремої людини – учасника ТГ як господарських самодостатніх об'єктів. А з іншого боку, можливості розвитку кожному члену ТГ повинна надати ТГ, потенціал якої формується самим новим статусом цієї нової адміністративно-господарчої одиниці.

Таблиця 3.11

**Нові аспекти формування внутрішнього публічного простору в ТГ
у порівнянні із іншими традиційними системами**

Ознака характеристики	Середовище міста, району до реформування	Публічний простір в ТГ	Середовище Акціонерного товариства (АТ)
1. Характер загальної системи управління	Публічне управління із слабким зворотним зв'язком	Публічне адміністрування із суттєвим зворотним зв'язком	Корпоративне управління із визначеними повноваженнями
2. Характер участі людини в прийнятті рішень з місцевого самоврядування	Опосередкована, через виборних представників місцевих рад	Безпосередня, шляхом надання власних пропозицій до ради ТГ	Безпосередня, шляхом участі в загальних зборах акціонерів
3. Характер відношення до рішень органу врядування	Вибіркове, найчастіше – в межах дотримання правил внутрішнього розпорядку роботи органів влади, користування загальними закладами та ін.	Повне в межах сторін життєдіяльності, регламентованих органом врядування ТГ	Безумовне, шляхом виконання повноважень згідно з займаною посадою, виконуваною роботою
4. Характер зацікавленості у стані середовища	Вибіркова, здебільшого обмежена сферою діяльності людини	Суттєва зацікавленість в загальних доходах ТГ як джерела покращення їхнього власного стану	Повна зацікавленість у прибутковості діяльності АТ як джерела отримання дивідендів
5. Міра відповідальності за власну позицію в спільноті	Практично відсутня	Контролюється громадою	Повністю регламентована Статутом АТ

Джерело: авторська розробка

На жаль, проблема забезпечення необхідного симбіозу нових можливостей людини в ТГ і потенційних джерел його саморозвитку не була поставлена

авторами проекту децентралізації України на чільне місце. Розведення в часі і різна швидкість процесу децентралізації зумовила формування ТГ з різними початковими умовами, що вже призвело до різних показників їх соціально-економічного розвитку.

Розглянуті в даному підрозділі роботи аспекти загальної побудови управління всередині територіальних громад та особливості їх функціонування та реформування мають бути враховані разом із базовими чинниками формування маркерів спроможності розвитку громад, представленими в табл. 3.4 ц 3.5. у цілому виявлені чинники впливу на можливість розвитку громади у зв'язку із будь-якими подіями, що відбуваються навколо неї та всередині її в процесі післявоєнного відновлення в цілому мають стати базою формування певної інформаційної бази для ухвалення рішень з управління спроможністю розвитку громад.

Створення спеціальної інформаційної бази забезпечення управління спроможністю розвитку громад є нагальною необхідністю, без чого, у разі запровадження такого цільового управління, неможливо опрацювати величезний обсяг інформації щодо чинників і показників, які формують стан і змінюваність маркерів спроможності розвитку ТГ, представлених в табл. 3.4.

Кінцевою метою спеціальної інформаційної бази управління спроможністю розвитку громад є підготовка прийняття управлінських рішень з підтримки або підвищення рівня спроможності розвитку громади в «Блоці ухвалення рішень щодо спроможності громади», який є складовою системи підготовки і розробки «Плану розвитку громади на майбутній період».

Створення, оновлення й підтримка в актуальному стані такої інформаційної бази пропонується за наступним загальним алгоритмом, суть якого відображає схема на рис. 3.10.

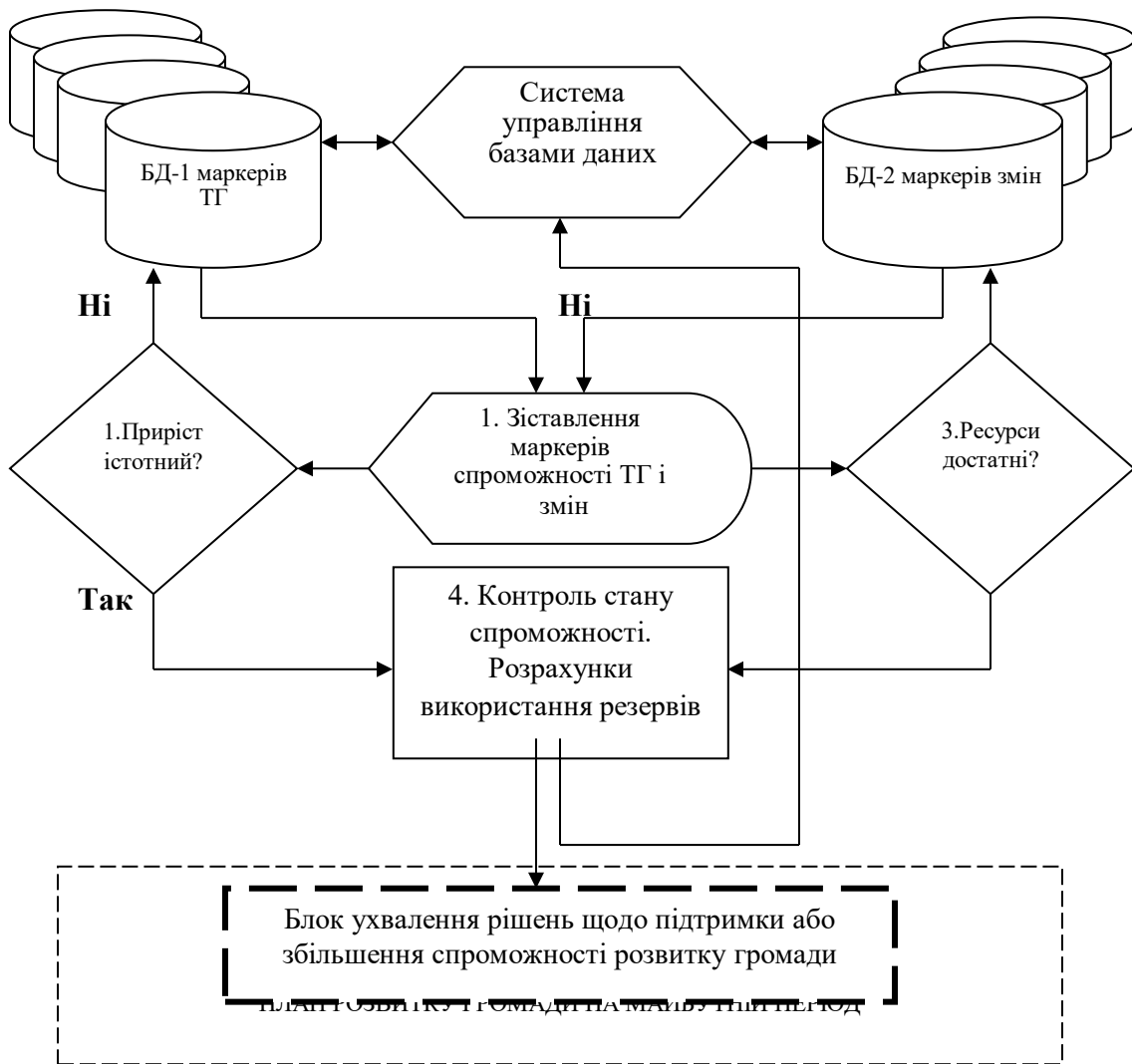


Рис. 3.10. Принципова схема інформаційної моделі забезпечення управління спроможністю розвитку територіальної громади

Розроблено автором

Сам зміст рішень щодо підтримки і збільшення спроможності розвитку громади на майбутній період стосується всіх сторін діяльності громади: зміни власності, землекористування, працевлаштування людей (зокрема тих, що прибули до громади), виробництва, створення суб'єктів господарювання, внутрішніх податків, структури платних послуг, оплати працівників управління громадою, розвитку соціальної сфери та ін. Інформаційна база забезпечення управління спроможністю громад має функціонувати виключно у цифровому

просторі у межах автоматизованої системи управління територіальною громадою (АСУ ТГ).

Ціль інформаційної моделі, представленої на рис. 3.10, – визначити загальний алгоритм просування вихідної інформації щодо стану показників, визначальних для оцінки маркерів спроможності розвитку громад, аж до ухвалення рішень щодо визначення планових показників маркерів розвитку спроможності громад і включення їх до плану розвитку громади на майбутній період.

Задачею бази даних маркерів територіальної громади (БД-1 маркерів ТГ) є забезпечення користувачів у режимі он-лайн інформацією щодо поточного стану маркерів спроможності громади у розрізі:

- планових та фактичних даних на кінець останнього календарного періоду;
- затверджених даних на кінець поточного періоду;
- оцінок поточного стану маркерів на дату звернення до бази даних маркерів громади.

Відповідно задачею бази даних маркерів змін (БД-2 маркерів змін) є відстеження даних, що відображають вплив змін, що відбуваються в середовищі навколо ТГ, а також усередині ТГ внаслідок зовнішніх змін, зокрема, внаслідок широкомасштабного вторгнення РФ до України.

Інформація, що підтримується в реальному режимі часу в базах даних БД-1 і БД-2 надає можливість розраховувати планові показники маркерів розвитку спроможності громади на плановий період у розрахунковому блоці інформаційної моделі – блоці 1. У даному блоці відбуваються розрахунки можливих маркерів розвитку спроможності на наступний період, виходячи з поточних даних, що відстежуються усередині громади і надходять ззовні.

Блок 1 є підготовчим в системі інформаційного забезпечення ухвалення рішень щодо рівня планових маркерів на майбутній період, оскільки в ньому

здійснюються розрахунки рівня маркерів на базі інформації, що відстежується всередині ТГ (ТГ-1), а також тої, що надходить ззовні (ТГ-23).

Для прийняття кінцевого рішення щодо включення переліку маркерів та їх рівнів до Плану розвитку громади моделлю передбачено уточнюючі механізми в блоках 2 і 3 моделі. У блоці 2 здійснюється порівняння розрахованих в блоці 1 показників рівня маркерів спроможності розвитку для включення до Плану розвитку громади, із тими, що є актуальними на час проведення планових розрахунків. Перевірка проводиться на предмет істотності запровадження нових показників рівня маркерів. У разі недостатньої істотності в плані розвитку громади залишаються існуючі показники рівні маркерів спроможності розвитку. Відповідно, у блоці 2 здійснюється оцінка наявності ресурсів для запровадження нових показників рівня маркерів до Плану розвитку громади, що виступає ситом прийняття або відхилення пропозицій у разі відсутності необхідних ресурсів.

Кінцевий перелік обґрунтованих значень маркерів поступає до блоку 4 у якості певного рушія зростання спроможності розвитку громади на плановий період, який передається до Плану розвитку громади на майбутній період.

Система управління базами даних (СУБД) відіграє роль інтегратора поточної інформації щодо стану маркерів спроможності розвитку громади, передаючи до поточних баз БД-1 і БД-2 даних маркерів, прийнятих для виконання у плановому періоді.

Представлені в розділі 3 результати дослідження дозволяють дійти таких висновків.

Висновки до розділу 3

Основний результат проведених і представлених в розділі 3 досліджень полягає в отриманні науково значимих результатів, спрямованих на подолання дефіциту знань щодо управління розвитком сільських і селищних територіальних громад, які залишаються проблемними, незважаючи на величезний інтерес

фахівців і дослідників до забезпечення розвитку громад, особливо, з урахуванням необхідності подолання наслідків повномасштабного вторгнення РФ до України.

У підрозділі 3.1 показано, що забезпечення розвитку територіальних громад на основі розширення підприємництва, пов'язаного в сільських і селищних громадах, насамперед, із використанням їхніх земельних ресурсів, неможливо без запровадження управлінських механізмів, які здатні спрямовувати всю діяльність в цьому напрямку на найважливішу ціль: забезпечення збільшення спроможності розвитку громад в період післявоєнного відновлення таким чином, щоб:

1) залучення наявних земельних ресурсів у виробничі процеси відбувалося як гарантоване джерело збільшення надходжень до муніципальних бюджетів єдиного податку;

2) надходження платежів та податків від використання земельних ресурсів випереджали темпи зростання видатків загального фонду бюджету громади;

3) диверсифікація розвитку підприємництва з поширенням в сільській місцевості «альтернативних несільськогосподарських» видів підприємництва формувало додаткове джерело власних надходжень до бюджету громад та ін.

Обґрунтовано, що актуальним планом опрацювання проблеми забезпечення розвитку підприємництва в сільських і селищних громадах є вдосконалення економіко-математичного інструментарію аналізу наявного емпіричного матеріалу з визначенням кореляції між виявленими чинниками і показниками спроможності громад у вигляді певної сукупності маркерів спроможності розвитку громад.

У підрозділі 3.2 здійснено параметризацію чинників підвищення спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад у вигляді системи з 13 маркерів спроможності розвитку громад, які відображають основні напрямки управлінського впливу на діяльність громади і життя її мешканців і гостей. На основі аналізу можливих змін функціонування територіальних громад сільського і селищного типів у процесі післявоєнного відновлення розроблено

матрицю запровадження маркерів зростання спроможності розвитку ТГ з урахуванням реальних змін, що відбуваються всередині громад, або в зовнішньому середовищі внаслідок російсько-української війни.

У підрозділі 3.3 у результаті дослідження предмета управління всередині сільських і селищних громад визначено, що окрім часткового виконання законодавчо закріплених за ТГ функцій місцевого самоврядування та звичайного для діяльності будь-яких об'єктів менеджменту підприємств і організацій, управління діяльністю всередині громади здійснюється у формі трьох гілок загального управління: 1) адміністративного менеджменту – у межах діяльності органів самоврядування; 2) публічного адміністрування – у межах взаємодії органів управління з усіма учасниками діяльності всередині ТГ; 3) публічного управління – у межах взаємодії органів управління ТГ зі всіма її мешканцями, гостями та тимчасово прибулими до громади людьми. Визначено притаманні кожній гілці управління всередині ТГ особливості взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, використання методів впливу, способів планування, мотивування, обліку, використання показників діяльності та ін., що вперше розкриває функціональний зріз управління в сільських і селищних громадах і створює основу для подальших досліджень з метою вдосконалення управління в громадах сільського й селищного типів.

Уперше розроблено принципову схему інформаційної моделі забезпечення управління спроможністю розвитку територіальної громади, яка є нагальною необхідною, без чого, у разі запровадження цільового управління спроможністю громад, неможливо опрацювати величезний обсяг інформації щодо чинників і показників, які формують стан і змінюваність розробленої в роботі системи з 13 маркерів спроможності розвитку ТГ. Ціллю інформаційної моделі є визначення загального алгоритму просування вихідної інформації щодо стану показників, визначальних для оцінки маркерів спроможності розвитку громад, аж до ухвалення рішень щодо визначення планових показників маркерів розвитку

спроможності громад і включення їх до плану розвитку громади на майбутній період.

Кінцевою метою спеціальної інформаційної бази управління спроможністю розвитку громад є підготовка прийняття управлінських рішень з підтримки або підвищення рівня спроможності розвитку громад щодо всіх сторін їхньої діяльності: зміни власності, землекористування, працевлаштування людей (зокрема тих, що прибули до громади), виробництва, створення суб'єктів господарювання, внутрішніх податків, структури платних послуг, оплати працівників управління громадою, розвитку соціальної сфери та ін.

Результати досліджень, проведених у розділі 3, опубліковано в роботах автора [94, 100, 103, 124].

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення й вирішено актуальну проблему розробки основ управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення України.

Основні висновки й результати, одержані в ході дослідження, зводяться до такого.

1. Особливістю відновлення сільського господарства національної економіки України в процесі післявоєнного відновлення є те, що головним суб'єктом як відновлювальних робіт, так і подальшого розвитку є територіальні громади, перш за все, сільського й селищного типів, основою життя й діяльності яких є сільське господарство.

2. Функціонування територіальних громад протягом останніх передвоєнних років виявило на фоні безумовно успішно проведеної адміністративно-територіальної реформи, неочікувані невисокі фінансові результати діяльності сільських і селищних територіальних громад, які за показником власних зароблених доходів за рік у розрахунку на одного мешканця здебільшого коливалися в межах 2–5 тисяч грн, тоді як у передових громадах вони сягали 20 й більше тис. грн.

3. Виявлено, що загальною причиною певних проблем функціонування ТГ є недостатній рівень опрацювання програми децентралізації ще на стадії розробки, зокрема не було достатньо ретельно враховано такі фактори:

- на зниження ефективності діяльності ТГ вплине злам довготривалих взаємовідносин між населеними пунктами й центрами старих районів, які в результаті адміністративно-територіальної реформи різко укрупнилися;

- наслідки збігу в часі процесу створення ТГ і реформування структури освітнього й медичного обслуговування в країні призведуть до того, що створені ТГ вимушені будуть узяти під свою опіку тисячі установ сфери освіти, культури,

охорони здоров'я, централізоване фінансуванням яких за рахунок субвенцій зі зведеного бюджету країни не в змозі задовольнити фактичні потреби населення територіальних громад;

– унаслідок двоетапного процесу адміністративно-територіальної реформи, коли на першому етапі створення ТГ йшло шляхом добровільного об'єднання, а з кінця 2019 року мало місце примусове створення ТГ, початкові умови функціонування територіальних громад виявилися доволі різними;

– у більш вигідних умовах опинилися ТГ, на території яких зареєстровані бізнесові структури й підприємства, торгівельні заклади, через що ці громади мають більші відрахування до власних бюджетів з податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), за користування землею, торгівельних акцизів та ін.;

– у більш вигідних умовах опинилися громади, які не тільки забезпечують робочі міста для власних мешканців, але й використовують працю мешканців інших територіальних громад.

4. Центральне для всього процесу адміністративно-територіальної реформи поняття спроможності територіальних громад як їх здатності забезпечити свій розвиток і гідне життя кожного мешканця ТГ, законодавчо врегульоване через затверджені критерії спроможності громад, залишалось актуальним лише в процесі їх створення, але практично втратило свою впливову силу в процесі їхнього подальшого функціонування, зокрема через відсутність у складі критеріїв спроможності показників суто фінансово-економічного стану громад.

Останнім часом сама категорія спроможності громад усе більше набуває характеру, більш значущого для оцінювання якості функціонування громад, зокрема у фінансовій сфері; поширюються спроби аналізу проблем підтримки фінансової спроможності громад. Зокрема, набуває розголосу проблема існуючого порядку нарахування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) за місцем праці особи, який є доволі руйнівним для фінансового добробуту саме сільських і селищних громад, значна частка мешканців яких працевлаштована в

містах поза межами громади їхнього місця проживання. Через воєнні події до змісту категорії спроможності має додатися аспект готовності громад до прийняття переселенців як мешканців і потенційних працівників на користь громади.

5. Показано, що існуючими критеріями спроможності територіальних громад не враховано вплив чинників, що виникли в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка здійснювалася за регламентами, що відрізняються від досвіду зарубіжних країн. Обґрунтовано необхідність реформування змісту й категорій спроможності сільських і селищних територіальних громад як механізму їх допущення до створення на механізм забезпечення їх фінансового, соціально-економічного розвитку в інтересах мешканців громади й держави в цілому.

6. При здійсненні районування територіальних громад не враховувалося в певній мірі те, що змінюється статус багатьох населених пунктів. У результаті реформи окремі населені пункти стали центрами громад, а старі центри районів, навпаки, втратили свій попередній статус. В умовах зламу старої і створення нової мережі взаємозв'язку населених пунктів реформується й уся система людських взаємовідносин, як усередині своїх населених пунктів, так і з населенням інших сіл, селищ і міст, що формує необхідність врахування патернів поведінки людей в системі створених територіальних громад під кутом їх впливу на економічну спроможність громад.

7. Доведено, що через неврахування при створенні ТГ змін структурного характеру виявився суттєвий розподіл створених ТГ на два типи. У вирашному становищі виявилися ТГ, створені в більш розвинених промислових районах. Натомість, негативним чинником є близькість ТГ до великих промислових міст, якщо вони відволікають на себе діяльність мешканців сусідніх ТГ, створених на основі відносно більш слабких у плані виробничого розвитку сіл та селищ. Загалом у системі створених ТГ спостерігається їх поділ на такі, що приваблюють

до себе увагу та сприяють участі у своїй діяльності мешканців інших ТГ (назвемо їх реципієнтами), а з іншого боку – на такі, діяльність мешканців яких здійснюється за межами власного ТГ (назвемо такі ТГ донорами). У результаті такої диференціації ТГ створюються суттєві тенденції до зубожіння ТГ-донорів і, навпаки, збагачення ТГ-реципієнтів.

8. На основі експериментального дослідження матеріалів і результатів діяльності реальних територіальних громад доведено, що в суспільному уявленні і в практиці їх функціонування виявляється актуальність і доцільність реформування системи критеріального оцінювання спроможності територіальних громад як спроможності їхнього розвитку, сформульовано 10 пунктів доведення причин, наслідків і напрямків реформування категорії спроможності громад у новому сенсі спроможності розвитку громад.

9. У результаті дослідження звітних даних діяльності певного кластеру сільських і селищних територіальних громад сформульовано 13 показників – маркерів підвищення спроможності їх розвитку. Створено основу формулювання алгоритму щорічного самостійного обстеження стану громад з боку їх стейкхолдерів, що має стати основою планування розвитку громад на майбутній період.

10. Отриманні науково значущі результати, спрямовані на подолання дефіциту знань щодо управління розвитком сільських і селищних територіальних громад; показано, що розвиток територіальних громад на основі розширення підприємництва, пов'язаного в сільських і селищних громадах насамперед із використанням їхніх земельних ресурсів, неможливо без запровадження управлінських механізмів, які здатні спрямовувати всю діяльність у цьому напрямку на найважливішу ціль – забезпечення збільшення спроможності розвитку громад в період післявоєнного відновлення таким чином, щоб:

1) залучення наявних земельних ресурсів у виробничі процеси відбувалося як гарантоване джерело збільшення надходжень до муніципальних бюджетів єдиного податку;

2) надходження платежів та податків від використання земельних ресурсів випереджали темпи зростання видатків загального фонду бюджету громади;

3) диверсифікація розвитку підприємництва з поширенням в сільській місцевості «альтернативних несільськогосподарських» видів підприємництва формувало додаткове джерело власних надходжень до бюджету громад та ін.

11. Обґрунтовано, що для опрацювання проблеми забезпечення розвитку підприємництва в сільських і селищних громадах є вдосконалення економіко-математичного інструментарію аналізу наявного емпіричного матеріалу з визначенням кореляції між виявленими чинниками й показниками спроможності громад у вигляді певної сукупності маркерів спроможності розвитку громад.

12. Здійснено параметризацію чинників підвищення спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад у вигляді системи з 13 маркерів спроможності розвитку громад, які відображають основні напрямки управлінського впливу на діяльність громади й життя її мешканців і гостей. Розроблено матрицю запровадження маркерів зростання спроможності розвитку ТГ з урахуванням реальних змін, що відбуваються всередині громад, або в зовнішньому середовищі внаслідок російсько-української війни.

13. У результаті дослідження предмета управління всередині сільських і селищних громад визначено, що окрім часткового виконання законодавчо закріплених за ТГ функцій місцевого самоврядування та звичайного для діяльності будь-яких об'єктів менеджменту підприємств і організацій, управління діяльністю всередині громади здійснюється у формі трьох гілок загального управління: 1) адміністративного менеджменту – у межах діяльності органів самоврядування; 2) публічного адміністрування – у межах взаємодії органів управління з усіма учасниками діяльності всередині ТГ; 3) публічного

управління – у межах взаємодії органів управління ТГ зі всіма її мешканцями, гостями й тимчасово прибулими до громади людьми.

14. Визначено притаманні кожній гілці управління всередині ТГ особливості взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, використання методів впливу, способів планування, мотивування, обліку, використання показників діяльності та ін., що вперше розкриває функціональний зріз управління в сільських і селищних громадах і створює основу для подальших досліджень з метою вдосконалення управління в громадах сільського й селищного типів.

15. Уперше розроблено принципову схему інформаційної моделі забезпечення управління спроможністю розвитку територіальної громади, яка є нагальною необхідною, без чого в разі запровадження цільового управління спроможністю громад неможливо опрацювати величезний обсяг інформації щодо чинників і показників, які формують стан і змінюваність розробленої в роботі системи з 13 маркерів спроможності розвитку ТГ. Ціллю інформаційної моделі є визначення загального алгоритму просування вихідної інформації щодо стану показників, визначальних для оцінки маркерів спроможності розвитку громад, аж до ухвалення рішень щодо визначення планових показників маркерів розвитку спроможності громад і включення їх до плану розвитку громади на майбутній період.

Кінцевою метою спеціальної інформаційної бази управління спроможністю розвитку громад є підготовка ухвалення управлінських рішень з підтримки або підвищення рівня спроможності розвитку громад щодо всіх сторін їх діяльності: зміни власності, землекористування, працевлаштування людей (зокрема тих, що прибули до громади), виробництва, створення суб'єктів господарювання, внутрішніх податків, структури платних послуг, оплати працівників управління громадою, розвитку соціальної сфери та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальні vs економічно-просторові кордони регіонів : Міжнар. наук.-практ.-конф. (19–20 березня 2020 р.). Київ : КНЕУ, 2020. 568 с. URL : https://kneu.edu.ua/ua/science_kneu/ndi/regionalistic/n/ConferenceKordony2020/ (дата звернення: 15.05.2024).
2. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. Київ : Фенікс, 2011. 268 с.
3. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14–17.
4. Баймуратов М. О., Васильєв Є. О. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування України у локальній системі зовнішньоекономічної діяльності : монографія. Київ: Фенікс, 2017. 216 с.
5. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матер. та док. / наук. ред.: М. Пухтинський. Київ : Атіка-Н, 2006. 744 с.
6. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. Юридичний вісник. 2014. № 4. С. 25–33.
7. Безсмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування. Віче. 2005. № 11. С. 45–57.
8. Бикова Л. Результат конференції URC2024 в Берліні: угоди на 16 млрд євро. Укрінформ. 2024. 14 червня. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3874911-rezultat-konferencii-urc2024-v-berlini-ugodi-na-16-mlrd-evro.html> (дата звернення: 15.06.2024).

9. Бюджет територіальної громади: формування, контроль. Європейська солідарність. URL : https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2021/02/prezentacziya-byudzhnet-terytorialnoyi_gromady.pdf
10. Бюджети 806 ТГ. Рейтинг за 9 місяців 2019 року. Децентралізація. URL : <https://decentralization.ua/news/11877> (дата звернення: 03.04.2024).
11. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування / А. Бега та ін. ; Міжнародний центр перспективних досліджень. Київ, 2006. 39 с. URL : http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/fiscal_decentralization_ukr.pdf (дата звернення: 11.05.2024).
12. Бюджетний Кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 11.05.2024).
13. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Розд. III, гл. 11 / Верховна Рада України. Ред. станом на 01.01.2021 р. Підстава: закони № 1081-IX, 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20210101#Text> (дата звернення: 18.12.2023).
14. Виноградська А. М. Основи підприємництва : навч. посіб. Київ : Кондор, 2008. 544 с.
15. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. Регіональна економіка. 2015. № 1. С. 5–18.
16. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія / Вищ. навч. закл.

Укоопспілки «Полтав. ун-т економіки і торгівлі». Полтава : ПУЕТ, 2012. 342 с.

17. Врублевський О. Хто в громаді головний: порівняння повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Децентралізація. 2018. 27 квітня. URL : <https://decentralization.ua/news/8751?page=2> (дата звернення: 21.04.2024).

18. Вюртенбергер Т. Організаційна структура регіонального рівня в Німеччині. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матер. та док. / наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атіка-Н, 2006. С. 264–269.

19. Газуда М. В., Волощук Н. Ю. Регіональний розвиток сфери малого підприємництва. Ужгород : Видавництво «ФОП Сабов А.М.», 2017. 254 с.

20. Гаманюк О., Пальчук М. Розмір має значення: доходи менших громад зростають швидше, ніж у більших. Вокс Україна. 2020. 6 лютого. URL : <https://voxukraine.org/uk/rozmir-maye-znachennya-dohodi-menshih-gromad-zrostayut-shvidshe-nizh-u-bilshih/> (дата звернення: 07.11.2023).

21. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с. URL : <http://despro.org.ua/upload/14-Book-%D0%93%D0%B0%D0%BD%D1%83%D1%89%D0%B0%D0%BA%2021%2008%202013.pdf> (дата звернення: 03.04.2024).

22. Гетманцев Д. Економічна підтримка України: підсумки конференції в Лондоні. Економічна правда. 2023. 26 червня. URL : <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/06/26/701570/> (дата звернення: 28.03.2024).

23. Господарський кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-ІУ. Ред. станом 19.01.2012 р. Підстава: закон № 4220-VI. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/ed20120119#Text> (дата звернення: 29.04.2024).

24. Гринчишин І. М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук. пр. 2018. Вип. 6 (134). С. 51–56. URL : [http://ird.gov.ua/sep/sep20186\(134\)/sep20186\(134\)_051_HrynychyshynI.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20186(134)/sep20186(134)_051_HrynychyshynI.pdf) (дата звернення: 29.04.2024).

25. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд / О. Гарнець та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія», 2013. 160 с.

26. Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин : монографія / Н. Р. Малишева та ін. ; відп. ред. Н. Р. Малишева. Харків : Право, 2019. 304 с. URL : <https://pravo-izdat.com.ua/monografiyi/decentralizacija-vladi-v-ukrayini-ta-rozvitok-ekologichnih-i-prirodoresursnih-pravovidnosin> (дата звернення: 27.02.2024).

27. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив : матер. інформ. семінару. Український Інститут Міжнародної політики, 2015. 21 с.

28. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська та ін. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с. URL : http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d

[evropeyskih derzhav ta perspektivi ukra ni\(2\).pdf](#) (дата звернення: 11.05.2024).

29. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. Фінанси України. 2012. № 8. С. 19–25.

30. Дуб А. Рейтинг найбагатших ТГ, або де в Україні жити добре. LIGA.net. 2019. 20 лютого. URL : <https://biz.liga.net/all/all/article/rejting-bogateyshih-otg-ili-gde-v-ukraine-jit-horoshh> (дата звернення: 19.12.2023).

31. Економічне управління підприємством : навч. посіб. / А. М. Колосов та ін. ; за заг. ред. А. М. Колосова. Старобільськ : Вид-во держ. закл. «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2015. 352 с. URL: <https://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2493> (дата звернення: 18.10.2023).

32. Єдиний податок для фізичних осіб-підприємців (спрощена система оподаткування). WikiLegalAid. URL: <https://t.ly/s-AyJ> (дата звернення: 29.04.2024).

33. Єременко Д. В. Теоретико-методичні засади оцінки конкурентоспроможності фермерських господарств сімейно-трудоного типу. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Економічні науки. 2017. Вип. 22. Ч. 1. С. 113–117. URL : http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_22/1/28.pdf (дата звернення: 28.03.2024).

34. Заблудська І. В., Гречана С. І. Розбудова об'єднаних територіальних громад Луганщини за допомогою інструментів ідентифікації. Економічний вісник Донбасу. 2020. № 2 (60). С. 10–18.

35. Завдання, функції та повноваження. Великосеверинівська сільська рада, Кропивницького району, Кіровоградської області. Офіційний сайт. URL : <https://velykoseverynivska-silrada.gov.ua/osnovni-zavdannya-ta-funktsiyi/> (дата звернення: 03.04.2024).

36. Захарченко В. І., Бондаренко О. В. Дослідження підвищення ефективності виробничого кластеру. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. 2013. Вип. 23. С. 153–157. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2013_23_22 (дата звернення: 21.01.2024).

37. Зубрицька Д. Як вести бізнес у громаді? Вашковецька сільська об'єднана територіальна громада, Чернівецька область, Сокирянський район. URL : <https://vashkovetska-gromada.gov.ua/yak-vesti-biznes-u-gromadi-1540282966/> (дата звернення: 15.03.2024).

38. Іванишин В. В., Стельмашук А. М., Леськів І. Ю. Інституційно-інноваційне забезпечення розвитку спроможних сільських територіальних громад в умовах євроінтеграції. Сталий розвиток економіки. 2018. № 1 (38). С. 5–15. URL : <https://www.economdevelopment.in.ua/index.php/journal/article/view/180> (дата звернення: 10.10.2023).

39. Іванський А. Й. Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 232 с. URL : <https://oldiplus.ua/files/contents/574.pdf> (дата звернення: 18.03.2024).

40. Камінська Н. В., Бойко Г. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. Архіви України. 2014. № 4–5. С.73–83.

41. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. Форум права. 2012. № 4. С. 451–457. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_74 (дата звернення: 05.05.2024).

42. Колосов А. М. Актуальне з економіки та управління в Україні : монографія-есе. Старобільськ : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2021. 197 с. URL : <http://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/handle/123456789/7674> (дата звернення: 01.03.2024).
43. Колосов А. М. Дезінтеграція промислового комплексу регіону та напрями її подолання. Часопис економічних реформ. 2012. № 4 (8). С. 167–174.
44. Колосов А. М., Чеботарьов Є. В. Антисипативний менеджмент – дієва концепція розробки і реалізації політики повоєнного відновлення України. Економічний вісник Донбасу. 2023. № 2 (72). С. 162–171. URL : <http://www.evd-journal.org/download/2023/02/20-Kolosov.pdf> (дата звернення: 10.01.2024).
45. Колосов А., Півоваров І. Управління за слабкими інформаційними сигналами – інструмент сучасного антисипативного менеджменту. Актуальні виклики розвитку інформаційної діяльності в глобальному вимірі : матер. Всеукраїнської наук.-практ. конф. Полтава : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2024. С. 291–298. URL : <https://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10180> (дата звернення: 30.05.2024).
46. Колосов А., Шевцов А., Крамчанінова М. Проблематика планування післявоєнного відновлення України. Конкурентоспроможність національної економіки : матер. XX Міжнар. наук.-практ. конф. / за заг. ред. проф. Г. М. Філюк, м. Київ, 20-21 жовтня, 2022. Київ : КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 92–95. URL: <https://t1p.de/sc7ga> (дата звернення: 10.01.2024).
47. Колосов А. М., Дугін А. В., Чеботарьов В. А. Економічні обставини формування міжнародного плану Маршалла з післявоєнного відновлення України. Економічний вісник Донбасу. 2023. № 3 (69). С. 131–

140. URL : [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2022-3\(69\)-131-140](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2022-3(69)-131-140) (дата звернення: 01.03.2024).

48. Конференція з питань відновлення України: перші результати для Запорізької області. Біленьківська громада. Запорізька область. Запорізький район. 2024. 13 червня. URL : <https://bilenske-silrada.gov.ua/news/1718256750/> (дата звернення: 14.06.2024).

49. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі : аналітична записка / Європейський діалог. URL : <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> (дата звернення: 25.01.2024).

50. Кращі практики самоврядування Польщі: що цікавого дізналися представники громад Рівненщини та Волині від польських колег. Децентралізація. 2017. 21 листопада. URL : <https://decentralization.ua/news/7631?page=2> (дата звернення: 21.01.2024).

51. Кривошеєва Н. Інтеграція внутрішньо переміщених осіб в територіальні громади. ЛІГА.net. 2021. 16 серпня. URL : https://blog.liga.net/user/nkryvosheieva/article/40851?fbclid=IwAR0_mUhrWJo9bXhlfmaL9HPqcfRI1qAOCmeO5gESmqRAvCRBrHRVhAyzULA (дата звернення: 15.05.2024).

52. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64–70. URL : <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=3720&i=12> (дата звернення: 27.12.2023).

53. Луганська область: окремі показники виконання муніципальних бюджетів 17 ТГ Луганської області за 9 місяців 2020 року. URL : <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/705/%D0%9B%D1%>

[83%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA.pdf](#) (дата звернення: 03.03.2024).

54. Малік М. Й., Шпикуляк О. Г., Мамчур В. А. Інституційна формалізація розвитку сімейних фермерських господарств в Україні. Економіка АПК. 2018. № 10. С. 72–85. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/E_apk_2018_10_11 (дата звернення: 12.12.2023).

55. Мельник С. МВФ готується до масштабного відновлення України – Георгієва. Економічна правда. 2022. 15 квітня. URL : <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2022/04/15/685819/> (дата звернення: 20.12.2023).

56. Методика формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 17.02.2024).

57. Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади : затв. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75. Втратив чинність 21.12.2022 р., підстава: Наказ № v0265914-22. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#Text> (дата звернення: 13.11.2023).

58. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади : навч. посіб. / Н. В. Васильєва та ін. Київ : 2017. 119 с. (Серія: «Бібліотечка місцевого самоврядування»). URL : <https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/04/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B9->

[%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82-%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf](#) (дата звернення: 03.04.2024).

59. Місцеві бюджети. Open Budget. URL : <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=12505000000> (дата звернення: 17.01.2024).

60. Мішина Н. В. Територіальні громади та об'єднанні територіальні громади в Україні. Наукові праці НУ ОЮА. 2019. Т. XXIV. С. 75–80. URL : <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom24/12.pdf> (дата звернення: 31.10.2023).

61. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування : станом на 10 листопада 2019 р. / Міністерство розвитку громад та територій України. Децентралізація. URL : <https://decentralization.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf> (дата звернення: 11.01.2024).

62. Нагорний С. Досвід адміністративно-територіальних реформ у посткомуністичній ЦСЄ: висновки для України. ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. Наукові записки. 2018. Вип. 4 (54). С. 219–232. URL : https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/nagorny_dosvid.pdf (дата звернення: 18.09.2023).

63. Науково-методичні засади підприємництва та бізнес-планування : навч. посіб. / А. М Колосов та ін. Старобільськ : Вид-во ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2019. 272 с.

64. Об'єднані територіальні громади та сільський розвиток. Інститут громадського суспільства. 2019. 02 січня. URL : <https://www.csi.org.ua/news/ob-yednani-terytorialni-gromady-ta-silskyj-rozvytok/> (дата звернення: 28.02.2024).

65. Овчаренко Т., Бочі А., Поворозник В. Особливості формування та виконання бюджету об'єднаних територіальних громад. Проект

«Фінансова прозорість об'єднаних громад» за підтримки Посольства Нідерландів (програма MATRA) / Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). 2017. URL : http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/t_ormuвання_vikon_budjet_final.pdf (дата звернення: 21.02.2024).

66. Open budget - portal. URL : <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 21.02.2024).

67. Основні фінансові показники громад, – експерти створили дашборд. Децентралізація. 2021. 02 серпня. URL : <https://decentralization.ua/news/13835> (дата звернення: 19.05.2024).

68. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад – роз'яснення експерта. Децентралізація. 2017. 05 січня. URL : <https://decentralization.ua/news/3958> (дата звернення: 19.05.2024).

69. «ТГ – це найбільш ефективна система управління», – Андрій Богдан, Городнянський міський голова. Децентралізація. 2019. 04 листопада. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11801> (дата звернення: 11.11.2023).

70. Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 р. Децентралізація. 2018. Лютий. URL : <https://decentralization.ua/uploads/library/file/183/366.pdf> (дата звернення: 11.05.2024).

71. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 4 (108). С. 320–328. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2014_4_41 (дата звернення: 11.05.2024).

72. Підприємництво / за ред. В. А. Подсолонко, Т. Л. Миронової. Київ : ЦНЛ. 2003. 616 с.

73. Піх О. М. Впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні через призму польського досвіду. Соц.-ек. проблеми сучас. періоду України. 2014. Вип. 2 (106). С. 231–239. URL : [http://ird.gov.ua/sep/sep20142\(106\)/sep20142\(106\)_231_PikhOM.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20142(106)/sep20142(106)_231_PikhOM.pdf) (дата звернення: 08.03.2024).

74. Польський досвід: спроможність змін. Децентралізація. 2017. 04 жовтня. URL : <https://decentralization.ua/news/7060> (дата звернення: 08.03.2024).

75. Порядок добровільного об'єднання територіальних громад. VikiLegalAid. URL : <https://t.ly/anWek> (дата звернення: 28.01.2024).

76. Принцип нарахування ПДФО у бюджети громад має бути змінено – Віталій Безгін. Слуга народу 2021. 03 липня. URL : https://sluga-narodu.com/pryntsyyp-narakhuvannia-pdfou-u-biudzhety-hromad-maie-buty-zmineno-vitaliy-bezghin/?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=03.07bezgin&fbclid=IwAR0lQyVLWpjYQNfpTpHIYXBWph0AXk8IDRfIneQNfjL6zu0X5vwkUaibt_I (дата звернення: 01.04.2024).

77. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст. 409. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 11.12.2023).

78. 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. Відомості Верховної Ради. 2018. № 20. Ст. 190. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

79. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.03.2024).

80. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 28.03.2024).

81. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2379-VIII від 05.05.2018 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91; 2018. № 20. Ст. 190. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

82. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.05.2024).

83. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.03.2024).

84. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 28.03.2024).

85. Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році : Постанова Верховної Ради України від 15.07.2020 р. № 795-IX. URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text> (дата звернення: 18.02.2024).

86. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 18.02.2024).

87. Програма комплексного відновлення території громади. Біленьківська громада. Запорізька область. Запорізький район. URL : <https://bilenske-silrada.gov.ua/plan-vidnovlennya-gromadi-14-48-43-18-01-2024/> (дата звернення: 08.03.2024).

88. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення від 18.05.2017 р. № 6466. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814 (дата звернення: 12.03.2024).

89. Проект Плану відновлення України : матеріали робочої групи «Нова аграрна політика» / Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. Липень. URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/new-agrarian-policy.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMТAAAR2PQJzs2Grf_bYwpaJWfAsr4CCVE9CsrvqJewNHdJXrWdXSvjh7de5bVIQ_aem_Mhf_Vsk7hbOCwqY-pDffCA (дата звернення: 07.02.2024).

90. Рекомендації з планування розвитку малого та середнього підприємництва у регіонах та громадах. Децентралізація. 2019. 11 червня. URL : <https://decentralization.ua/news/11156> (дата звернення: 09.09.2023).

91. Розумна взаємодія: готуємо стрибок в розвитку громад». Біленьківська громада. Запорізька область. Запорізький район. URL :

<https://bilenke-silrada.gov.ua/sistema-rozumna-vzaemodiya-10-53-20-04-10-2019/> (дата звернення: 20.02.2024).

92. Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : Кондор, 2017. 226 с.

93. Савченко О. С. Актуалізація нових аспектів формування публічного простору усередині об'єднаних територіальних громад в Україні. [Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка. Педагогічні науки](#). 2019. № 6 (329). Ч. 1. С. 44–54. URL : <http://visnyk.luguniv.edu.ua/index.php/vped/article/view/216> (дата звернення: 17.01.2024).

94. Савченко О. С. Актуалізація розвитку підприємництва як чинника фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Теорія та практика управління суб'єктами підприємництва : колективна монографія / за заг. ред. Т. В. Гринько. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. С. 213–222. URL : <https://philarchive.org/archive/PAV-48> (дата звернення: 19.11.2023).

95. Савченко О. С. Актуальні питання розвитку підприємництва в сільськогосподарській сфері. Економіка і менеджмент 2020: перспективи інтеграції та інноваційного розвитку : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф., у 7 т. (Дніпро, 2–3 квіт. 2020 р.). Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. Т. 4: Розвиток глобального підприємництва та управління ефективністю у сфері торгівлі та обслуговування. С. 23–25.

96. Савченко О. С. Актуальність зміни парадигми оподаткування доходів фізичних осіб у селищних і сільських територіальних громадах з метою збільшення їх доходів. Актуальні проблеми та перспективи розвитку обліку, аналізу та контролю в соціально-орієнтованій системі управління підприємством : матер. VI Всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Полтава,

30–31 березня 2023 . Полтава, 2023. Ч. 1. С. 580–582. URL : https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/node/1239/zbirnykberezen2023ch1s_ekciya12341.pdf (дата звернення: 19.11.2023).

97. Савченко О. С. Визначення актуальних чинників спроможності сільських і селищних об'єднаних територіальних громад. Адміністративно-територіальні vs економічно-просторові кордони регіонів: матер. Міжнар. наук.-практ.-конф. (19-20 березня 2020 р.) / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» ; редкол.: Данилишин Б. М. (голов. ред.) та ін. Київ : КНЕУ, 2020. С. 415–419. URL : <https://ir.kneu.edu.ua/items/c77ded20-d932-47b6-b370-c886c075161d> (дата звернення: 13.01.2024).

98. Савченко О. С. Запровадження критеріального підходу до оцінювання рішень при створенні територіальних економічних кластерів. Економіка і менеджмент 2019: перспективи інтеграції та інноваційного розвитку : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф., (Дніпро, 18–19 квіт. 2019 р.). Дніпро : Видавець Біла К.О., 2019. Т. 8: Економіко-управлінські аспекти розвитку соціально-економічних систем. С. 78–80.

99. Савченко О. С. Контури системи управління всередині сільських та селищних об'єднаних територіальних громад. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2021. Вип. 3 (267). С. 85–93. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VSUNU_2021_3_15 (дата звернення: 15.12.2023).

100. Савченко О. С. Механізм використання чинників розвитку сільських і селищних територіальних громад у післявоєнному відновлення сільського господарства України. Актуальні виклики розвитку інформаційної діяльності в глобальному вимірі : матер. Всеукраїнської наук.-практ. конф. Полтава : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2024. С.

316–320. URL : <https://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10180>
(дата звернення: 31.05.2024).

101. Савченко О. С. Обґрунтування напрямків розвитку сільських та селищних територіальних громад Луганської області. Економічний вісник Донбасу. 2021. № 3 (65). С. 238–245. URL : <http://dspace.nbuuv.gov.ua/handle/123456789/181863> (дата звернення: 13.10.2023).

102. Савченко О. С. Проблеми забезпечення спроможності та ефективності сільських та селищних об'єднаних територіальних громад. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2020. Вип. 6 (262). С. 103–112. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VSunU_2020_6_18 (дата звернення: 08.12.2023).

103. Savchenko A. Problems of Public Administration in the United Territorial Communities in Ukraine. Економічний вісник Донбасу. 2019. № 4 (58). С. 144–150. URL : <http://dspace.nbuuv.gov.ua/handle/123456789/169031> (дата звернення: 08.12.2023).

104. Світлична А. В., Джос Д. С. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. № 9 (23), верес. С. 20–25. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/233892985.pdf> (дата звернення: 15.05.2024).

105. Свянєвіч П. Територіально-адміністративна реформа – досвід Центральної і Східної Європи. Київ : Ларгіз, 2004. 30 с.

106. Свянєвіч П. Які переваги насправді може створити адміністративно-територіальна реформа. Децентралізація. 2021. 27 травня. URL : <https://decentralization.ua/news/13582> (дата звернення: 15.10.2023).

107. Спроможність громад 2021 / П. Остапенко та ін. Портал спроможності територіальних громад. 2021. URL :

<https://tdukr.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=47f24b79311f44e2863eabe27ccbdc81> (дата звернення: 09.12.2023).

108. Супрун О. Чинники впливу на ефективність діяльності об'єднаних територіальних громад. Голос України. 2020. 24 січня. URL : <http://www.golos.com.ua/article/326737> (дата звернення: 13.10.2023).

109. Сьогодні розпочався другий етап медичної реформи. Міністерство охорони здоров'я України. 2020. 01 квітня. URL : <https://moz.gov.ua/uk/sogodni-rozpochavsja-drugij-etap-medichnoi-reformi> (дата звернення: 02.02.2024).

110. Територіальним громадам буде простіше приєднуватися до міст. Liga Zakon. 2018. 4 квітня. URL : https://biz.ligazakon.net/news/172082_teritorialnim-gromadam-bude-prostshe-pridnuvatisya-do-mst (дата звернення: 27.11.2023).

111. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»). URL : <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf> (дата звернення: 18.09.2023).

112. Тимечко І. Р. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Сер.: Економіка : зб. наук. пр. 2017. Вип. 1 (7). С. 164–170. URL : <https://economics-msu.com.ua/uk/journals/tom-4-1-2017/uzagalnennya-pidkhodiv-shchodo-sutnosti-teritorialnoyi-gromadi-ukrayini> (дата звернення: 15.12.2023).

113. Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907–2009. Київ : Леста, 2009. 128 с.

114. Троїцька селищна військова адміністрація. Луганська область, Сватівський район. URL : <https://troicka-gromada.gov.ua/> (дата звернення: 15.12.202).

115. Україна та Польща підписали Меморандум про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні. Урядовий портал. 2014. 17 грудня. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/247825260> (дата звернення: 10.09.2023).

116. Ukraine Recovery Conference : міжнар. конф. з питань відновлення України, м. Лугано, Швейцарія, 4-5 липня 2022 р. URL : <https://ua.urc-international.com/ukraine-recovery-conference-2022-mizhnarodna-konferenciya-z-pitan-vidnovlennya-ukrayini> (дата звернення: 27.02.2024).

117. Улютін Д. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. Децентралізація. 2020. 27 липня. URL : <https://decentralization.ua/news/12661> (дата звернення: 17.12.2023).

118. Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. Дзеркало тижня. 2019. 11 січня. URL : <https://zn.ua/internal/chetyre-geopoliticheskikh-izmereniya-decentralizacii-ukrainy-305509.html> (дата звернення: 25.01.2024).

119. Уряд змінив методіку формування спроможних громад. Децентралізація. 2020. 24 січня. URL : <https://decentralization.ua/news/12090> (дата звернення: 06.12.2023).

120. Успішна територіальна громада: будуємо разом / М. Бриль та ін. Харків : Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с. URL : <http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf> (дата звернення: 11.05.2024).

121. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с. URL :

https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/teor_misc_samovryad_2017.pdf (дата звернення: 07.09.2023).

122. Федоркова Т. Децентралізація в Польщі. 25 років досвіду. MediaPort. 2015. 06 червня. URL : <https://www.mediaport.ua/decentralizaciya-v-polshe-25-let-spustya> (дата звернення: 14.09.2023).

123. Формування спроможних територіальних громад : практ. посіб. / М. Пітцик та ін. ; Асоціація міст України ; USAID. 2-ге вид. URL : <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf> (дата звернення: 01.04.2024).

124. Формування спроможності сільських та селищних об'єднаних територіальних громад в Україні: використання досвіду Польщі / А. Колосов та ін. Agricultural and Resource Economics. Т. 6. № 4. С. 118–143. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/areis_2020_6_4_9 (дата звернення: 15.03.2024).

125. Чеботарьов В. А. Розвиток сільських територій Луганської області в умовах війни: ідентифікація проблем і підходи щодо їх розв'язання. Адміністративно-територіальні vs економічно-просторові кордони регіонів : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (19-20 березня 2020 р.). Київ : КНЕУ, 2020. С. 432–436. URL : <http://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/handle/123456789/6341?show=full> (дата звернення: 22.12.2023).

126. Чмирівська громада. Луганська область, Старобільський район. URL : <https://chmyrivska-gromada.gov.ua/> (дата звернення: 29.12.2023).

127. Штефан В. Адміністративно-територіальна одиниця як базовий рівень адміністративно-територіального устрою України: співвідношення понятійного апарату. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2015. № 2. Т. 1. С. 30–33. URL :

http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2015/2/part_1/6.pdf (дата звернення: 10.10.2023).

128. Як працює місцеве самоврядування в Польщі. ВЧАСНО. 2017. 15 березня. URL : <https://vchasnoua.com/news/kak-rabotaet-mestnoe-samoupravlenie-v-pol-she> (дата звернення: 18.01.2024).

129. Assessing relationships between land use changes and the development of a road network in the Hodonín region (Czech Republic) / J. Jedlička et al. *Quaestiones Geographicae*. 2019. Vol. 38 (1). P. 145–159. DOI : <https://doi.org/10.2478/quageo-2019-0003>

130. Assessment and forecast of the efficiency of use of the financial resources of amalgamated territorial communities in the context of European integration / R. Khirivskiy et al. *European Journal of Sustainable Development*. 2020. Vol. 9. № 3. P. 607–615. DOI : <https://doi.org/10.14207/ejsd.2020.v9n3p607>

131. Augère-Granier M.-L., McEldowney J. EU rural development policy : Impact, challenges and outlook. European Parliament. 2021. July URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690711/EPRS_BR I\(2021\)690711_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690711/EPRS_BR I(2021)690711_EN.pdf) (дата звернення: 21.11.2023).

132. Biegańska J., Szymańska, D. The scale and the dynamics of permanent migration in rural and peri-urban areas in Poland – some problems. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2013. Vol. 21. P. 21–30. DOI: <http://dx.doi.org/10.2478/bog-2013-0017>

133. Brauer R., Dymitrow M. Quality of life in rural areas: A topic for the Rural Development policy? *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2014. Vol. 25. P. 25–54. DOI : <http://dx.doi.org/10.2478/bog-2014-0028>

134. Chebotarov V. A. Derzhavna rehuliatorna polityka innovatsiinoi strukturnoi transformatsii kharchovoi ta pererobnoi promyslovosti [State regulatory policy of innovative structural transformation of food and processing

industry] : monograph. Luhansk : DZ «Luhanskyi natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka», 2011. 448 p.

135. Conley H. A. A Modern Marshall Plan for Ukraine. Seven Lessons from History to Deliver Hope. 2022. 21 p. URL : <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-10/A%20Modern%20Marshall%20Plan%20for%20Ukraine.pdf> (дата звернення: 18.02.2024).

136. Davidova S., Thomson K. Family farming in Europe: challenges and prospects : in-depth analysis. 2014. URL : https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT%282014%29529047_EN.pdf (дата звернення: 15.11.2023).

137. 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 : conference proceedings (21 November 2019, Trenčianske Teplice Slovak Republic). Trenčín : Alexander Dubček University in Trenčín, 2020. P. 94–99. URL : <https://fsev.tnuni.sk/konferencia2019/Zbornik.pdf> (дата звернення: 15.04.2024).

138. 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 (2). P. 15–30. DOI : <https://doi.org/10.2478/quageo-2020-0015>

139. Justification of points and scenarios for the development of rural and settlement communities in Ukraine (on the example of Luhansk region) / A. Kolosov et al. *Agricultural and Resource Economics*. 2022. Vol. 8. № 1. P. 52–69. DOI : <https://doi.org/10.51599/are.2022.08.01.03>

140. Konecka-Szydłowska B., Maćkowiak H. Spatial differences in the level of population and settlement development in Wielkopolskie voivodship.

Bulletin of Geography. Socio-economic Series. 2014. Vol. 24. P. 93–104. DOI : <http://dx.doi.org/10.2478/bog-2014-0016>

141. Kowalik P. Program rewitalizacji gospodarczej obszaru delty Wisły i Zalewu Wiślanego. Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych. Vol. 528. 2008. URL : <http://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.dl-catalog-f5740df6-ee7d-417b-9806-928b63819307?q=bwmeta1.element.dl-catalog-f0e2807d-222a-4933-9b68-093255ae1918;37&qt=CHILDREN-STATELESS> (дата звернення: 18.12.2023).

142. Leśniewska-Napierała K., Napierała T. Participatory budgeting: creator or creation of a better place? Evidence from rural Poland. Bulletin of Geography. Socio-economic Series. 2020. Vol. 48. P. 65–81. DOI : <http://doi.org/10.2478/bog-2020-0014>

143. Liashenki V., Pidorycheva I., Mytsenko I., Chebotarova N. The modern concept of special economic zones in Ukraine. Bulletin of Geography. Socio-economic Series. 2021. № 52. P. 85–94. URL : <https://apcz.umk.pl/BGSS/article/view/29092/29046> (дата звернення: 15.05.2024).

144. Maćkiewicz B., Asuero R. P., Almonacid A. G. Urban Agriculture as the Path to Sustainable City Development. Insights into Allotment Gardens in Andalusia. Quaestiones Geographicae. 2019. Vol. 38 (2). P. 121–136. DOI : <https://doi.org/10.2478/quageo-2019-0020>

145. Markuszewska I. Rural area marginalisation: searching for tendencies. Case study: the Western fringes of Poland. Bulletin of Geography. Socio-economic Series. 2015. Vol. 29. P. 75–91. DOI : <http://dx.doi.org/10.1515/bog-2015-0026>

146. Markuszewska I. Sentimentality versus transformation of the historical traditional rural landscape (a case study: the landscape of Dutch law

settlement in Poland). *Quaestiones Geographicae*. 2019. Vol. 38 (1). P. 53–70. DOI : <https://doi.org/10.2478/quageo-2019-0001>

147. Nazarczuk J. M. Regional distance: the concept and empirical evidence from Poland. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2015. Vol. 28. P. 129–141. DOI : <http://dx.doi.org/10.1515/bog-2015-0020>

148. Pomianek I., Chrzanowska M. A spatial comparison of semi-urban and rural gminas in Poland in terms of their level of socio-economic development using Hellwig's method. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2016. Vol. 33. P. 103–117. DOI : <http://dx.doi.org/10.1515/bog-2016-0028>

149. Raźniak P., Winiarczyk-Raźniak A. Spatial distribution and differences in migration patterns and revenues of gminas in the Kraków Metropolitan Area. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2013. Vol. 19. P. 73–86. DOI : <http://dx.doi.org/10.2478/bog-2013-0005>

150. Sojka E. Demographic changes in the area of Śląskie voivodeship – retrospective analysis and projection until 2050. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2016. Vol. 31. P. 113–128. DOI : <http://dx.doi.org/10.1515/bog-2016-0008>

151. Stanny M. Spatial diversification of the balance on the labour market in rural areas in Poland. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2010. Vol. 14. P. 103–111. DOI: <http://dx.doi.org/10.2478/v10089-010-0018-x>



від "17" 03 2026 № 45-15/13 на № _____

www.puet.edu.ua

Довідка

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження

Савченка Олександра Сергійовича на тему
«Управління спроможністю розвитку територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення України»

Результати виконаного дисертаційного дослідження Савченка О.С., поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 073 Менеджмент, впроваджені в освітній процес Полтавського університету економіки і торгівлі при викладанні навчальних дисциплін «Економіка територій і територіальних громад», «Економіка сталого розвитку: стандарти і оцінювання ESG», «Управління бізнес-процесами та операційна ефективність», «Сучасні концепції та теорії управління», а саме:

- розроблена система маркерів спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад як показників управлінських рішень, які створюють умови розвитку громад, або гарантовано покращують стан їх спроможності до розвитку;
- удосконалена система показників спроможності розвитку територіальних громад сільського й селищного типів;
- удосконалений механізм управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі системи маркерів спроможності.

Практичне значення отриманих результатів для освітнього процесу визначається положеннями і висновками, які сформовані та доведені до рівня методичних розробок та практичних рекомендацій, впровадження яких сприятиме реалізації концепції сталого розвитку на рівні сільських і селищних громад.

Проректор з науково-педагогічної роботи



Олександр МАНЖУРА

ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ

36003, м. Полтава, вул. Івана Банка, 3
код за ЄДРПОУ 01597997
п/р UA663223130000026008000019421
в АТ «Укресімбанк»



POLTAVA UNIVERSITY OF ECONOMICS AND TRADE

3, Ivan Banka Street, Poltava, 36003, Ukraine
EDRPOU 01597997
Account UA663223130000026008000019421
in JSC Ukreximbank

+38 (0532) 50-91-70

+38 (0532) 50-02-22

can@puet.edu.ua



POLTAVA UNIVERSITY OF
ECONOMICS AND TRADE

від "18" 05 2026 № 45-15/19 на №

www.puet.edu.ua

Довідка

Видана Савченку Олександрю Сергійовичу в тому, що результати його дисертаційного дослідження на тему «Управління спроможністю розвитку територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення України», підготовленого за спеціальністю 073 Менеджмент для здобуття ступеня доктора філософії, знайшли своє застосування у науково-дослідній роботі Полтавського університету економіки і торгівлі за підсумками участі здобувача у розробці науково-дослідних тем:

1) «Інформація, комунікація та управління знаннями соціально-економічних систем в умовах нової реальності» (номер державної реєстрації: 0123U103799);

2) «Економіка повоєнної відбудови України: організаційно-методичні та управлінські засади» (номер державної реєстрації: 0124U005228);

3) «Управління конкурентоспроможністю суб'єктів підприємницької діяльності в умовах невизначеності та ризиків» (номер державної реєстрації: 0124U005231).

Проректор

з науково-педагогічної роботи



Олександр МАНЖУРА



ДОЛИНСЬКА МІСЬКА РАДА
КАЛУСЬКОГО РАЙОНУ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

проспект Незалежності, 5, м. Долина, 77504,
тел. (03477) 2-70-30, факс (03477) 2-70-35, e-mail: rada.dolyna.info@gmail.com
Код ЄДРПОУ 04054317

АКТ

20.05.2026 № 810/05-19/23в
про впровадження результатів дисертаційної роботи аспіранта Полтавського університету економіки і торгівлі Савченка Олександра Сергійовича

В умовах створених об'єднаних територіальних громад в Україні радикальне покращення економічно-соціального стану територій шляхом надання кожній ОТГ всіх необхідних прав із самоврядування потребує механізмів забезпечення діяльності ресурсами за рахунок формування підходів на місцевому рівні та на основі надання певних коштів з державного бюджету. Це призводить до необхідності розуміння чинників розвитку територій та визначення показників впливу на спроможність діяльності та розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі розуміння формули наповнення ресурсів розвитку з урахуванням результатів аналізу функціонування системи територіальної громади протягом певного часу. Тому структурно-змістовний аналіз визначення ролі спроможності територіальної громади на основі розуміння фінансових механізмів, ролі інфраструктурної цілісності та кадрового забезпечення є необхідним для визначення критеріїв достатності в отриманні територіальною громадою здатності до виконання стандартних суспільних послуг населенню громади та забезпечення її розвитку. Саме тому актуалізація реформування спроможності територіальних громад у напрямку їхнього соціально-економічного розвитку потребує визначення маркерів спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів.

Отримані наукові результати дисертації впроваджено на регіональному рівні діяльності Долинської міської територіальної громади з метою моніторингу її розвитку, що спрямований на радикальне покращення соціально-економічного стану шляхом використання підходів формування ресурсів розвитку на основі ефективності вибору цілей, структури, методів та формування стратегій розвитку. Для забезпечення соціально-економічного розвитку використано: науково-методичні підходи узагальнення сутності спроможності розвитку територіальних громад і її значення в процесі діяльності, що передбачається у стратегії розвитку; механізм управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі системи маркерів спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад та визначення показників управлінських рішень, які створюють умови розвитку громад для покращення стану і спроможності до розвитку; концептуальні підходи ідентифікації впливу чинників нової адміністративно-територіальної структури на спроможність розвитку сільських і селищних територіальних громад.

Науково-теоретичні висновки і рекомендації, запропоновані О. С. Савченко, мають новизну та практичну цінність, використовуються в рамках здійснення формування заходів розвитку та системи управління спроможністю розвитку громади у забезпеченні соціально-економічного рівня життєдіяльності в умовах сьогодення.

Міський голова





**ЛУБЕНСЬКА МІСЬКА РАДА
ЛУБЕНСЬКОГО РАЙОНУ
ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ**

вул. Ярослава Мудрого, 33, м. Лубни Лубенського району Полтавської області 37500,
тел. (+38 05361) 7-27-67, факс (+38 05361) 7-27-25
e-mail: mvk@lubnyrada.gov.ua, web: http://lubnyrada.gov.ua, Код ЄДРПОУ 04057439

20.05.2026 № 00.1-15/630

на № _____

АКТ

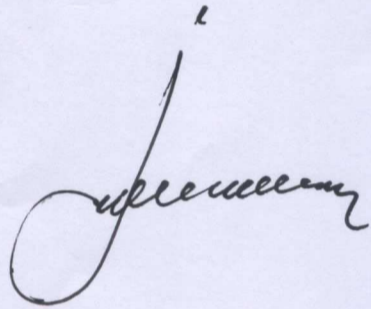
**про впровадження результатів дисертаційної роботи аспіранта
Полтавського університету економіки і торгівлі Савченка Олександра
Сергійовича**

Необхідність покращення економічно-соціального стану територій шляхом надання кожній ОТГ всіх необхідних прав із самоврядування актуалізує проблему розробки механізмів забезпечення діяльності ресурсами за рахунок формування підходів на місцевому рівні як повноцінного інструменту управління спроможністю створених територіальних громад. Це призводить до необхідності розуміння чинників розвитку територій та розуміння підходів наповнення ресурсами розвитку, визначення ефективності сприяння мотивації громад залучати інвесторів на основі результатів аналізу функціонування системи територіальної громади протягом певного часу. Тому структурно-змістовний аналіз визначення ролі спроможності розвитку територіальної громади на основі розуміння фінансових механізмів, ролі інфраструктурної цілісності, кадрового забезпечення та готовності громад до прийняття переселенців як мешканців і потенційних працівників на користь громади, потребує нових механізмів та наукових підходів. Це формує новий напрямок у визначенні критеріїв достатності в отриманні територіальною громадою здатності до виконання стандартних суспільних послуг населенню громади та забезпечення її розвитку.

Отримані наукові результати дисертації впроваджено на регіональному рівні в діяльності Лубенської територіальної громади для моніторингу її розвитку, що спрямовані на радикальне покращення соціально-економічного стану шляхом використання підходів на основі ефективності вибору цілей, методів та стратегій розвитку. Для забезпечення соціально-економічного розвитку використано: науково-методичні підходи узагальнення сутності параметризації управління спроможністю розвитку сільських і селищних

територіальних громад на основі системи маркерів спроможності, що передбачається у стратегії розвитку; механізм управління спроможністю розвитку сільських і селищних територіальних громад на основі системи маркерів спроможності їх розвитку та визначення показників управлінських рішень, які створюють умови для подальшого розвитку громад для покращення стану і спроможності до розвитку; концептуальні підходи та теоретичні узагальнення щодо суті й складу системи управління всередині територіальних громад для розуміння впливу на спроможність розвитку сільських і селищних територіальних громад. Ідеї та рекомендації, запропоновані Олександром Савченком, мають наукові підходи та практичну цінність, використовуються в рамках здійснення формування заходів розвитку, системи управління спроможністю розвитку.

Лубенський міський голова



Олександр ГРИЦАЄНКО



**МИРГОРОДСЬКА МІСЬКА РАДА
ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. Незалежності, 17, м. Миргород, Полтавська область, 37600, тел. (05355) 5-25-01, факс (05355) 5-22-21
E-mail: mmrada@ukr.net, Web: <http://myrgorod.pl.ua>, Код ЄДРПОУ 21051131

від 26.05.2026 № 1823/01-35

На № _____ від _____

АКТ

про впровадження результатів дисертаційної роботи аспіранта Полтавського університету економіки і торгівлі Савченка Олександра Сергійовича

В умовах нового адміністративно-територіального поділу із створенням територіальних громад, які стали основною ланкою державного устрою країни, місцеве самоврядування та управління територіями потребує підходів для формування ресурсів розвитку та незалежних бюджетів, сформованих на законодавчих засадах їхньої взаємодії з державним бюджетом України. Це призводить до необхідності визначення впливу на територіальні громади з боку чинників, що стали наслідками результатів реформування адміністративно-територіального устрою країни. Саме тому актуалізація реформування спроможності територіальних громад у напрямку їхнього соціально-економічного розвитку є нагальною потребою сьогодення. Зокрема, в умовах нестійкого енергопостачання, складнощами із системною роботою Інтернет-мережі та інших видів зв'язку, першочерговим завданням для забезпечення ефективності розвитку територій стає необхідність дослідження чинників і маркерів спроможності розвитку територіальних громад сільського і селищного типів. Отримані наукові результати дисертації впроваджено на регіональному рівні в діяльності Миргородської територіальної громади для моніторингу її розвитку як основної ланки місцевого самоврядування, що спрямовані на радикальне покращення соціально-економічного стану шляхом використання підходів формування ресурсів за рахунок формування власних коштів, управління на основі ефективності вибору цілей, форми, структури, виконуваних функцій, методів та формування стратегій розвитку. Для забезпечення соціально-економічного розвитку використано: науково-методичний підхід оцінювання стану та розвитку територіальних громад у вигляді системи маркерів спроможності розвитку сільських і селищних територіальних громад та визначення показників управлінських рішень, які створюють умови розвитку громад для покращення стану і спроможності до розвитку; концептуальні підходи ідентифікації впливу чинників нової адміністративно-територіальної структури на спроможність розвитку територіальних громад та ін.

Наукові ідеї та рекомендації, запропоновані О. С. Савченко у дослідженні, мають необхідний рівень новизни та практичну цінність, використовуються в межах формування заходів як цілісної системи управління спроможністю розвитку громади з метою забезпечення соціально-економічного рівня життєдіяльності в сучасних умовах.

Миргородський міський голова



Сергій СОЛОМАХА



Метадані

ДОКУМЕНТ

Заголовок

Дисертація_Савченко О.С._ 23.06.2026

Автор

Савченко рhr M

Науковий керівник / Експерт

ІД документу

334409064

ОРГАНІЗАЦІЯ

Назва організації

Poltava University of Economics and Trade

підрозділ

Poltava University of Economics and Trade

ЗВІТ

Дата звіту

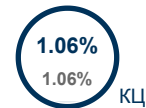
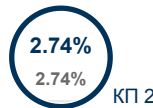
2026-06-23

Дата редагування

2026-06-24

Обсяг знайдених подібностей

Коефіцієнт подібності визначає, який відсоток тексту по відношенню до загального обсягу тексту було знайдено в різних джерелах. Зверніть увагу, що високі значення коефіцієнта не автоматично означають плагіат. Звіт має аналізувати компетентна / уповноважена особа.



Цитати, виділені в тексті лапками, були виключені з поточного значення Коефіцієнта Подібності.

40

Довжина фрази для коефіцієнта подібності 2

51091

Кількість слів

393949

Кількість символів

Індикатор Контенту ШІ

0%

Тривога

У цьому розділі ви знайдете інформацію щодо текстових спотворень. Ці спотворення в тексті можуть говорити про МОЖЛИВІ маніпуляції в тексті. Спотворення в тексті можуть мати навмисний характер, але частіше характер технічних помилок при конвертації документа та його збереженні, тому ми рекомендуємо вам підходити до аналізу цього модуля відповідально. У разі виникнення запитань, просимо звертатися до нашої служби підтримки.

Заміна букв		223
Інтервали		0
Мікропробіли		0
Білі знаки		0
Парафрази (SmartMarks)		463

Джерела

Нижче наведений список джерел. В цьому списку є джерела із різних баз даних. Колір тексту означає в якому джерелі він був знайдений. Ці джерела і значення Коефіцієнту Подібності не відображають прямого плагіату. Необхідно відкрити кожне джерело і проаналізувати зміст і правильність оформлення джерела.

#	НАЗВА ТА АДРЕСА ДЖЕРЕЛА URL (НАЗВА БАЗИ)	КІЛЬКІСТЬ ІДЕНТИЧНИХ СЛІВ (ФРАГМЕНТІВ)
1	http://confcontact.com/2020-kolektyvna-monographiya/kolektyvna_monographiya_2020__maket.pdf	229 0 (0.45 %)
2	http://confcontact.com/2020-kolektyvna-monographiya/kolektyvna_monographiya_2020__maket.pdf	105 0 (0.21 %)
3	http://confcontact.com/2020-kolektyvna-monographiya/kolektyvna_monographiya_2020__maket.pdf	80 0 (0.16 %)
4	http://confcontact.com/2020-kolektyvna-monographiya/kolektyvna_monographiya_2020__maket.pdf	66 0 (0.13 %)
5	https://cyberleninka.ru/article/n/obgruntuvannya-napryamkiv-rozvitku-silskih-ta-selischnih-teritorialnih-gromad-luganskoyi-oblasti	60 0 (0.12 %)
6	http://confcontact.com/2020-kolektyvna-monographiya/kolektyvna_monographiya_2020__maket.pdf	59 0 (0.12 %)
7	https://cyberleninka.ru/article/n/obgruntuvannya-napryamkiv-rozvitku-silskih-ta-selischnih-teritorialnih-gromad-luganskoyi-oblasti	58 0 (0.11 %)
8	http://www.ksau.kherson.ua/files/konferencii/20191119/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D0%B0%D1%85%20%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%2018-19%20%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%B0%202019.pdf	58 0 (0.11 %)
9	http://confcontact.com/2020-kolektyvna-monographiya/kolektyvna_monographiya_2020__maket.pdf	57 0 (0.11 %)
10	http://confcontact.com/2020-kolektyvna-monographiya/kolektyvna_monographiya_2020__maket.pdf	56 0 (0.11 %)

База даних RefBooks (0.11 %)



#	ЗАГОЛОВОК	КІЛЬКІСТЬ ІДЕНТИЧНИХ СЛІВ (ФРАГМЕНТІВ)
джерело: Paperity		
1	ASPECTS OF IMPROVING THE INVESTMENT CLIMATE OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION О.М. Шуплат;	17 (1) (0.03 %)
4	Implementation of the principle of decentralization of power in Ukraine П. Трачук, В. Тимчак;	9 (1) (0.02 %)
5	Features of Training a Modern Fashion Business Manager Bryl Maryna, Sabadin Oleksandr;	7 (1) (0.01 %)
джерело: RePEC		
2	Analytical Assessment of Financial Ability of Local Budgets to Ensure Socio-Economic Development of Regions Koylo Viktoriya V., Ryabushka Lyudmila Borisivna;	12 (1) (0.02 %)
джерело: https://arxiv.org/		
3	Where the Slopes Are Fernando Q. Gouvea;	12 (2) (0.02 %)

Домашня база даних (0.03 %)



#	ЗАГОЛОВОК	КІЛЬКІСТЬ ІДЕНТИЧНИХ СЛІВ (ФРАГМЕНТІВ)
6	Дис.2024.doc вся робота перший варіант 6/25/2024 Poltava University of Economics and Trade (Poltava University of Economics and Trade)	14 (2) (0.03 %)

Програма обміну базами даних (0.32 %)

#	ЗАГОЛОВОК	КІЛЬКІСТЬ ІДЕНТИЧНИХ СЛІВ (ФРАГМЕНТІВ)
7	Дисертація_Кобідзе 6/5/2024 Donetsk National University named after V. Stus (Donetsk National University named after V. Stus)	49 (4) (0.1 %)
8	дисертація_Страшко 6/5/2024 Donetsk National University named after V. Stus (Donetsk National University named after V. Stus)	32 (3) (0.06 %)
9	СИСТЕМА ІННОВАЦІЙНО-ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 11/8/2025 Lviv University of Trade and Economics (Lviv University of Trade and Economics)	22 (1) (0.04 %)
10	Administratyvne_pravo_Ukrainy_Tom_1_Zahalna_chastyna.doc 8/9/2023 NAQA (Naziavo) (НАЗЯВО)	15 (2) (0.03 %)
11	Фоменко Р.С._маг.роб.Амосов_ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ_01_12_2021.doc 12/1/2021 V. N. Karazin Kharkiv National University (KKNU) (ННІ Інститут державного управління)	12 (2) (0.02 %)
12	Пилипенко Я_стаття.docx 9/22/2023 Publishing House "Helvetica" (Видавничий дім "Гельветика")	9 (1) (0.02 %)
13	Організаційно-правове забезпечення формування спроможних територіальних громад в Україні 12/7/2020 The Ivan Franko National University (Юридичний факультет)	7 (1) (0.01 %)
14	КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 11/2/2025 Yaroslav Mudryi National Law University (YMNLU) (NIAP_NLU)	6 (1) (0.01 %)
15	2024__студ конф_макет_Том_1_edit.rtf 3/11/2024 Oles Honchar Dnipro National University (Факультет економіки)	5 (1) (0.01 %)
16	Дисертація Молоток І.Ф..docx 12/2/2020 Sumy State University (Кафедра економічної кібернетики)	5 (1) (0.01 %)

Інтернет (10.79 %)

#	ДЖЕРЕЛО URL	КІЛЬКІСТЬ ІДЕНТИЧНИХ СЛІВ (ФРАГМЕНТІВ)
17	https://cyberleninka.ru/article/n/obgruntuvannya-napryamkiv-rozvitku-silskih-ta-selischnih-teritorialnih-gromad-luganskoyi-oblasti	1329 (73) (2.6 %)
18	http://confcontact.com/2020-kolektyvna-managrabinskaletkuna-managrabins-2020-maket.pdf	1269 (45) (2.48 %)

19	http://visnik.snu.edu.ua/index.php/VisnikSNU/article/download/401/378/	795 (53) (1.56 %)
20	http://www.ksau.kherson.ua/files/konferencij/20191119/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D0%B0%D1%85%20%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%2018-19%20%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%B0%202019.pdf	309 (15) (0.6 %)
21	https://revolution.allbest.ru/law/01294285_0.html	278 (24) (0.54 %)
22	http://confcontact.com/2020-ekonomika-i-menedzhment/EIM_2020_tom4.pdf	256 (11) (0.5 %)
23	http://elanets.mk.gov.ua/ua/rda/1408437867/	131 (5) (0.26 %)
24	https://ouci.dntb.gov.ua/en/works/7Xmx3Qx4/	116 (6) (0.23 %)
25	https://zakon.rada.gov.ua/go/34-2020-%D0%BF	88 (9) (0.17 %)
26	http://despro.org.ua/upload/14-Book-%D0%93%D0%B0%D0%BD%D1%83%D1%89%D0%B0%D0%BA%2021%2008%202013.pdf	84 (8) (0.16 %)
27	https://cyberleninka.ru/article/n/problems-of-public-administration-in-the-united-territorial-communities-in-ukraine	52 (2) (0.1 %)
28	https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/academicdepartment/kafedra-pidpryemnyctva-i-prava/zvit2022-20231.pdf	48 (4) (0.09 %)
29	http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/14972/1/EC%202025%20karn2.pdf	45 (3) (0.09 %)
30	http://abstracts.donnu.edu.ua/article/download/3539/3573	44 (2) (0.09 %)
31	https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/11/STUD_ZBIRNYK_2019-2020.pdf	42 (5) (0.08 %)
32	https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergrweb.pdf	42 (2) (0.08 %)
33	https://oleks-selrada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/11/Nakaz-75.pdf	39 (5) (0.08 %)
34	https://revolution.allbest.ru/economy/01350791_0.html	38 (4) (0.07 %)
35	https://luguniv.edu.ua/wp-content/uploads/2023/04/res_chebotarev_e.pdf	38 (4) (0.07 %)
36	https://mydisser.com/ru/catalog/view/formuvannya-sistemi-upravlinnya-finansovoyu-stiykisty-usilskogospodarskih-pidpri-mstv.html	38 (4) (0.07 %)
37	http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/44691/3/dis_savchenko_yulia.pdf	36 (2) (0.07 %)
38	http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/39474/1/212-216%20%D0%A0%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%87%D1%83%D0%BA.pdf	29 (1) (0.06 %)
39	https://www.are-journal.com/index.php/are/article/view/367	26 (4) (0.05 %)
40	https://mydisser.com/ua/catalog/view/45/769/13757.html	26 (3) (0.05 %)
41	http://repository.maranatha.edu/4638/2/0323171_Appendices.pdf	25 (3) (0.05 %)
42	http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/26048/1/%D0%92%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%203%28267%29.....pdf	24 (2) (0.05 %)
43	http://divovo.in.ua/praktichnij-posibnik-z-pitane-formuvannya-spromojnih-teritoria.html	21 (3) (0.04 %)

44	http://reposit.nupp.edu.ua/bitstream/PoltNTU/4801/1/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1_%D0%91%D0%94_%D0%A7%D0%B5%D0%B2%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%8F%D0%B9%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.PDF	19 (1) (0.04 %)
45	https://docplayer.net/64965515-Ministerstvo-osviti-i-nauki-ukrayini-lvivskiy-nacionalnij-universitet-imeni-ivana-franka-kulchickiy-miroslav-ivanovich.html	18 (3) (0.04 %)
46	http://194.44.193.60/cgi-bin/irbis64r_15/cgiirbis_64.exe?LNG=en&C21COM=2&I21DBN=LIBRARY1&P21DBN=LIBRARY1&Z21ID=&Image_file_name=text%2Fvisnik%2Ft112part52009%2Epdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1	17 (1) (0.03 %)
47	https://ps.z-library.sk/book/2986333/3c95d8/%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD-%D1%82%D0%B0-%D0%B0%D0%B0%D0%BF%D1%80%D1%8F%D0%BC%D0%BA%D0%B8-%D0%B7%D0%BC%D1%96%D0%BD.html	16 (1) (0.03 %)
48	https://elar.khmnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/6e8d7ef7-96cc-489b-ac01-8688e943f273/content	15 (2) (0.03 %)
49	http://dspace.luguniv.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/411/1/visnik2-1-2015.pdf	15 (1) (0.03 %)
50	http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/6831/1/Mistseve%20samovriaduvannia_konspekt.pdf	15 (2) (0.03 %)
51	https://eztuir.ztu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7620/178.pdf?sequence=1	15 (1) (0.03 %)
52	https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/17111	14 (1) (0.03 %)
53	http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/15600/3/%D0%93%D1%83%D0%B4%D0%B7%D1%8C%20%D0%A2.%D0%9F.%20%D0%9D%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%96%20%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%96%CC%88%2010%2850%29.pdf	14 (2) (0.03 %)
54	http://journals-lute.lviv.ua/index.php/visnyk-law/article/download/609/579	14 (2) (0.03 %)
55	http://www.tsatu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/sites/49/dysertacija-martynova.pdf	13 (1) (0.03 %)
56	http://www.ek.puet.edu.ua/snr.php	13 (1) (0.03 %)
57	http://abstracts.donnu.edu.ua/article/view/7392/7412	12 (1) (0.02 %)
58	http://confcontact.com/download/info_20200402_eim_ukr.doc	10 (1) (0.02 %)
59	http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/03/literatura-8.pdf	9 (1) (0.02 %)
60	https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2023/02/recenziya-Kochuma_Domuz.pdf	6 (1) (0.01 %)
61	https://econom.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/03/Metodychka_MSPvOTH2020.docx	5 (1) (0.01 %)
62	http://koda.gov.ua/oblderzhadministratsija/struktura/strukturni-pidrozdili-oda/departament-mistobuduvannya-ta-arkhit/teritorialni-gromadi-kiivshhini/perspektivniy-plan/	5 (1) (0.01 %)

Список прийнятих фрагментів

#	ЗМІСТ	КІЛЬКІСТЬ ОДНАКОВИХ СЛІВ (ФРАГМЕНТІВ)
---	-------	---------------------------------------