

Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Географічний факультет
Кафедра економічної та соціальної географії

На правах рукопису
УДК 911.3

**Зміна адміністративно-територіального устрою в межах
Подільського регіону в процесі проведення реформи децентралізації**

Галузь знань: 10 Природничі науки

Спеціальність: 106 Географія

Освітня програма: Економічна та соціальна географія

Спеціалізація: Розвиток продуктивних сил та регіональна економіка

Магістерська робота
студента II курсу
ОР Магістр
Мартенюка Андрія Юрійовича
Науковий керівник
кандидат географічних наук, доцент
Мельничук Анатолій Леонідович

Київ 2020

ЗМІСТ

	стор.
ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ	5
1.1. Адміністративно-територіальний устрій як об'єкт дослідження суспільної географії.	5
2.1. Методи дослідження адміністративно-територіального устрою	7
РОЗДІЛ 2. ЗМІНА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ПОДІЛЬСЬКОГО РЕГІОНУ	9
2.1. Аналіз процесу формування об'єднаних територіальних громад в Україні.	9
2.2 Світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування	17
2.3 Планування, формування та розвиток об'єднаних територіальних громад Подільського регіону.	25
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ НОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ПОДІЛЬСЬКОГО РЕГІОНУ ІЗ ПОЗИЦІЇ СУСПІЛЬНОЇ ГЕОГРАФІЇ.	39
ВИСНОВКИ	42
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	43
ДОДАТКИ	45

Вступ

Потреба зміни форми державного управління в Україні виникла ще на початку заснування української держави. Верховна Рада України у вересні 1997 року ухвалила Європейську хартію місцевого самоврядування [25], тим самим проголошуючи прихильність європейським принципам управління. Відтоді різні уряди робили спроби впровадження потрібних реформ, але через різні фактори вони не увінчалися успіхом. Втілення в життя основних змін почалося після Революції Гідності і зміни уряду на початку 2014 року. Кабінет Міністрів України 1 квітня 2014 року утвердив Концепцію зміни місцевого самоврядування та територіальної організації влади [18]. Реформа системи місцевого самоврядування є бажаною відповіддю на запит від суспільства стосовно ліквідації консервативної неорадянської політичної системи в Україні.

Намагання зберегти або налаштувати до умов сьогодення фінансову та адміністративну монополію центральної влади на центральному рівні та на рівні окремих регіонів — є однією з найвагоміших загроз відбудови державності та незалежності в Україні.

Актуальність теми цієї роботи позначається необхідністю в нашій країні демократичних реформ, розвитком й реформування суспільства загалом, потребою запровадження реформи децентралізації в Україні. Всілякі форми державного управління, його найкращі організаційні форми приречені на провал, якщо не запровадити доцільне співвідношення між центральними регіональними органами влади та місцевого самоврядування. Ефективність децентралізації ухвалення рішень практично залежить від поділу інтересів. Соціально-економічний поділ розвиненого сучасного суспільства встановлює погодження інтересів різних прошарків населення в результаті соціального обміну.

Об'єктом дослідження курсової роботи є реформа децентралізації в Україні, зокрема у Подільському регіоні. Предметом дослідження є її суспільно-географічна складова.

Мета роботи - необхідність розглянути проект територіально-адміністративної реформи в Подільському регіоні та Україні загалом. Для того, щоб досягнути дану мету, я поставив перед собою такі завдання:

- опрацювати наукові праці по даній темі;
- розібратися з теоретико-методологічними основами децентралізації та реформування АТУ України;

- прослідкувати процеси утворення об'єднаних територіальних громад в Україні;
- дослідити планування територіальних громад в Подільському регіоні;

- оцінити варіанти покращення процесу планування нового АТУ Подільського регіону.

По компонентах дана магістерська робота сформована зі вступу, 3 розділів, висновків та додатків.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ АТУ

1.1 Адміністративно-територіальний устрій- як об'єкт дослідження суспільної географії.

Адміністративно-територіальне районування є основним чинником територіального утворення та керівництва господарством країни, воно окреслює поділ території із врахуванням об'єктивних властивостей територіального поділу праці, виникнення територіально-виробничих комплексів різного обсягу тощо.

Питання державного устрою відноситься до загальнонаукових проблем, а також політичних і конституційно-правових елементів, які є основоположними для політичної системи держави. Отже державний устрій є головним для конституційної системи сучасної України.

Адміністративно-територіальний устрій (скорочено АТУ) – це поділ території всередині держави на адміністративно-територіальні одиниці задля створення державного та суспільного керування регіонами та народним господарством, тобто всім політичним і культурним життям. АТУ є «кістяком» процесу створення держави разом з суспільством, а також методів державного управління загалом, тому його простежуватимемо в близькій взаємодії з чинниками поширення влади у державі. Відповідно до АТУ формуються органи державної влади і місцевого самоврядування. Тому реформа децентралізації повинна передбачати зміну обох цих компонентів : як і територіального устрою так і територіальної організації влади в державі .

Розробка АТУ – довготривалий і непростий процес. Він об'єднує як чинники природного відокремлення територій, кожна з яких об'єднується своїм комплексом господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, а в окремих випадках – властивостями етнічного і конфесійного складу населення, так і впровадження, розпочаті органами влади, зацікавленими у впорядкуванні території, структуруванні її організації з метою покращення системи управління та ефективності фіскальної політики.

Необхідно відмітити, що АТУ держави є її важливим показником, умовою збереження її територіальної єдності, інтенсивного і сталого соціально-економічного розвитку, вимогою для практичного утвердження основи сталого розвитку в рамках територіальних адміністративних утворень та держави в цілому.

Сучасний АТУ України утвердився за відсутності самостійної методології й передбачався радянськими ідеями управління територіями в кордонах колишнього СРСР. Він був пристосований до командно-адміністративної системи управління.

Наближення України до міжнародних процесів глобалізації та регіоналізації, її дії стосовно введення європейських стандартів у суспільне життя, ставлять питання стосовно відповідності АТУ держави головним європейським принципам формування системи керування регіональним і місцевим розвитком, перебудови місцевого самоврядування, належності об'єктивним напрямам регіоналізації соціально-економічних явищ.

Потреба АТУ спричинена необхідністю представництва державної влади на окремих територіях та забезпечення зв'язку у відносинах між державною владою і громадянами. Будучи одним з головних показників державності, АТУ відображає економічні, соціодемографічні, етнокультурні та етногеографічні особливості країни. Цей розподіл утверджує історично сформований соціальний та економічний поділ праці (регіони промислового чи аграрного виробництва), структуру поселень (регіони із значним коефіцієнтом урбанізації чи регіони із сіткою невеликих міст, селищ міського типу) та схему державного управління територіями. Встановлення АТУ потребує значного часу, організаційних, фінансових та політичних зусиль. Основною характеристикою АТУ є адміністративно-територіальна одиниця як неподільна частина території держави в визначених законом межах, яка за існування певних географічних, соціально-економічних і демографічних умов є територіальною основою для утворення та роботи органів державної влади і місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальна одиниця здебільшого визначає просторову цілісність, до її складу не може входити територія іншої адміністративно-територіальної одиниці того ж рівня або її частина. АТУ складається як правило, з двох, трьох, чотирьох рівнів. Трьохрівневий поділ (регіон – район – громада) досі був найпоширенішим типом внутрішнього поділу держави. прослідковується також дволанцюгова (випадає район) і чотириланцюгова (регіон – департамент – район – громада) територіальні організації.

У випадку соціальної та економічної нестабільності та світової економічної кризи в Україні зростає пильність до підвищення ефективності системи державного управління через активізацію адміністративного реформування, що означає зміну адміністративно-територіального устрою, головною метою якого є наближення отримання якісних адміністративних послуг до населення.

До проблем адміністративно-територіального напрямку в Україні можна також віднести утворення адміністративно-територіального устрою на

обласному рівні. Із здобуттям нашою державою незалежності та внаслідок переходу до ринкової економіки і свого економічного розвитку з'явився попит у розробці та утвердженні мережі районів, яка б задовольняла необхідності майбутнього розвитку економіки України.

1.2. Методи дослідження адміністративно-територіального устрою

Проблема формування територіальних рівнів управління в системі АТУ вирішується в сфері соціально-економічного системоутворення, а також територіальної організації суспільства, яка складається з багатьох рівнів. Рівні підпорядкування територіальних систем є ключовими для формування нових адміністративних утворень. Існують регіональний, субрегіональний, локальний (рівень сільської територіальної громади), кущовий рівні. До методологічно-концептуальної сфери суспільно-географічної оцінки та дослідження адміністративно-територіального устрою належить ряд взаємозв'язаних, але повною мірою відокремлених суспільно-географічних концепцій: територіальних систем розселення, територіальних систем обслуговування, територіальних соціально-економічних систем, територіальної організації суспільства, соціально-економічного районування та регіоналізації. Ці концепції охоплюють положення, які повинні утвердити основні принципи виділення адміністративних одиниць, визначення їх точної кількості на різних рівнях управління, показників оптимальної досяжності адміністративних центрів.

Базова методика суспільно-географічного дослідження адміністративно-територіального устрою на регіональному рівні сформована факторно-критеріальним методом, сенс якого полягає в створенні обсягу критеріїв, факторів і показників, якими потрібно керуватися при реформуванні АТУ.

Окремі методи групуються в суспільно-географічні критерії. Вони поділяються на 2 групи:

1. загальні – це ті критерії, які враховуються без перевірки при затвердженні будь-якого рішення щодо розбудови АТУ держави чи регіону; вони є характерним еталоном раціональності для різних рішень;
2. критерії безпосередньої реалізації – фактори, які являються основою майбутніх змін, пояснення їх потреби і головний інструмент їх реалізації. Соціально-економічне районування і регіоналізація займають інтегруючу роль, поєднуючи разом всі суспільно-географічні критерії і фактори їх територіальною прив'язкою [9].

Варто додати, що для суспільно-географічного дослідження адміністративно-територіального устрою необхідне утворення географічних баз даних і застосування геоінформаційних систем. Серед багатьох методів для тематики даного дослідження використовуються також історичний, системно-структурний, нормативний, математичний методи, метод аналізу і синтезу, а також індукції та дедукції.

2.Зміна адміністративно-територіального Подільського регіону внаслідок реформи децентралізації

2.1. Аналіз та умови процесу утворення ОТГ в Україні

1 січня 2020 року перспективні плани були схвалені обласними радами або ОВЦА і затверджені Кабміном у 24 областях.

Таблиця 2.1

Перспективні громади в Україні за кількістю в областях

Область	Дата затвердження облрадою	Дата затвердження Кабінетом Міністрів України	Кількість громад
Вінницька	24 червня	13 жовтня	66
Волинська	25 червня	23 вересня	73
Дніпропетровська	27 травня	5 серпня	93
Донецька	24 липня	8 вересня	65
Житомирська	28 травня	12 серпня	66
Закарпатська	26 вересня 2019 рік	18 грудня 2019	57
Запорізька	7 липня	16 вересня	76
Івано-Франківська	24 липня	13 жовтня	61
Київська	13 серпня	18 листопада	29
Кіровоградська	14 липня	11 листопада	53
Луганська	10 червня	5 серпня	45
Львівська	7 липня	11 листопада	85
Миколаївська	12 червня	8 вересня	40
Одеська	24 червня	16 вересня	44
Полтавська	18 червня	23 вересня	79
Рівненська	12 червня	8 вересня	66
Сумська	25 червня	8 вересня	53
Тернопільська	11 грудня	16 грудня	60
Харківська	18 червня	23 вересня	60
Херсонська	5 червня	5 серпня	49
Хмельницька	28 травня	8 вересня	62

Черкаська	25 червня	8 вересня	62
Чернівецька	28 липня	13 жовтня	42
Чернігівська	19 червня	12 серпня	56

Як можна прослідкувати по даних з таблиці, для більшості областей утверджені плани ще у 2015 році. Винятком є Закарпатська область, рішення стосовно якої було прийнято лише на кінець 2019 року.

Вдалому запровадженню реформи в Україні повинне передувати створення якнайкращої, економічно та історично визначеної концепції нового АТУ та реалізації самоврядування в країні. Система територіального самоврядування в Україні мусить мати єдину вертикально-горизонтальну структуру. Її утворюють 2 рівні:

- міські та сільські громади;
- паланки(регіони).

До дворівневої системи самоврядування слід долучити його особливу форму — місто-агломерацію.

Перший рівень. Опорним рівнем та базовим складником місцевого самоврядування для держави повинна стати громада. Це об'єднання людей, яке знаходиться на взаємній території і ухвалює рішення через місцевий референдум про об'єднання в окрему самоврядну одиницю. Потрібно відтіснити чисельність як умову утворення громади. Будь-яке місто, село чи селище може бути громадою незважаючи на чисельність населення, яке в ньому зосереджене.

Наявність районів є нераціональним, адже до громади може відноситися будь-який населений пункт, якщо люди, які в ньому проживають, мають можливість забезпечити необхідні умови соціально-економічного та суспільного розвитку даного поселення.

Громади можуть формувати міста, селища і села міського типу. Села та селища мають змогу добровільно згуртовуватися та створювати єдину громаду. Вони також можуть долучатися до міста, якщо їх громади і громада міста вирішили це питання на місцевому референдумі. Громада вибирає прямим голосуванням сільського чи міського голову і Раду громади. Рада громади обирає власного спікера та утворює Виконком громади, який очолює голова. До обов'язків громади мають відноситись усі суспільні справи місцевого значення, зокрема: землевпорядкування, виконання роботи комунальної системи й інфраструктури, залучення додаткових інвестицій, керування об'єктами загального користування, процес роботи комунального транспорту, будівництво житла для населення, налаштування торговельних площ, охорона довкілля, розвиток освітнього й культурного життя, медицина, підтримка громадського порядку, формування роботи пожежних служб та інше. На рівні громад потрібно відмовитися від структур СБУ, МВС, прокуратури, податкової адміністрації .

Другий рівень місцевого самоврядування - паланки (департаменти, округи, регіони). Даний підхід в Україні дозволить відмовитися від бюрократичних утворень у вигляді районів та областей, утворивши замість них систему рівносильних між собою самодостатніх структур. Даний адміністративно-територіальний поділ наблизить владу до людей, долучить громади до управління державою, відкине зайву бюрократію та сепаратизм. Існує можливість замість 25 областей та 490 районів сформувати 99 паланок. Утвердження запропонованого варіанту невідворотно "понижить" 25 і "підніме" 74 центри, а влада також усуне додаткову ланку - райони. Паланка - власне ідентична українська назва оптимізованої та керованої території (козацька паланка). В рамках кожної паланки повинна функціонувати державна урядова адміністрація і місцевий самоврядний вибраний орган - Рада паланки, яка буде вибирати свого спікера, буде створювати Виконком, а також буде призначати голову Виконкому із всіх

депутатів.

Функції урядової держадміністрації та органів місцевої влади в паланці повинні бути зрозуміло виписаними та забезпеченими належним фінансуванням з бюджету паланки чи державного бюджету. Необхідно відмовитися від системи передачі повноважень, щоб запобігти обвинуваченням державних і місцевих органів влади в невиконаних обов'язках перед громадянами.

Основна мета самоврядних органів паланок - розробка стратегії розвитку території, виконання загальних програм (щодо інфраструктури, будівництва і підтримання шляхів, утримування екологічного балансу тощо). Забезпечення військових частин, судів, підрозділів СБУ та МВС, прокуратури реалізується за допомогою фінансів урядових державних адміністрацій. Органи силових структур формуються тільки на рівні паланок, а не громад .

Паланка виконує суспільні завдання, які виносяться за площину функцій роботи громади, зокрема: соц допомога, транспорт і шляхи регіонального призначення, забудова територій, водне господарство, подолання надзвичайних ситуацій, охорона спокою громадян, управління об'єктами загального користування. Напрямами медицини, культури й освіти повинні проплачуватися з бюджету паланки, а також з державного бюджету — в залежності від функцій закладів, які відносяться до їхньої інфраструктури. Тобто великі медичні й наукові центри, клінічні лікарні повинні фінансуватися державою, в свою чергу стаціонарні лікарні швидкої допомоги, поліклініки, дитячі садочки повинні фінансуватися місцевими бюджетами. Університети, інститути, коледжі повинні перейти до приватної форми власності. Декілька паланок можуть об'єднувати свою діяльність для реалізації проектів, які мають взаємний інтерес чи вигоду.

Окремою формою територіального самоврядування повинні стати міста-агломерації, які за своїм функціональним рівнем є рівносильними до паланок. Йдеться про великі мегаполіси з прив'язаним до них населенням. Останні не входять до міста - центру агломерації, але міцно пов'язані з ним

багатьма функціями. Агломерація формується складним функціонально-територіальним устроєм, зв'язком з головним містом-ядром (у системі моноцентричної агломерації), великою часткою населення, що не зайняте у сфері сільського господарства; добре відмежованими транспортними міськими й міжміськими мережами, високою щільністю населення, урбанізації, індустріалізації та іншими. Територіальні утворення, які входять до міста-агломерації, обирають Раду агломерації. В нашій державі можна створити приблизно 30 міст-агломерацій, серед яких 25 - сьгоднішні обласні центри [13].

Отже у новому територіальному устрою України не буде сформовано поділу міст на міста обласного, районного, центрального значення. Усі міста рівні.

Рада паланки та Рада громади утворюють контрольну палату, яка спостерігає за правильним управлінням видатковим бюджетом. Казначейська служба на рівні громади повинна бути відмінена, а функціонувати тільки на рівні паланок. Казначейство має керувати тільки тими коштами, які призначені для громад, паланок, міст-агломерацій з державного бюджету [6].

Кабінет Міністрів України має встановлювати межі новостворених громад, а Верховна Рада України — межі паланок і міст-агломерацій.

Політика держави у напрямі місцевого самоврядування опирається на інтереси жителів територіальних громад і визначає децентралізацію влади. Децентралізація — це передача органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування чималої частини повноважень, ресурсів та відповідальності. Європейська хартія місцевого самоврядування [25] та міжнародні принципи суспільних відносин у цьому напрямі є основою політики децентралізації. Законодавча база для повної заміни системи влади та її території на всіх рівнях почала створюватися у 2014 році.

Концепція зміни місцевого самоврядування та територіальної організації влади [18] була затверджена урядом у квітні 2014 року. Після затвердження був ухвалений план заходів стосовно виконання цієї концепції, завдяки яким розпочалося проведення реформи.

Для втілення положень Концепції та завдань плану заходів, потрібно було насамперед переглянути відповідні зміни до Конституції України, а також створити пакет нового законодавства. Зміни до Конституції в першу

чергу повинні були вирішити питання створення виконавчих органів обласних та районних рад, перебудови місцевих адміністрацій в контрольно-наглядові органи, утвердити визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Зусиллями українських фахівців, науковців, практиків, експертів проект змін до Конституції був створений та переданий на обговорення в суспільстві. Запропоновані реформи отримали громадську підтримку та високу оцінку від Венеціанської Комісії [17].

Внаслідок політичних інтриг Верховна Рада не змогла прийняти зміни до Конституції про децентралізацію, які подав президент. Через це уряд розпочав реформу в рамках дійсної Конституції в 2014 році [8].

На даний час вже реалізуються законодавчо прийняті ініціативи до Бюджетного та Податкового кодексів [18] в частині фінансової децентралізації. А саме: місцеві бюджети за останні роки зросли до 165,4 мільярдів гривень: з 68,6 мільярдів в 2014 вирости до 234 мільярдів грн в 2018 році.

У 2018 році ОТГ отримали у комунальну власність близько 1,5 мільйонів гектарів земель, призначених для сільського господарства, за межами населених пунктів.

Також досить важливими прийнятими законами стали:

- Закон «Про співробітництво територіальних громад». Він реалізував механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 року виконується вже 325 договорів про співробітництво. Цей механізм вже використали 975 громад.
- Закон «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи виростила у 39 разів: з 0,5 мільярдів в 2014 до 19,37 мільярдів гривень у 2018 році. Завдяки цій підтримки в регіонах та громадах виконано у 2015-2018 роках більше 10 тисяч проектів.
- Пакет законів стосовно збільшення повноважень органів місцевого самоврядування та покращення надання адміністративних послуг. Це дало можливість направити органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання основних адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію підприємств, юридичних та фізичних осіб, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, погодження земельних питань тощо [18].

Нова законодавча основа суттєво збільшила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, сформувала необхідні правові умови та механізми для створення забезпечених територіальних населених пунктів, які об'єднують свої сили для вирішення першочергових проблем. Також вже

зарекомендувала себе нова форма фінансування місцевих бюджетів після отримання ними певної автономії і незалежності від центрального бюджету [7].

Успіхи реформи на першому етапі показують, що Україна вибрала правильний шлях і необхідно йти ним далі. Зупинятися вже не можна.

Датою на 10 січня 2020 року, в Україні сформовано 1029 об'єднаних територіальних громад, в яких проживають 11,7 мільйонів людей. Перспективні плани створення територій громад поширюються на 90,3 % території країни. Регіони з провідних і останніх позицій рейтингу списку регіонів держави з утворення спроможних громад майже не змінювалися за минулий рік.

Такими є дані першого у поточному році Моніторингу децентралізації та зміни місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій. Інформація, отримана з даного моніторингу – певний висновок результату адміністративно-територіальної реформи у 2019 році.

«223 об'єднаних територіальних громад сформувалися в 2019 році, в той самий час 2 роки тому - тільки 141. Децентралізація триває, в неї повірили люди, і завдяки цьому долається протидія тих, хто не вірить в неї. Загалом вже сформовано 1029 ОТГ, що об'єднані у 4698 громад. Існує багато слабких ОТГ. Вони утворені в тих радах, де приймалися політичні чи емоційні рішення. Будемо це виправляти. 6263 громад не об'єдналися до цього часу, тим самим погіршуючи можливості свого особистого розвитку. Вибори до нових ОТГ відбулися у грудні 2019 року. Крім того, 49 об'єднаних громад готові до перших виборів і очікують на рішення ЦВК», - зазначив В'ячеслав Негода, заступник Міністра розвитку громад та територій [1].

У 2019 році найбільш динамічними показниками реформи, за даними Моніторингу, також були:

- Співробітництво громад: на початок минулого року громади уклали 296 договорів про співпрацю, а на початок поточного - 530 договорів: на 234 договори більше.
- Формування центрів надання адміністративних послуг: 775 ЦНАП на початок 2019 – 806 ЦНАП на початок 2020: на 31 ЦНАП більше. Більшість нових центрів реалізовано в громадах.

Варто додати, що у 2019 році значно посилюється процес залучення громад до ОТГ та міст обласного значення. Більше 100 ОТГ пройшли процес приєднання сусідніх громад. В цілому до них долучилися близько 250 сусідніх сільських та селищних рад. За спрощеною процедурою більше сотні громад долучилися до 44 міст обласного значення [5].

Перша п'ятірка лідируючих регіонів за проведенням даної реформи в Україні за 2019 рік майже не змінилася. На початку минулого року в рейтингу

областей зі створення громад лідерами стали Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Запорізька та Волинська області. На сьогодні - Житомирська, Дніпропетровська, Чернігівська, Хмельницька та Запорізька області.

Також значно не зазнала змін п'ятірка регіонів з останніх позицій. На початку минулого року до таких регіонів відносились Вінницька, Полтавська, Київська Кіровоградська та Закарпатська області. Тепер — це Київська, Львівська, Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області.

Закарпатська область піднялася на дві позиції у рейтингу тільки після того, як Закарпатська ОДА реалізувала, а Кабінет Міністрів України утвердив перспективний план створення територій громад області в грудні 2019 року.

«Закарпатська область доповнила нарешті області, в яких є затверджені перспективні плани. Без запланованих громад залишається ще близько 10% території. Найбільша кількість проблем досі існує в Київській та Одеській областях, крім того багато невирішених питань у Вінницькій, Львівській та Черкаській. ОДА мають розробити і надати перспективні плани створення територій громад для затвердження Кабінетом Міністрів», — зазначив В'ячеслав Негода.

Заступник міністра розповів також, що в нинішній час Мінрегіон спільно з підкомітетом ВРУ організують зустрічі, на яких відбувається обговорення стосовно перспективних планів всіх областей для того, щоб вони відповідали законодавству [16].

Також почалися останні консультації стосовно проектів перспективних планів утворення територій громад областей перед розглядом даних документів на засіданні Кабінету Міністрів. Усі перспективні плани уряд повинен прийняти вже у квітні.

Міністерство розвитку громад та територій звернулося до Комітету Верховної Ради з питань бюджету та Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з проханням під час розгляду проекту Закону України «Про внесення змін до Державного бюджету України на 2020 рік» направити 107 ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом в поточному році.

«Уряд визнав спроможними 107 ОТГ, які були сформовані протягом 2019 року. Під час перегляду змін до Держбюджету є усі підстави направити дані громади на прямі міжбюджетні відносини, як і було зазначено у перехідних положеннях Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», - розповів у коментарі порталу «Децентралізація» заступник міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода [2].

У Мінрегіоні зазначили, що за минулі роки 872 ОТГ вже переведені на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (включаючи створені за спрощеною процедурою ОТГ з центрами у містах обласного значення).

2.2 Світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування

На сьогоднішній час приділяється увага вивченню досвіду законодавчої реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за економічними, політичними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими умовами близькими до українських реалій. Також окрему увагу заслуговує практика європейських країн із традиційними децентралізованими процесами. Результати досліджень Інституту Відкритого Суспільства країн Балтії та Центрально-Східної Європи показують, що під час впровадження реформ децентралізації уряди цих держав приділяли значну увагу наступним чинникам:

- законодавча, конституційна основа і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і процеси надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- орієнтація на ринковий економічний розвиток [19].

Децентралізація системи органів влади в державах Центрально-Східної Європи та Прибалтики побудована на принципах «від державної влади на місцях до місцевого самоврядування» і «від міцної держави до міцного громадянського суспільства».

Європейські держави під час реалізації реформи в будь-якому випадку зіштовхувалися із проблемою покращення свого адміністративно-територіального устрою, але різними принципами підходили до її вирішення. Деякі з цих держав реалізовували відповідні реформи АТУ, коли інші тільки трохи змінювали певні його складові або зовсім не проводили жодних змін. Велика кількість держав Європи, які хотіли провести децентралізацію чи автономізацію громад, не мали в місцевих органах влади потрібну територіальну, матеріальну та демографічну основу для надання необхідного рівня громадських послуг і утримання сучасних громад. Тому велика кількість реформ публічної адміністрації в цих країнах починалися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, формування різноманітних регіональних систем управління [24].

В останні роки проходить «хвиля децентралізації» серед держав, що розвиваються – країн Центрально-Східної Європи та нових незалежних держав .

Внаслідок політичних подій 1989 і 1990 рр. у країнах перехідного періоду розпочалися, хоч і з різною інтенсивністю, перебудови адміністративної, економічної й інших систем. У дійсності, «перехідний період» – це процедура переходу від централізовано-контрольованої,

командної економіки в напрямі до створення політично, економічно і адміністративно децентралізованих органів. Місцеве самоврядування, яке є важливою ознакою демократії кожної держави, має особливу форму у будь-якій із них. Тому саме через місцеве самоврядування найбільш повною мірою може бути сформована ідея реалізації влади безпосередньо народом, вирішення питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади. Без узгодженості їх діяльності неможливо вирішити тих завдань та цілей, які виникають перед органами місцевого самоврядування [20].

Перешкоди на шляху не є нездоланими.

В інших державах Європи протягом 1952 – 1992 р. загальна чисельність муніципалітетів також знизилася: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6%.

Територіальна організація нижчого рівня (громад) є важливою складовою децентралізації. Зокрема Закон Італійської Республіки «про устрій місцевих автономій», який був прийнятий у 1990 р., направлений на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, відмову від ланок, які не мали можливості використовувати достатній обсяг фінансових ресурсів для вирішення першочергових проблем і були малочисельними [21].

Новостворені комуни, відповідно до вказаного Закону, мають можливість бути створеними в Італії за кількості населення поселення починаючи від 10 тисяч жителів, провінції – від 200 тисяч жителів і більше. Закон передбачив також фінансову допомогу для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів або для їх залучення до більших комун.

В той самий час реформа децентралізації у Франції відбувалася без переділу карти адміністративного поділу. Наявний тепер адміністративно-територіальний устрій Франції є результатом довготривалої еволюції території держави внаслідок впливу різних чинників. Децентралізація влади там розпочалася після 50-х років минулого століття, яка триває і понині, проте теперішній територіальний устрій зберіг традиції, які були закладені у XVIII столітті.

Реформи в основному стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності — це організація, яка була сформована задля планування землекористування державою в післявоєнний період. Сьогодні вона також займається політикою розвитку населених пунктів Франції, сприяє забезпеченню рівномірного розвитку усіх територій, враховуючи найвідсталіші сільські та міські території у регіонах.

За умов існування великої кількості невеликих комун здійснення управлінських рішень у деяких сферах потребує співпраці між ними. Тому досить розповсюдженими у Франції є об'єднання муніципальних рад. Поряд

із досить широкими можливостями комун у вирішенні питань місцевого значення (наприклад: стосовно самостійного утворення виконавчих органів на місцях), незважаючи на відсутність у комуні офіційного представника уряду, у Франції існує досить серйозна система контролю за діяльністю комун. Уряд має право на призупинення здійснення рішень муніципальних рад у випадку їх невідповідності законам через своїх представників – префекта та супрефекта [24].

Впродовж багатьох років у Франції обговорюється питання стосовно відмови від дрібних і не завжди дієвих сільських комун, чисельність населення яких складає іноді всього кілька десятків чоловік. Але політика держави з цього питання є досить обдуманною і точно не радикальною. Ніяких суперечливих рішень стосовно ліквідації чи об'єднання дрібних сільських комун до цього часу прийнято не було. В свою чергу законодавство створює можливості для різних форм взаємодії комун, утворення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та соціальних проектів. Зокрема, Закон «про об'єднання та консолідацію комун» від 16 червня 1971 р. передбачив можливість об'єднання комун та створення ними спільних органів місцевого самоврядування. Передбачається обов'язкове проведення консультативного опитування мешканців комун з даного питання, яке проводиться за ініціативою органів місцевого самоврядування та префектів. Законом від 12 липня 1999 р. передбачено додаткову державну фінансову підтримку тим комунам, які об'єдналися з іншими.

Проте змінена система публічної адміністрації Франції залишилася однією із найбільш фрагментарних у Європі. Тому управлінські функції розсосереджено по органах місцевого самоврядування – у понад 36000 комун. Утворення такої великої кількості комун у Франції спричинене історичними, географічними, економічними та іншими показниками.

Під час проведених реформ на цей рівень публічної адміністрації держава передала значну кількість важливих повноважень стосовно забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, управління у сфері міського та земельного планування тощо). Держава також надала ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.), які потрібні для виконання цих функцій.

Однак здійснення цих завдань на практиці виявило низку проблем та труднощів, а також призвело до обговорення стосовно життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80%) складають менше 1000 населення. Водночас 98% комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території,

мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а отже і можливості належно виконувати самоврядні повноваження без допомоги (в першу чергу, фінансової) від держави. Натомість активні міські центри мають достатню кількість ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами [24].

Принципово відмінні можливості щодо застосування управлінських функцій мають три види населених пунктів, які існують у сільській місцевості: малі міста (налічують менше 20 тисяч жителів), міста, в яких наявні базари (1000–15000 жителів), малі села (менше 1000 жителів). Малі села не мають ані необхідних ресурсів, ні інфраструктури, потрібної для надання тих публічних послуг, які мають надаватися комунами відносно їх функціональних призначень.

Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надають комуни інших видів, використовуючи при цьому свою власну інфраструктуру (лікарні, школи, освітньо-культурні заклади супермаркети тощо); по-друге, центральний уряд фінансово допомагає комунам малих сіл завдяки фінансовому регулюванню. Питання стосовно укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, але жодних радикальних заходів не проводилося.

Важливою є удосконалення територіального устрою методом рівномірного поділу території з врахуванням державних проблем планування землекористування, незалежно від того, чи вони пов'язані з розвитком міст чи відродженням сільських районів. Міжмуніципальне об'єднання дозволяє реалізовувати спільне управління певними місцевими громадськими послугами (збір побутових відходів, міський транспорт тощо) або спільно використовувати місцеве обладнання, а також реалізовувати проекти місцевого розвитку.

Тому, рекомендованим механізмом за відсутності можливості зменшення кількості муніципалітетів у Франції є

- злиття міжмуніципальних об'єднань для зменшення кількості (>15 000 жителів) і забезпечення внутрішнього балансу – з 2 500 до 1 300;
- збільшення їхніх повноважень;
- формування 15 метрополій на базі найбільших міських районів, в тому числі 3-х метрополій зі спеціальним статусом: Париж, Марсель і Ліон – і ще семи найближчим часом;
- реструктуризація суміжних муніципалітетів (ухвалення Закону від 16 липня 1971 р., відомого як «Марселіновий закон» та Закону від 16 грудня 2010 р. «Про реформу місцевої влади»).

Так, зокрема оптимізація Концепції нових комун (*commune nouvelle*) (Закон від 16 березня 2015 р.) зазначала:

1. оптимізації плану злиття міжмуніципальних об'єднань від 2010 р., в результаті чого було утворено лише 25 нових муніципалітетів;
2. продовження строку повноважень муніципальних радників колишніх комун: всі муніципальні радники належать до тимчасової муніципальної ради до обрання нових членів;
3. краще урахування показників комун у документах з міського планування;
4. фінансовий пакт протягом трьох років, який гарантував надання додаткових державних виплат новим муніципалітетам із чисельністю населення менше 10 000 жителів + понад 300 нових муніципалітетів.

Успіх реформи залежить від успішного вирішення наступних питань:

- вплив злиття на визначення нових регіонів та їх укріплення;
- підтримка регіонів/метрополій, які інтенсивно розвиваються, конкурують, особливо у плані економічного розвитку;
- здатність метрополій до сталого розвитку та його поширення на сільські та віддалені приміські райони.

Крім того, реформа передбачає розширення участі громадян, що включає:

- залучення громадян до проектів розвитку або використання обладнання в національних інтересах, які створюють істотний вплив на довкілля та мають серйозні соціально-економічні наслідки;
- залучення громадян до розробки, здійснення та оцінки заходів, які мають вплив на життя громади, методом утворення окружних рад: будь який муніципалітет з чисельністю населення понад 80 000 жителів має окружну раду;
- утворення Громадських рад, особливо у відсталих громадах, що допомагає залученню громадян шляхом обміну знаннями та гарантування представництва їх інтересів у всіх керівних органах, а також забезпечення можливості подання пропозицій та ініціатив, які стосуються потреб громадян;
- проведення місцевих референдумів, на яких громадяни можуть вирішувати долю проектів місцевого значення.

Посилення децентралізаційних процесів у Франції передбачає модернізацію публічної діяльності, що охоплює важливі заходи нематеріального характеру, та нові форми втручання у вирішення питань місцевого значення шляхом: надання довготривалої підтримки у напрямках зміцнення інтеграції, відповідальності, узгодженості, регулювання, здатності реагувати на загрози, сучасні методи щодо реагування на будь-яку надзвичайну ситуацію на ринку. Новою метою реформи є залучення

державного та приватного секторів (у тому числі громадян) методом сприяння колективному обміну досвідом .

Унітарна парламентська республіка Словаччина, яка має спільний кордон з нашою державою, 1 травня 2004 р. є ввійшла до Європейського Союзу. Словаччина має дворівневу систему адміністративно-територіального поділу, яка складається з восьми країв та 79 округів. Також існує розподіл на територіальні самоврядні одиниці: вісім самоврядних країв, чії кордони збігаються з межами країв, та населені пункти – села та міста. Реформа місцевого самоврядування Словаччини проходила довго і проблематично через те, що проект не мав підтримки більшості представників політичних сил країни. Тому уряд Словаччини проявив ініціативу в реалізації реформи системи державного управління. Спочатку він розробив концепцію цієї реформи, що була схвалена на його засіданні в 2000 р. Уряд країни не виносив цю концепцію на розгляд Народної Ради Словаччини, так як не був впевнений у тому, що концепцію підтримають опозиція та деякі партнери по коаліції. Таким чином, уряд взяв на себе відповідальність за проведення реформи [22], основу якої склали три складові комплексної модернізації державного управління:

1. децентралізація влади, яка включала передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Передбачалося також впровадження принципів фіскальної децентралізації, підготовку системних змін в охороні освіти, здоров'я, соціальній сфері, культурі та транспорті;
2. територіальна реформа, внаслідок якої утворено другий рівень місцевого самоврядування і тим самим розв'язувалися проблеми організації або об'єднання невеликих селищ;
3. адміністративна реформа, що передбачала реструктуризацію державного управління шляхом покращення системи виборів до органів місцевого самоврядування та виявлення відповідних механізмів, які формувалися на принципах законодавства та настановах державного управління Європейського Союзу [23].

Ця концепція стала базою для політичної угоди між партіями владної коаліції, представниками місцевого самоврядування (Союз міст і сіл Словаччини та Унія міст Словаччини) і громадських об'єднань. У 2001 р. розмежування в поглядах стосовно концепції територіальної реформи Словаччини між депутатами владної коаліції у парламенті мало не призвело до розколу уряду. Лише після виборів 2002 р. новий сформований уряд розпочав реформу децентралізації влади. Кроки реформи проходили таким чином:

- ❖ 1998 р. – уряд Словаччини ухвалив Концепцію децентралізації, що стала базовим документом, на базі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, перебудова відповідальності та бюджетних фондів між державою,

- територіальними громадами та територіальними одиницями вищого рівня;
- ❖ 2002 р. – на базі концепції реформування державного управління було запроваджено другий виборний рівень територіального самоврядування; у грудні Народна Рада Словаччини прийняла програмну заяву уряду щодо реформ місцевого самоврядування у напрямку децентралізації державної влади;
 - ❖ 2003-2004 рр. – ухвалений «Проект подальшого впровадження децентралізації державної влади»; у травні 2003 р. парламент Словаччини ухвалив «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки», який став основою для підготовки і впровадження відповідних законів; близько 400 повноважень центрального уряду було передано місцевому рівню селищ та територіальних одиниць вищого рівня;
 - ❖ з 1 січня 2005 р. була запроваджена нова система фінансування місцевого самоврядування – фіскальна децентралізація.

Конституція Словацької Республіки, схвалена у 1992 р., основною територіальною одиницею територіального самоврядування визначає громаду. Загалом, місцеве самоврядування складають громади та територіальні одиниці більш високого рівня (ст. 64). Відповідно до ст. 65, адміністративні одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами, які самостійно ведуть господарство з власним майном та власними фінансовими коштами. Крім того Конституція утворює право громади на об'єднання з іншими громадами задля реалізації спільних інтересів; аналогічне право надано й територіальним одиницям більш високого рівня (ст. 66) [22]. Після проведення реформи децентралізації у державі утворилися близько трьох тисяч населених пунктів (міст та сіл) і було сформовано 8 країв, які поділяться на 79 округів. Райони складаються з громад, кількість яких становить 2891 одиниця. 130 громад є містами, інші – сільськими громадами. Останні, власне, утворюються з кадастрових районів. Територіальне самоврядування Словаччини здійснюється на зборах громади, на місцевому референдумі, органами громади (представництво громади та старости громади) або органами територіальної одиниці вищого рівня. Зобов'язання та обмеження при реалізації територіального самоврядування можуть також визначатися міжнародними договорами [31]. Держава ж може втручатися у діяльність громад виключно у порядку, встановленому законом.

Що стосується питань поділом повноважень між місцевими та центральними ланками влади, то за останньою залишилося втілення макроекономічної та валютної політики, митних операцій, податкова служба, вища освіта, внутрішня безпека, оборона, пожежна безпека, судова система, функціонування транснаціональних магістралей (автобани та дороги першого класу), аеропортів, охорона навколишнього середовища [22]. До власних функцій органів місцевого самоврядування належать місцеві комунікації, міський транспорт, житло, збір місцевих податків та зборів, місцева поліція,

реалізація роботи водоканалу та водоводу, поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні, культурні заклади, дошкільні та позашкільні заклади, комунальні відходи, озеленення та догляд за чистотою довкілля, розвиток населеного пункту тощо. Здебільшого, свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при їхньому задіянні. Державна влада може впливати на органи місцевого самоврядування тільки через прийняття законодавчих актів, так як вона не має в своїй спроможності жодних адміністративних інструментів впливу [22].

Окремі функції муніципалітети можуть здійснювати спільно. Зазвичай, це стосується великих інфраструктурних проєктів, наприклад розвитку водного господарства, утилізації відходів, технічного обслуговування. На думку експертів, словацька реформа з децентралізації стала найбільш успішною стосовно бюджетної системи. З того часу 70% доходів та витрат муніципалітетів формуються на власних джерелах, а решту 30% складають цільові дотації з бюджету держави. Таким чином, відповідно до дійсних норм, 70,3% податку на прибуток фізичних осіб передано органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам територіальних одиниць вищого рівня і тільки 6,2% надходить до казни держави [28].

Словацьчина обрала так звану «роздільну модель» публічного адміністрування, яка налаштована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Провідним принципом формування даної моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їхня фінансова самодостатність, відсутність підпорядкування між ними та максимальна децентралізація повноважень і відповідальності.

До бази правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, який є визнаним в Європі. Його реалізація пов'язана із формуванням публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування і цілому не протиставляються державним, а навпаки, є втіленими в один управлінський механізм, робота якого спрямована на багатопрофільне вирішення завдань, які виникли для суспільства загалом. Проте, органи місцевого самоврядування однакового рівня через нерівність умов (ресурсів) не мають можливість однаково забезпечувати вирішення відповідних проблем. За принципом субсидіарності місцеві громади можуть реалізувати тільки ті компетенції, які захищені державою принципом створення механізмів фінансового перерозподілу. Відповідно до даного принципу всі повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою – проміжного та регіонального. Тому для територіального планування необхідне об'єднання територій і пошуку варіантів їх рівномірного поділу [24].

Тому в багатьох державах необхідність в децентралізації з'явилася у зв'язку із широкими процесами лібералізації, приватизації і реалізації

ринкових реформ. Так як реформи в різних країнах розвиваються і протікають по-різному, в їх основі лежить єдиний принцип, що визначає необхідність децентралізації: керувати виробництвом товарів і наданням послуг повинна найнижча ланка управління, яка може взяти на себе відповідні витрати і використовувати отримані результати [27].

Відповідно до даних ОЕСР, теперішня ситуація процесів децентралізації у світі показує, що у 2015-2016 рр. було виділено 137 516 місцевих територіальних утворень, серед яких: 133 900 утворень муніципального рівня; 4 108 утворень середнього рівня; 520 утворень регіонального чи державного рівня. На місцевому рівні інституційний ландшафт дуже різний та складний. Проте за останні 20 років даний ландшафт зазнав суттєвих змін, особливо після кризи, яка виникла після процесів децентралізації чи рецентралізації.

Відповідно до цього, більш широкого контексту набувають реформи багаторівневого управління, які проявляться у трьох взаємопов'язаних вимірах: інституційному, територіальному та державно-управлінському.

Характерним у цьому зв'язку є те, що в державах Організації економічного співробітництва та розвитку проходить процес переходу до багаторівневого управління, до реалізації ефективної системи впливу на територію, яка б могла забезпечувати їх сталий розвиток і достатню для цього керованість.

Вивчення зарубіжного досвіду запровадження реформ децентралізації допоможе позбутися деяких упереджень і неправильних підходів, які є характерні для сучасної української практики управління «від центру». Характерно, що в багатьох країнах однією із головних причин децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку, які повною мірою характерні й для України. Перевага сильних самодостатніх та спроможних органів місцевого самоврядування у більш ефективному управлінні, покращують місцеві проекти розвитку, коли більшість громадян мають можливість брати участь у прийнятті рішень і відчують, що проект покращує конкретні умови їх проживання. Ось чому особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими відносинами є правильне законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями керування. А ефективно і дієво місцевого самоврядування не тільки усуне інституційні та юридичні перешкоди, а й зміцнить політичну стабільність та національну єдність, запровадить інноваційні форми вирішення місцевих проблем.

2.3 Планування, формування та розвиток об'єднаних територіальних громад Подільського регіону

Враховуючи той факт, що я 18 років прожив у Вінниці, в мене виникло бажання дослідити процес децентралізації в Подільському регіоні. Як ми

знаємо Подільський регіон сформований трьома областями: Вінницькою, Хмельницькою та Тернопільською.

Вінницька область станом на цей час сформована 46 об'єднаними територіальними громадами (ОТГ). Загальна кількість територіальних громад складає 490. Площа області—26513 км². Площа ОТГ складає 5570.2 км². Це займає 21 % від загальної площі області. Загальне населення становить області становить 1546620, ОТГ —752594 осіб (48% обласного населення).

Більш детально це можна виразити таблицею:

Таблиця 2.1.

Формування об'єднаних територіальних громад Вінницької області

Назва ОТГ	Район	Дата створення	Тип ОТГ	Кількість об'єднаних рад	Площа км ²	Кількість населення
Бабчинецька	Чернівецький	18.12.2016	сільська	3	165.28	4421
Барська	Барський	18.12.2016	міська	2	35.05	16467
Брацлавська	Немирівський	29.10.2017	селищна	3	71.78	6539
Вапнярська	Томашпільський	28.08.2016	селищна	3	55.75	8601
Вінницька	Вінницький	29.11.2018	міська	2	113.8	371139
Войнашівська	Барський	22.12.2019	сільська	3	116.53	5249
Вороновицька	Вінницький	18.12.2016	селищна	3	108.72	9623
Гавришівська	Вінницький	22.12.2019	сільська	4	104.15	6087
Глуховецька	Козятинський	29.10.2017	селищна	4	124.11	7424
Гніванська	Тиврівський	29.10.2017	міська	2	102.1	14811
Дашівська	Іллінецький	11.12.2016	селищна	6	235.36	8226
Джулинська	Бершадський	11.12.2016	сільська	2	126.01	5307
Жданівська	Хмельницький	18.12.2016	сільська	2	69.59	3759
Жмеринська	Жмеринський	29.10.2019	міська	5	201.72	39176
Іванівська	Калинівський	29.10.2017	сільська	3	134.63	7610
Іллінецька	Іллінецький	28.08.2016	міська	10	398.96	19329
Калинівська	Калинівський	25.10.2015	міська	2	88.49	20163
Ковалівська	Немирівський	11.12.2016	сільська	5	165.94	4927
Краснопільська	Гайсинський	29.10.2017	сільська	5	178.73	4203
Кунківська	Гайсинський	30.04.2017	сільська	4	175.62	4332
Літинська	Літинський	30.06.2019	селищна	2	40.31	8705
Лука-Мелешківська	Вінницький	29.10.2017	сільська	3	93.55	7007
Махнівська	Козятинський	22.12.2019	сільська	3	142.38	5150
Мельниківська	Немирівський	11.12.2016	сільська	2	85.31	1442
Мурафська	Шаргородський	30.04.2017	сільська	2	93.23	6352
Немирівська	Немирівський	18.12.2016	міська	6	153.2	15174
Новогребельська	Калинівський	24.12.2017	сільська	2	68.95	1681
Оратівська	Оратівський	18.12.2016	селищна	3	100.51	3789
Павлівська	Калинівський	30.06.2019	сільська	2	94.13	4118
Райгородська	Немирівський	11.12.2016	сільська	4	98.52	2157

Росошанська	Липовецький	29.10.2017	сільська	2	68.0	3001
Северинівська	Жмеринський	18.12.2016	сільська	2	72.96	3522
Ситковецька	Немирівський	18.12.2016	селищна	2	57.66	2749
Соболівська	Теплицький	30.06.2019	сільська	2	90.13	3520
Сокиринецька	Вінницький	11.12.2016	сільська	2	48.89	3634
Староприлуцька	Липовецький	29.10.2017	сільська	2	67.24	2814
Студенянська	Піщанський	25.10.2015	сільська	2	129.32	3266
Сутисківська	Тиврівський	30.06.2019	селищна	2	62.79	6813
Теплицька	Теплицький	30.06.2019	селищна	8	222.71	11048
Томашпільська	Томашпільський	18.12.2016	селищна	13	398.55	14531
Тростянецька	Тростянецький	29.04.2018	селищна	2	80.01	8251
Тульчинська	Тульчинський	18.12.2016	міська	5	183.81	20729
Хмільницька	Хмільницький	20.11.2018	міська	2	42.21	28334
Шляхівська	Бершадський	29.10.2017	сільська	2	86.7	2663
Шпиківська	Тульчинський	11.12.2016	селищна	2	94.23	4304
Якушинецька	Вінницький	30.04.2017	сільська	4	122.58	10447

Хмельницька область утворена з 51 ОТГ . Тут зосереджено 348 територіальних громад. Площа області складає 20645 км² ,Площа ОТГ — 12645.852 км² . Це становить 61 % від загальної площі області. Загальне населення області — 1255522 ,населення ОТГ в області — 570433 осіб (45% обласного населення).

Таблиця 2.2.

Формування об'єднаних територіальних громад Хмельницької області

Назва ОТГ	Район	Дата створення	Тип ОТГ	Кількість об'єднаних рад	Площа км ²	Кількість населення
Антонінська	Красилівський	29.10.2017	селищна	7	226.73	6115
Баламутівська	Ярмолинецький	24.12.2017	сільська	3	110.95	1834
Берездівська	Славутський	25.10.2015	сільська	13	316.39	8537
Білогірська	Білогірський	29.04.2018	селищна	7	289.51	11578

Війтовецька	Волочиський	25.10.2015	селищна	12	238.2	7419
Вовоковинецька	Деражнянський	24.12.2017	селищна	3	109.92	4045
Волочиська	Волочиський	25.10.2015	міська	19	527.0	33076
Ганнопільська	Славутський	25.10.2015	сільська	7	199.45	6224
Гвардійська	Хмельницький	25.10.2015	сільська	5	171.0	7633
Городоцька	Городоцький	29.10.2017	міська	18	631.46	31151
Грицівська	Шепетівський	29.10.2017	селищна	7	194.29	7147
Гуківська	Чемеровецький	18.12.2016	сільська	4	95.07	2757
Гуменецька	Кам'янець-Подільський	25.10.2015	сільська	8	249.56	12067
Дунаєвецька	Дунаєвецький	25.10.2015	міська	26	669.13	36541
Дунаєвецька	Дунаєвецький	25.10.2015	селищна	12	260.78	10318
Жванецька	Кам'янець-Подільський	24.12.2017	сільська	5	183.0	5279
Заслужненська	Красилівський	22.12.2019	сільська	3	97.105	2949
Китайгородська	Кам'янець-Подільський район	25.10.2015	сільська	4	186.7	4312
Колибаївська	Кам'янець-Подільський район	25.10.2015	сільська	2	70.02	4644
Красилівська	Красилівський	29.10.2017	міська	9	218.95	25344
Крупецька	Славутський	24.12.2017	міська	4	189.85	3507
Ленковецька	Шепетівський	18.12.2016	сільська	7	264.2	6586
Летичівська	Летичівський	25.10.2015	селищна	14	631.97	19184
Лісовогринівецька	Хмельницький	25.10.2015	сільська	8	257.99	7720
Маківська	Дунаєвецький	25.10.2015	сільська	3	103.64	6896
Меджибізька	Летичівський	25.10.2015	сільська	7	319.39	7745
Наркевицька	Волочиський	25.10.2015	селищна	7	214.94	6153
Нетішинська	Славутський	07.06.2019	міська	2	96.99	38003
Новоставецька	Теофіпольський	23.12.2018	сільська	2	70.87	2304
Новоушицька	Новоушицький	25.10.2015	селищна	20	747.0	29007
Олешинська	Хмельницький	29.10.2017	сільська	2	72.52	4345
Плесенська	Шепетівський	22.12.2019	сільська	2	135.326	2296
Плужненська	Ізяславський	30.06.2019	сільська	3	176.65	5080
Полонська	Полонський	25.10.2015	міська	13	601.38	33025

Пенінкіська	Полонський	25.10.2015	селищна	2	179.96	8195
Розсошанська	Хмельницький	25.10.2015	сільська	4	113.74	5599
Сатанівська	Городоцький	25.10.2015	селищна	5	202.97	7639
Сахновецька	Старокостянтинів	22.12.2019	сільська	2	122.54	2768
Сахновецька	Ізяславський	22.12.2019	сільська	3	107.511	1788
Славутська	Славутський	18.09.2018	міська	2	69.87	36148
Слобідсько-Кульчієвецька	Кам'янець-Подільський район	29.10.2017	сільська	3	147.6	6931
Смотрицька	Дунаєвецький	24.12.2017	селищна	5	155.96	6371
Солобковецька	Ярмолинецький	29.10.2017	сільська	4	140.56	3876
Старосинявська	Старосинявський	25.10.2015	селищна	17	662.22	19442
Староушицька	Кам'янець-Подільський район	24.12.2017	селищна	5	165.4	5903
Судилківська	Шепетівський	18.12.2016	сільська	6	386.76	13020
Улашанівська	Славутський	23.12.2018	сільська	10	378.62	8348
Чемеровецька	Чемеровецький	18.12.2016	селищна	19	464.5	21920
Чорноострівська	Хмельницький	25.10.2015	селищна	10	262.93	12536
Шаровечківська	Хмельницький	29.04.2018	сільська	2	46.78	4308Я
Ямпільська	Білогірський	23.12.2018	селищна	3	110.0	4820

У Тернопільській області зосереджено 54 ОТГ. Загальна кількість територіальних громад становить 615. Площа області займає 13823 км². Площа ОТГ Тернопільщини складає 6800.94 км². Це займає 49 % від загальної площі області. Населення області — 1039219, громад в області 671976 осіб (64% обласного населення).

Таблиця 2.3.

Формування об'єднаних територіальних громад Тернопільської області

Назва ОТГ	Район	Дата створення	Тип ОТГ	Кількість об'єднаних рад	Площа км ²	Кількість населення
Байковецька	Тернопільський	25.10.2015	сільська	9	147.9	10874
Бережанська	Бережанський	02.11.2018	міська	2	59.8	19784

Білецька	Тернопільський	23.12.2018	сільська	6	101.3	9867
Білобожницька	Чортківський	25.10.2015	сільська	3	74.2	3674
Більче-Золотецька	Борщівський	18.12.2016	сільська	3	85.5	3710
Борсуківська	Лановецький	18.12.2016	сільська	4	91.3	4406
Борщівська	Борщівський	11.12.2016	міська	8	146.8	17572
Васильковецька	Гусятинський	25.10.2015	сільська	6	125.9	6040
Великобірківська	Тернопільський	22.12.2019	селищна	2	52.84	4718
Великогаївська	Тернопільський	25.10.2015	сільська	7	147.8	11335
Великодедеркальська	Шумський	18.12.2016	сільська	5	76.9	3750
Вишнівецька	Збаразький	18.12.2016	селищна	5	97.2	8855
Вікнянська	Гусятинський	22.12.2019	сільська	5	137.5	3681
Гримайлівська	Гусятинський	18.12.2016	селищна	2	45.0	2716
Гусятинська	Гусятинський	25.10.2015	селищна	3	35.5	8195
Дорогичівська	Заліщицький	29.04.2018	сільська	4	55.6	2589
Заводська	Чортківський	25.10.2015	селищна	2	28.8	4292
Залозецька	Зборівський	18.12.2016	селищна	7	126.1	6305
Зборівська	Зборівський	29.10.2017	міська	17	357.3	15838
Золотниківська	Теребовлянський	25.10.2015	сільська	14	284.3	7840
Золотопотіцька	Бучацький	25.10.2015	селищна	8	123.8	10685
Іванівська	Теребовлянський	25.10.2015	сільська	4	109.6	4244
Козлівська	Козівський	25.10.2015	селищна	4	95.6	4521
Колиндянська	Чортківський	25.10.2015	сільська	6	108.0	4392
Колодненська	Збаразький	25.10.2015	сільська	2	78.9	2686
Кипиченська	Гусятинський	23.12.2018	міська	7	148.7	12429
Коропецька	Монастирський	25.10.2015	селищна	3	68.5	4535
Коцюбинська	Гусятинський	18.12.2016	сільська	2	44.3	2294
Купчинецька	Козівський	23.12.2018	сільська	4	97.6	3931
Лановецька	Лановецький	29.10.2017	міська	5	134.6	12302
Лапушненська	Кременецький	25.10.2015	сільська	2	58.5	2280
Мельнице-Подільська	Борщівський	25.10.2015	селищна	11	223.4	15736
Микулинецька	Теребовлянський	25.10.2015	селищна	4	93.9	7762
Млиновецька	Зборівський	22.12.2019	сільська	3	81.3	3385
Монастирська	Монастирський	23.12.2018	міська	7	128.9	9522

Нараївська	Бережанський	22.12.2019	сільська	7	218.1	6952
Настасівська	Тернопільський	23.12.2018	сільська	3	55.0	2591
Новосільська	Підволочиський	25.10.2015	сільська	3	91.8	3596
Озернянська	Зборівський	25.10.2015	сільська	4	56.8	2633
Озерянська	Борщівський	25.10.2015	сільська	3	56.8	2638
Підволочиська	Підволочиський	25.10.2015	селищна	17	350.4	19088
Почаївська	Кременецький	25.10.2015	міська	2	54.2	9390
Саранчуківська	Бережанський	29.10.2017	сільська	6	109.5	3128
Скала-Подільська	Борщівський	25.10.2015	селищна	6	149.9	9436
Скалатська	Підволочиський	25.10.2015	міська	10	224.2	13796
Скориківська	Підволочиський	25.10.2015	сільська	5	144.1	3900
Теребовлянська	Теребовлянський	25.10.2015	міська	14	398.8	29600
Тернопільська	Тернопільський	14.11.2018	міська	5	151.4	224364
Товстенська	Заліщицький	29.04.2018	селищна	4	70.9	5885
Трибухівська	Бучацький	18.12.2016	сільська	3	73.0	5993
Хоростківська	Гусятинський	29.10.2017	міська	7	184.6	13931
Чернихівецька	Збаразький	18.12.2016	сільська	2	38.8	2158
Чортківська	Чортківський	24.12.2019	міська	5		35341
Шумська	Шумський	25.10.2019	міська	19	499.5	20811

Адміністративно-територіальна реформа — це одна з небагатьох реформ в Україні, яка має свій план, стратегію, а також чітку концепцію. Її характерною ознакою є те, що в процесі децентралізації водночас проводиться декілька реформ у секторі державного управління:

- реформа територіальної організації влади;
- реформа місцевого самоврядування;
- реформа регіональної політики.

Саме цим вона має відмінність від подібних реформ, які відбулися в інших європейських країнах. Також реформа в нашій державі, зокрема в Подільському районі, позначається досить високою швидкістю. Процес децентралізації забезпечує дійсне місцеве самоврядування. Процес децентралізації характеризується як:

- передача значної кількості повноважень від органів державної влади на рівень місцевого самоврядування, на рівень районів і регіонів, але найбільше на рівень громад;

- закріплення засобів, власних доходів, субвенцій, щоб громади мали можливість здійснювати свої повноваження, а також розпоряджатися ресурсами;
- підвищення якості та наближеності послуг для людей, які надаються на всіх рівнях, тому що це «інструмент для поліпшення якості життя людини» (інтерв'ю, Київ);
- можливість об'єднати державу, яка розділена в цей час між феодалними кланами на місцевому рівні [12].

Децентралізація пояснюється як можливість громад мати повноваження і розпоряджатися ресурсами на їх реалізацію. Раніше повноваження і ресурси розташовувалися в центрі та розподілялися по виконавчій вертикалі, що збільшувало залежність громад і створювало складнощі для розвитку самоврядування. Коли вже зараз головна частина зароблених коштів залишається в громаді, і її члени самостійно приймають рішення, на що ці гроші слід витратити [30].

Поступово змінюються відносини між центром та об'єднаними громадами від субординації до партнерства. Відносини стають більш прагматичними, хоча деякі учасники дослідження наводили приклади, коли, керівники громад відмовлялися на перехідному етапі від участі в заходах на рівні області чи району після того, як відчули незалежність. Рішення про розподіл фінансів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [3] і субвенцій приймаються за формулою, а не через лобіювання виконавчої влади з боку представників місцевого самоврядування. Це позбавляє можливості централізованого застосування адміністративного ресурсу під час виборів, а також питання корупції, пов'язаної з розподілом ресурсів.

В результаті децентралізації спостерігається посилення економічної активності на місцевому рівні, формування у сфері обслуговування робочих місць, раніше нехарактерних сільській місцевості. Проявляється підвищення якості послуг, які надаються на рівні громади. Наприклад, в одній із сільських шкіл суттєво підвищилася якість харчування для учнів. Це стало можливим внаслідок виділення більших коштів на харчування, а також початку замовлення продуктів у місцевих постачальників, а не на рівні району чи області. Місцева влада прийняла обидва рішення в інтересах громади. Зменшення адміністративних перешкод сприяє розвитку місцевого бізнесу. Об'єднана громада отримує дозвіл лише від одного органу влади, в той час як раніше треба було отримувати дозвільні документи в декількох місцях, нерідку завдяки корупції. Територіальні утворення були занадто маленькими, і займатися підприємницькою діяльністю на території тільки одного з них було не вигідно. Розвиток також забезпечує спільне планування в громаді, залучення членів громади до процесу прийняття та реалізації рішень.

В межах реформи створено умови для співпраці громад, визначено процедури і можливість реалізації спільних проектів в сфері культури, розвитку спорту, освіти, охорони здоров'я. Надходження фінансових коштів

на місця дало можливість відремонтувати шкільну та спортивну інфраструктури. У штаті адміністрацій об'єднаних громад передбачена посада відповідального за спорт і фізичний розвиток. Можна очікувати, що через декілька років почне розвиватися український футбол, бо в багатьох місцях уже ремонтуються давно порожні стадіони і шкільні спортзали, в яких збирається місцева молодь для того щоб пограти. Відбуваються місцеві чемпіонати з футболу [12].

В цілому відповідно до Перспективного плану на території Вінницької області передбачено формування 108 об'єднаних (спроможних) територіальних громад. Проте, розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року №1076-р та від 23 грудня 2015 року № 1345-р Вінницькій області погоджено створення територіальних громад в кількості 37 одиниць. Хмельницька область на початку 2015 року із існуючим адміністративно-територіальним поділом не була самодостатнім регіоном, її дотаційність становила близько 60 %. Із 592 сільських та селищних бюджетів у 135 дотаційність складала понад 60 %, у 43-х – понад 70 %. Особливістю області є достатньо висока нерівномірність адміністративно-територіального поділу. На початок 2015 року було сформовано 625 органів місцевого самоврядування. В цілому налічується 1451 населений пункт, у тому числі міського типу – 37 (6 міст обласного значення, 7 – районного значення, 24 – селищ міського типу), сільських – 1414 [4].

За підсумками січня-червня 2019 року середній показник доходів загального фонду (без трансфертів) на 1 мешканця по 37-ми ОТГ області становив 1 962,7 грн. Найбільше доходів у розрахунку на 1-го мешканця отримано у Вінницькій ОТГ – 3 700,6 грн, найменше у Мурафській ОТГ – 700,6 грн. Серед ОТГ області 23 громади отримують з державного бюджету базову дотацію, 10 перераховують реверсну дотацію. Найвищий рівень дотаційності у Мурафській громаді, у якої показник базової дотації у загальній сумі доходів складає 41,1%.

Найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Мельниківської ОТГ – 65,4%, найменша – на бюджет Вінницької ОТГ – 8,1%. В середньому, по всіх ОТГ області питома вага заробітної плати у видатках загального фонду становить 75,6%. Найвищий показник видатків у Мельниківській ОТГ – 89,7%, найнижчий у Вінницькій ОТГ – 37,1%.

Практика впровадження бюджету участі як одного з механізмів фінансової децентралізації доволі поширена серед ОТГ Вінниччини. Громадський бюджет - це інструмент, що дозволяє залучати громадян до втілення проєктів розвитку територій, підвищувати рівень прозорості та ефективності використання кошторисів громад, збільшувати довіру між владою та мешканцями міст і сіл. Про це повідомила радниця з місцевих фінансів та управління Вінницького регіонального офісу Програми «U-LEAD з Європою» Інна Святна.

«Вже близько третини об'єднаних громад Вінниччини впроваджують громадський бюджет. Це впливає на прозорість місцевих бюджетів і дозволяє органам влади зрозуміти потреби жителів різних цільових груп. Вінниччина відрізняється нестандартними проектами, які реалізуються завдяки бюджету участі. Зазвичай, проекти, які пропонуються, передбачають вирішення питань благоустрою, але, як показує голосування, жителі можуть зосереджувати увагу органів влади на проблемі, яка, можливо, залишається поза увагою. От наприклад Якушинецька ОТГ впроваджує ініціативу щодо належного утримання безпритульних тварин. Мешканці громад області пропонують цікаві проекти з організації дозвілля та з екологічного напрямку», - зазначила Інна Святна [2].

Серед ОТГ області, які використовують механізми партиципаторного бюджету - Вінницька, Хмельницька, Тульчинська, Немирівська, Глуховецька, Томашпільська, Дашівська, Брацлавська об'єднані територіальні громади. Безперечними лідерами є місто Вінниця, де на 2020 рік виділили 7 млн грн для здійснення 12 проектів, а також Хмельницька громада, що з 2017 року кожного року фінансує бюджету участі на суму 1 млн грн.

Вперше цього року мають стати довершеними проекти громадських ініціатив у Тульчинській ОТГ. «Проектами-переможцями конкурсу бюджету участі стали три ініціативи. Це – облаштування зони відпочинку та ігрового майданчику для дітей з особливими потребами на території Центру «Промінь надії» вартістю 371 тис. грн, проект «Зроби людям добро» - соціальна перукарня вартістю 100 тис. грн та побудова мистецького центру «ArtMISTo» - 100 тис. грн. Для активістів Тульчинської ОТГ ми провели серію тренінгів із проєктного менеджменту завдяки підтримці міської ради та благодійної громадської організації «Життя і розвиток громад». Ми провели також інформаційну кампанію щодо можливостей реалізації проєктів розвитку, а також забезпечили функціонування відповідної платформи для онлайн-голосування», – розповіла Наталія Гнатенко, начальниця відділу економіки, стратегічного планування та інвестиційного розвитку Тульчинської міської ради.

Активізувались мешканці й у сфері розвитку території у Брацлавській ОТГ. Жителі громади запропонували три невеликі проекти, які профінансувала селищна рада. Начальник відділу проєктної діяльності та міжнародного співробітництва Брацлавської селищної ради Антон Кухлев повідомив, що загальна вартість проєктів громадських ініціатив склала 50 тис. грн. Це організація першого міні-марафону в рамках організації спортивного дозвілля молоді, встановлення вуличних спортивних тренажерів у селі Монастирська Брацлавської ОТГ, а також виготовлення і розміщення знаків туристичної навігації на об'єктах культурно-історичної спадщини (на території громади 10 таких об'єктів).

«Впровадження бюджету участі ми розпочали із тренінгів та інформування населення щодо можливості реалізації громадських ініціатив, а

також організували голосування онлайн та офлайн. Вартість підтриманих проєктів не вийшла за рамки передбаченого кошторису, тож вони вже профінансовані», - повідомив Антон Кухлев [2].

Популярними ініціативами мешканців Глуховецької селищної ОТГ є розвиток спорту та облаштування спортивних об'єктів. Цьогоріч громада здійснить 4 такі проєкти. Крім того, заплановано фінансування двох пропозицій із благоустрою. Вартість кожного проєкту становить 30-40 тис. грн.

Фахівці зазначають, що кожна громада має свою особливість щодо можливостей впровадження бюджету участі. Забезпечення платформи для голосування також є важливим моментом, так як для міст характерними є онлайн-інструменти, а для сільських громад необхідно врахувати можливість відбору проєктів через пряме ознайомлення та голосування.

«Місцеві бюджети ОТГ Вінниччини проявляють ініціативу до зростання. Громади вже мають ряд здобутків щодо упорядкування території, розвитку комунального господарства, благоустрою тощо. Більша частина ОТГ можуть виділити із власних коштів до 100 тис. грн на проєкти бюджету участі та продуктивно їх реалізувати. Фінансування реалізується, як правило, із капітальних видатків, проте це можуть бути і видатки бюджету розвитку. Особливістю громад області є прагнення мешканців забезпечити комфорт та естетику територій. В сьогоdnішній час жителі хочуть бачити клумби, парки, сквери, сучасні зони відпочинку, фонтани, цікаві ігрові та розвиткові проєкти, адже переважно вони вже мають освітлені вулиці, водогони, відремонтовані школи і садочки. Бюджет участі – це демократичний процес, направлений не лише підвищити якість життя людей, а й покращити рівень обізнаності мешканців ОТГ стосовно можливостей місцевого самоврядування та реформи децентралізації в цілому», - сказала Інна Святна [2].

Хмельниччина активною мірою підтримала реалізацію заходів з децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. В першій половині 2016 року надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ області склали 610 млн грн, що є майже в 9 разів більше порівняно з надходженнями аналогічного періоду минулого року. Усі 22 місцевих бюджети ОТГ області за I півріччя поточного року перевиконали планові показники доходів загального фонду. Отримання потужного фінансового ресурсу від держави у формі субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на створення інфраструктури об'єднаних територіальних громад в обсязі 216,37 млн грн сприяло виконання в ОТГ переліку важливих інфраструктурних проєктів, серед яких: проведення та реконструкція водогонів, капітальні ремонти у закладах освіти, культури, охорони здоров'я, адміністративних приміщеннях, придбання шкільних автобусів, освітлення вулиць і ремонт доріг, закупівля техніки для комунальних підприємств, будівництво артезіанських свердловин, ремонт каналізаційних очисних

споруд та ін. Об'єднані громади також мали можливість скористатись ресурсами державного фонду регіонального розвитку. Серед яскравих прикладів варто відзначити: реконструкцію дитячих садочків в м. Красилові, в с. Лисогірка та в с. Гуменці Кам'янець- Подільського району, які дали змогу збільшити рівень охоплення дошкільною освітою до 400 дітей та підвищити якість надання послуг дошкільної освіти; добудову харчоблоку до будівлі ЗОШ I-III ступенів в с. Грузевиця Хмельницького району, проведення капітального ремонту Ярмолинецького НВК Ярмолинецького району, Мирутинського та Берездівського НВК Славутського району та ЗОШ I-III ступеня № 1 у м. Славуті; створення очисних споруд в м. Полонному, в смт Теофіполь та смт Білогір'я, внаслідок чого забезпечено якісне очищення стічних вод; реконструкцію з добудовою наявної будівлі під гуртожиток Славутського обласного спеціалізованого ліцею-інтернату поглибленої підготовки учнів в галузі науки в м. Славуті; реконструкцію котельні з переобладнанням котлів на альтернативні види палива в м. Кам'янець-Подільському та інші.

Підвищення кваліфікації для представників органів місцевого самоврядування за програмами та сервісами Школи HRM та Академії лідерства Ради Європи тепер доступні у Хмельницькому центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державних влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, який співпрацюватиме з Асоціацією об'єднаних територіальних громад та Центром експертизи доброго врядування Генерального директорату з питань демократії Ради Європи [11]. В Офісі Ради Європи в Україні сторони підписали відповідний Меморандум про співпрацю.

Мета меморандуму - посилення спроможності органів місцевого самоврядування та їх асоціацій через навчальну та консультативну діяльність для посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

«Асоціація за підтримки Програми РЄ вже працює за напрямом управління людськими ресурсами в ОТГ. Наші члени можуть розраховувати на відповідну консультативну допомогу експертів,» - розповідає виконавчий директор Асоціації об'єднаних територіальних громад **Валентина Полтавець** [2].

Децентралізація потребує посилення адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування, а отже, і високопрофесійних представників в органах місцевого самоврядування. Від цього суттєво залежить результати реформ в усіх сферах. На цьому наголошується в Інструментарії Ради Європи з сучасного та ефективного управління людськими ресурсами .

У Хмельницькій області, на території селища Стара Ушиця, що за 40 км від Кам'янця-Подільського, почалося будівництво сонячної електростанції (СЕС) потужністю 10 МВт. Проект виконує компанія ТОВ "Еко-Фотуре". У

Староушицькій ОТГ зазначили, що сонячна електростанція займатиме близько 10 гектарів землі, яка розташована на південному сході селища і не є придатною для сільськогосподарського виробництва.

“Для реалізації сонячного проекту доклали чимало зусиль. Голова ОТГ Анатолій Тимчук прийняв рішення розвивати відновлювальну енергетику, яка наповнить бюджет громади і залучить потенційних інвесторів”, – повідомили в ОТГ [2]. Для розміщення технологічного обладнання електростанції використовуються системи кріплення і будівельні рішення, які були спеціально розроблені з врахуванням вимог території.

Одним із пріоритетних завдань облдержадміністрації залишається об'єднання зусиль у продовженні реалізації реформи, в якій органи місцевого самоврядування мають стати флагманами децентралізації.

Тернопільщина була і залишається лідером в утворенні об'єднаних територіальних громад – тепер діючих їх 54. В Тернопільській області розуміють потребу планування територій як філософію подальшого розвитку країни. Від початку реформи пройшло ще зовсім мало часу, а що таке «децентралізація в дії» уже відчують жителі нашого краю. Цифри говорять самі за себе: на розвиток інфраструктури у 2016 році громади Тернопільщини виконали проектів на суму 133,3 млн грн. В той же час отримали і можливість самостійно розставити пріоритети та спрямувати ці кошти на вирішення своїх найважливіших потреб. Ми бачимо також динаміку і у власних доходах бюджетів громад: 2015 р. – на 86,5 млн грн; 2016 р. – на 125,6 млн грн [15].

Перша в Україні енергетична ферма, на якій рослини використовуються для опалення адміністративних приміщень була створена на Тернопільщині у Борщівському районі. Енергетична ферма побудувалася громадою в рамках проекту «Створення центру для біоенергетики та управління місцевими енергоресурсами».

У місцевій об'єднаній територіальній громаді вирощують міскантус, павловнію (дерево з найбільшою швидкістю росту в світі, — ред.) та швидкорослу тополя – потім їх використовують як тверде паливо для обігріву місцевих адміністративних споруд.

Згідно із задумом організаторів, внаслідок вирощування енергетичних рослин з'явиться можливість опалення приміщення без використання природного газу. Якщо так само будуть прослідковуватися позитивні результати, інфраструктура ферми стане базою для енергетичної безпеки краю. Місцевій громаді було надано додатково 11 га землі в сусідньому селі задля розширення площ під культурами [10].

РОЗДІЛ 3

СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПОДІЛЬСЬКОГО РЕГІОНУ

Започаткована реформа місцевого самоврядування є довгожданою відповіддю на запит суспільства, для якого є необхідним вироблення нової управлінської ідеології, спрямованої на вдосконалення адміністративної культури, готовності керівників до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з метою служби громадянам. Безперечно, реформа місцевого самоврядування не матиме успіху без покращення адміністративно-територіального устрою держави. Відповідно до розпоряджень уряду від 1 квітня 2014 р. № 333-р було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [26].

Метою Концепції стало визначення напрямів, механізмів і строків створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, впровадження інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [26].

Що очікують територіальні громади від Концепції, зокрема населення ОТГ Подільського регіону ?

1. Забезпечення правового підґрунтя для добровільного об'єднання територіальних громад, у яких створюються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати тільки власні та делеговані повноваження.
2. Дотримання принципу субсидіарності.
3. Прозорість для населення роботи чиновників .
4. Недопущення повторення однакових повноважень для керівних органів.
5. Достатні організаційні умови для виконання поставлених завдань.
6. Видозміна влади на місцевому та регіональному рівнях. Вона повинна проходити за принципом якісного забезпечення населення конкретними адміністративними і соціальними послугами, яке не може зменшити доступ населення до цих послуг та їх якості.
7. Розроблення механізмів контролю за якістю надання населенню публічних та інших законодавчо визначених послуг.

8. Першочергова взаємодія з жителями громад , щоб вони приймали управлінські рішення, а також розвивали варіанти прямої демократичної участі на місцях .

Дана Концепція передбачає раціональний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності, децентралізації та включає в себе кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси органів місцевого самоврядування різного рівня. Трансформуючи повноваження в структурі держави, передаючи владу на місця, українська держава отримує більше вигоди. Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають раціонально залучати ресурси, які використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує модель стійкого економічного зростання [2].

Тому метою адміністративно-територіальної реформи має бути створення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в рамках яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. При цьому органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (делеговані повноваження), у виконанні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Щодо повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, то, відповідно до згаданого Закону, існує два види повноважень: загальні та виключні права й обов'язки. Загальна компетенція визначена ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29], відповідно до якої сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання. Поряд із загальною компетенцією, ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29] закріплює питання, які вирішуються радами базового рівня виключно на пленарних засіданнях, що є основною організаційно-правовою формою діяльності рад.

Варто зазначити, згідно з принципом розподілу повноважень органів місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29] закріплює окремо повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради (у разі її утворення) може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до перегляду виконавчих органів ради. Виконавчий комітет, зокрема [32]:

1) ознайомлюється з проектами місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету;

2) моніторить роботу структур влади, установ та організацій, які відносяться до відповідної громади, а також заслуховує звіти про роботу їх керівників;

3) змінює або відміняє розпорядження структур виконавчих органів ради, а також їх керівників, які підпорядковуються комітету.

В умовах реформування проходять зміни в повноваженнях різних органів державного управління й місцевого самоврядування. На даному етапі реформи потрібно розширювати повноваження громад у земельних питаннях. Як це можна правильно реалізувати? Громади однозначно довели свою ефективність і спроможність вирішувати найскладніші питання, нести відповідальність за свої рішення. Тому потрібно щонайшвидше прийняти закон, який дозволяє ОТГ впливати на усі землі на їхній території, в тому числі і за межами населених пунктів [14].

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» з метою передачі сільським, селищним, міським радам ОТГ повноважень стосовно розпорядження територіями державної власності в межах території відповідних територіальних громад [14].

Передача більшої кількості повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується одночасним збільшенням відповідальності цих органів. Утвердження місцевого самоврядування в Україні збільшить відповідальність перед громадянами за забезпечення рівня якості їхнього життя у всіх українських містах незалежно від регіону [14].

ВИСНОВКИ

Реформа децентралізації в Подільському регіоні передбачає конкретні кроки щодо покращення якості життя громадян, вона має чіткі рамки і наповнена концепціями. В процесі децентралізації здійснюється такі реформи: місцевого самоврядування, територіальної організації влади та регіональної політики. Успіхами адміністративно-територіальної реформи є покращення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, поживлення роботи членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо). Процес децентралізації може розглядатися не тільки як інструмент для економічної і соціальної ефективності, покращення життя в громадах, але й як частина політики соціокультурного розвитку України, вписування проектів кооперації в рамках регіонального співробітництва в загальну соціокультурну політику держави, формування національної єдності на засадах плюралізму, демократії, повного дотримання прав громадян. Проте необхідно брати до уваги той факт, що успіх і ефективність процесу децентралізації також залежить від загального ходу адміністративної реформи, розвитку інфраструктури, реформи правоохоронних органів, протидії корупції. Крім фіскальної децентралізації і розвитку законодавства в сфері самоврядування, процес децентралізації залежить від соціальних і правових реформ, які проводяться в Україні.

Кінцева мета децентралізації – надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість якісних послуг від органів влади на всіх рівнях. Найбільшим досягненням з того часу, як було схвалено концепцію реформи, – є те, що у суспільстві з'являється постійно більше людей, прихильних до неї. Тобто вже чітко сформувалася «філософія» цієї реформи, з якою переважна більшість громадян Подільського регіону погоджується.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ТА ДЖЕРЕЛ

1. <https://1political.com.ua>
2. <https://decentralization.gov.ua>
3. <https://dfrr.minregion.gov.ua>
4. <https://regionet.org.ua>
5. <https://rmn.sm.gov.ua>
6. <https://shpola.in.ua>
7. <https://stsrda.gov.ua>
8. <https://vn-rda.gov.ua>
9. <https://vspu.edu.ua>
10. <https://www.bor.net.ua>
11. <https://www.coe.int>
12. <https://www.international-alert.org>
13. <https://www.ivaadm.gov.ua>
14. <https://www.minregion.gov.ua>
15. <https://www.oda.te.gov.ua>
16. <https://www.ukrinform.ua>
17. <https://www.vru.gov.ua>
18. <https://zakon.rada.gov.ua>
19. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe «Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития», сравнительный анализ, ПРООН, Мировой Банк. – 2002. – С. 7.
20. World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia – 2001 – Р. 3–11.
21. Васильева Т. А. Реформа государственных институтов в Италии / Т. А. Васильева // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 133.
22. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи / В. І. Гладій // Грані. – 2015. – № 12(1). – С. 57-63. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281%29__12.
23. Децентралізація по-словацькому: інтерв'ю з В. Ніжнянським [Електронний ресурс] // Незалежний інформаційно-аналітичний ресурс «Диалог.UA». – 2005. – Режим доступу : http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=4735.
24. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
25. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 452/97-ВР від 15.07.97 – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
26. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1

- квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> – Назва з екрану.
27. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / А. П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 194 с.
28. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
29. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (редакція на 01.01.2017 р. підстава 1774-19) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80/page2> – Назва з екрану
30. Рудакевич О. М. Публічна політика в контексті українських реалій // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. Вип.3-4. С. 255-266.
31. Сметанин Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування / Р. В. Сметанин // дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.04 / Р. В. Сметанин. – Д., 2010. – 177 с.
32. Функції та повноваження місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.cprk.cv.ua/i/2044348.doc.

Додатки

Додаток А

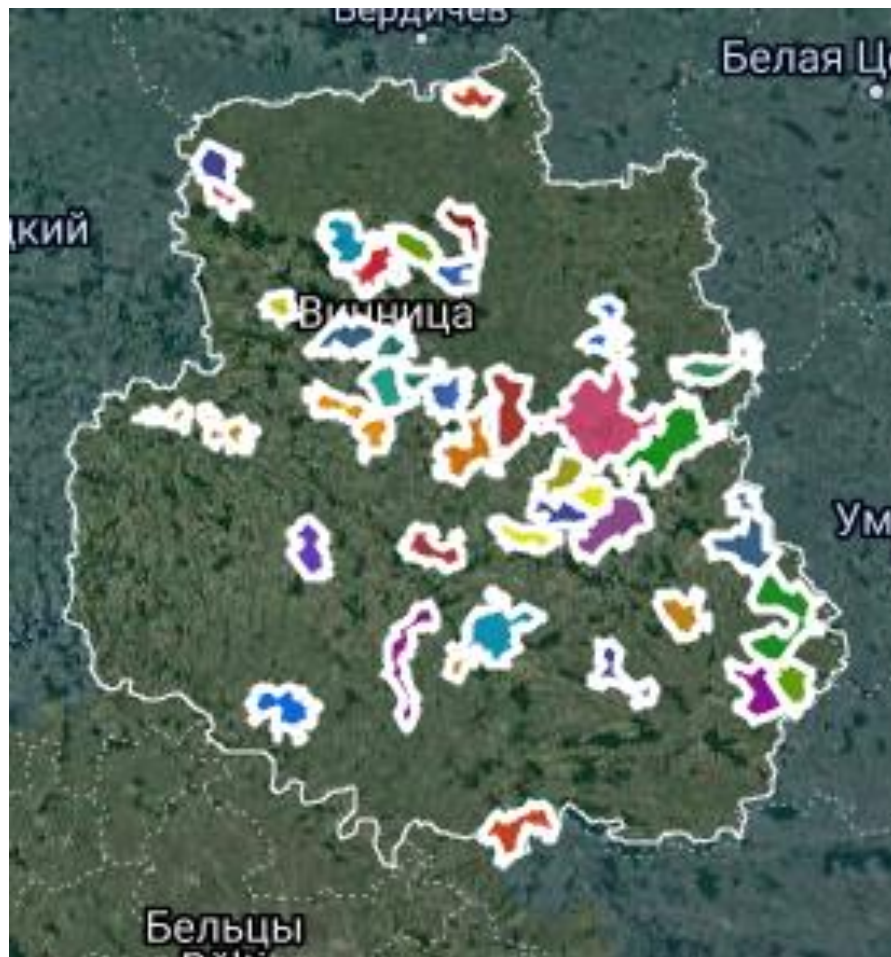


Рис 2.1. Картосхема об'єднаних територіальних громад
Вінницької області на 2020 р.

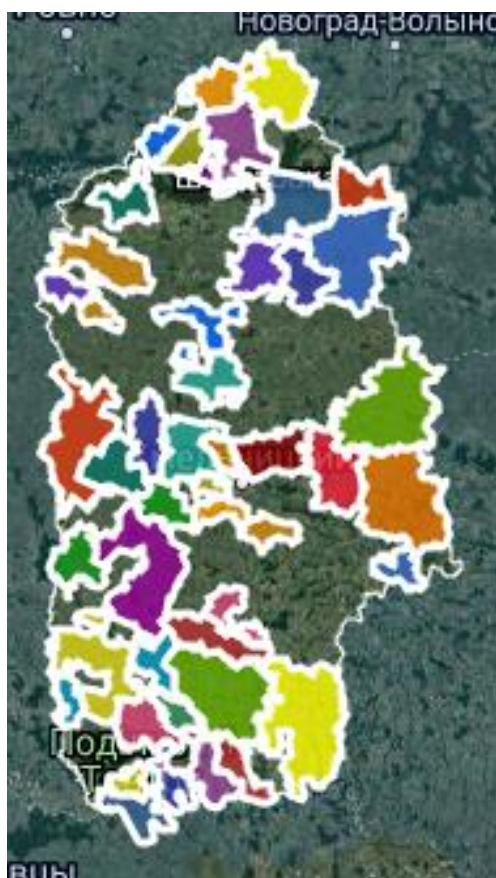


Рис 2.2. Картосхема об'єднаних територіальних громад Хмельницької області на 2020 р.



Рис 2.2. Картосхема об'єднаних територіальних громад Тернопільської області на 2020 р.