

## ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ІНДИКАТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ

**Євтушенко О.Н.**, д-р політ. наук, професор, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Лушагіна Т.В.**, канд. політ. наук, старший викладач Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

У статті розкривається проблема суб'єктивних чинників, що сприяють ефективності розвитку територіальних громад. В багатьох дослідженнях звертається увага на економічне становище об'єднаних територіальних громад, матеріальне ресурсне забезпечення, організаційно-правові основи функціонування місцевого самоврядування, вивчення різного досвіду зарубіжних країн тощо. Проте, важливо звернути увагу на інший фактор ефективної діяльності громад – активність та зацікавленість самих членів громади у реалізації заходів щодо сприяння ефективному розвитку ОТГ. В цьому контексті запропоновано визначити і проаналізувати індикатори ефективності об'єднаних територіальних громад в умовах реформи децентралізації. Для ілюстрації основних положень були обрані ОТГ Миколаївської області - Веселинівська ОТГ, Воскресенська ОТГ, Олександрівська ОТГ. Зазначені громади були утворені у 2016 році, мають приблизно однакову чисельність членів територіальної громади та є селищними громадами.

В процесі дослідження було проаналізовано стратегії розвитку ОТГ із зроблено висновки, що формальний підхід до формування стратегії означає, що у громади немає чіткого плану свого майбут-

нього розвитку, що може призвести до низького рівня активності громадян в майбутньому при всіх можливих заходах її підвищення. Також в процесі дослідження акцентовано увагу на здатність об'єднаної територіальної громади діяти в інтересах всієї громади, а не її окремої одиниці – цей принцип має визначальне значення у комунікативній здатності громади. Як результат, маємо наступні індикатори, що впливають на ефективний розвиток громади: людські ресурси, розумна громада, стратегія розвитку і місцева ідентичність.

В статті обґрунтовано, що успішний розвиток об'єднаних територіальних громад має і суб'єктивні фактори, що безпосередньо впливають на фінансову спроможність та розвиток матеріальної бази територіальної громади. А зацікавленість місцевого населення до більш активної участі в управлінні місцевими справами, прискорює процеси формування громадянського суспільства в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація, об'єднана територіальна громада, територіальна громада, стратегії розвитку ОТГ, критерії порівняння ОТГ, рівень громадянської активності громади, ресурси, індикатори ефективності.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Реформа децентралізації й створення об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ) в Україні потребує подальших аналітичних досліджень проблем, що пов'язані з їх ефективним функціонуванням та розвитком. Децентралізація надала можливість ОТГ, а точніше місцевому населенню, оперативного прийняття рішень щодо розвитку своєї громади й регіону, зробивши перерозподіл повноважень та ресурсів між органами державної влади і місцевого самоврядування на користь останніх.

Проте, надання прав, повноважень і ресурсів, в першу чергу фінансових (обсяг яких повинен відповідати повноваженням) неодмінно передбачає і виконання низки обов'язків. Фактично, ефективна діяльність ОТГ стала гуртуватися на принципі активності членів громади в прийнятті управлінських рішень щодо покращення соціально-економічного розвитку територій.

Процес децентралізації та створення ОТГ розпочався ще в 2014 році з прийняття низки законів що збільшило податкову й дохідну базу бюджетів ОТГ. Проте, за результатами Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 січня 2020 року) у 2015-2019 рр. створено 1029 ОТГ, що включають 4698 територіальних громад, що об'єдналися чи приєдналися (42,9% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 рр.). В свою чергу необ'єднаними залишаються 6263 територіальні громади (57,1% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.) [4]. Після об'єднання одні територіальні громади починають працювати і стають спроможними та ефективними, інші – залишаються на тих же позиціях. Враховуючи кількість громад, що об'єдналися та кількість громад, що залишаються необ'єднаними, виникає питання: чому одні ОТГ досягають успіху у своєму розвитку, а інші – ні? Ефективність діяльності територіальної громади багато в чому залежить від стратегічного бачення її розвитку, що включає майбутні шляхи залучення інвестицій та вкладання їх в проекти, що мають максимально сприяти забезпеченню життєдіяльності громади. Саме щоб дати відповідь на поставлене питання, пропонуємо розглянути стратегії розвитку ОТГ на прикладі Миколаївської області.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання децентралізації в Україні й ефективного функціонування ОТГ є досить актуальним і водночас проблемним, що зумовило наукові пошуки в різних сферах щодо найбільш оптимальної моделі децентралізації. Комплексне дослідження особливостей та моделей децентралізації в Україні та світі представлено в працях М. Дацишина та А.Ткачука. Проблеми управління ресурсоефективністю ОТГ є об'єктом досліджень І. Чикало. Становлення та діяльність територіальних громад досліджують М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева, А. Сеїтосманов, Е. Чубаров. Також в процесі реалізації реформи децентралізації гостро постало питання локальної ідентичності умови розвитку об'єднаних територіальних громад. Саме цю тематику розкриває Я. Котенко. Такі дослідники як Г. Борщ, В. Вакуленко, Н. Гринчук., Ю. Дехтяренко звертають увагу на ресурсне забезпечення тери-

торіальних громад та їх маркетинг.

Досліджуючи проблеми локальної організації влади в Україні ми аналізували децентралізацію влади через відкритість системи управління для рішень «знизу», тобто на рівні територіальної громади, через відхід від бюрократизації, заорганізованості тощо [2]. Але в процесі розвитку ОТГ відкритості системи управління для ефективної діяльності громади виявляється недостатньо. Треба щоб і громада була політично і соціально активною, що може бути зумовлено ментальними, соціально-психологічними чинниками регіону. Проте, незважаючи на широкий спектр досліджень із питань децентралізації, в практичній площині залишаються невирішеними низка питань, зокрема особливостей чи критеріїв успішності ОТГ в Україні, чи залежать вони від регіону, психо-емоційного стану громади, наявності природних ресурсів та свідомого ставлення громади, її мешканців до прийняття рішень.

**Мета статті** – на основі аналізу та систематизації наукових досліджень та практики децентралізації в Миколаївській області розглянути та виділити індикатори ефективності об'єднаних територіальних громад.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Актуальність та мета дослідження, визначили певні завдання, які необхідно розкрити:

- розглянути особливості активної участі членів територіальних громад у процесі прийняття рішень;
- розкрити теоретичні засади ресурсозабезпечення ОТГ;
- охарактеризувати критерії порівняння ОТГ;
- проаналізувати ефективність діяльності ОТГ Миколаївської області;
- надати висновки та рекомендації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Досить важливим аспектом в дослідження ефективних механізмів розвитку територіальних громад є розуміння самими членами громад поняття «розвиток», «стратегічне планування», «ефективне ресурсозабезпечення» тощо. Так, Тлумачний словник сучасної української мови визначає розвиток як «процес вдосконалення, покращення чогось»;

процес зміни якості чогось, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого» [13, с. 392]. Тобто, розвиток територіальної громади передбачає вдосконалення та покращення надання адміністративних послуг громадянам, створення якісно нових, кращих соціально-економічних умов для життєдіяльності членів громади.

В свою чергу, стратегічне планування – це довготривалий творчий процес із певним алгоритмом дій, який покликаний вирішити питання забезпечення сталого розвитку територіальної громади. Сталий розвиток територій забезпечується поєднанням екологічних, економічних та соціальних складових розвитку. Саме за таких умов можливе створення комфортного середовища, підвищення якості життя сільського населення [14, с. 91].

Розвиток та стратегічне планування ОТГ можливе за формування ефективної системи ресурсозабезпечення, що за визначенням І. Чикало є рівнем використання ресурсів територіальної громади, що характеризує відношення вироблених територіальною громадою економічних благ та наданих суспільних послуг із витратами ресурсів, витрачених у процесі їх створення. Відповідно, управління ресурсоефективністю має бути комплексною системою заходів і дій суб'єктів управління щодо раціоналізації використання ресурсів, здійснюваних на засадах підвищення якості навколишнього природного середовища та створення умов для ресурсозабезпечення громади у довгостроковому періоді [16, с. 146].

Досить значна кількість сучасних досліджень щодо ефективного розвитку територіальних громад зосереджено в економічній та фінансовій сферах, проте в цьому дослідженні зосереджено увагу на нематеріальних ресурсах, що також сприяють розвитку ОТГ і є невід'ємними складовими їх успіху. Виравовуючи критерії ефективності ОТГ варто враховувати деякі чинники. Зокрема, світорозуміння та сприйняття територіальною громадою основних проблем та прагнення до їх вирішення. В цьому випадку мова йде про те, наскільки члени територіальної громади вірять у свої сили та можливість реально брати участь у прийнятті рішень місцевого значення. Тобто, наскільки члени територіальної громади розуміють те, що вони можуть щось змінити. Можливо, такий світоглядний під-

хід може викликати певні дискусії, але психологічний клімат територіальної громади є основою для її подальшої ефективності, спроможності та є визначальним фактором у розбудові громадянського суспільства. Цей фактор досить важливий також при дослідженні розвитку територіальних громад певного регіону країни.

Так, наприклад, у 2017 році громадська організація «Інформаційно-аналітичний центр «Рецтинг Про» провела дослідження щодо рейтингів міст України. Зокрема, у розділі «Рейтинг можливостей міст» (індекс задоволення можливостями міста) м. Миколаїв, що є обласним центром Миколаївської області, зайняв 21 місце із 24 (Рис. 1).



Рис. 1. Рейтинг можливостей міст [7]

Відповідно, зрозуміло, що зазначені показники для м. Миколаєва говорять про низький рівень громадянської активності територіальної громади, оскільки члени громади не вірять, що можуть впливати на прийняття політичних рішень.

Також важливим фактором є ресурси, а саме розуміння того, ISSN 2616-6216. Publ. upr. reg. rozvit. 2020, 8: 396-421

що можна вважати ресурсами територіальної громади. Автори децентралізації наголошують, що у багатьох випадках сама територіальна громада не правильно розуміє, що значить поняття «ресурси». Досить часто найбільш вагомими своїми ресурсами громади вважають вигідне географічне положення (при цьому виникає питання критеріїв такого «вигідного» положення) чи то багате історичне минуле. Ці два фактори безумовно відіграють важливу роль, але найголовнішим ресурсом територіальної громади є її люди, її молодіжний потенціал. Адже, якщо молодь покидає громаду у пошуках працевлаштування, то у такої громади немає майбутнього навіть при вигідному географічному положенні із багатою історією. Як зазначає з цього приводу А. Ткачук, що ключовий внутрішній ресурс громади полягає саме у людському вимірі: у спроможності членів громади – гуртом та індивідуально – за рахунок своїх знань, навичок та взаємодії щодня робити внесок у розвиток громади» [12, с. 6-7].

У науковій літературі в загальному підході прийнято розподіляти ресурси на матеріальні та нематеріальні. Проте, О. Ольшанський зазначає, що у наукових дослідженнях існує досить широкий спектр класифікаційних ознак, за якими здійснюється упорядкування видів ресурсів, зокрема:

- за територією – міжнародні, номінальні, регіональні, міжрегіональні;
- за складом – матеріальні, фінансові, трудові, природні та ін.;
- за походженням – первинні, вторинні;
- за обсягом – вільні, обмежені;
- за економічним змістом – власні, запозичені, залучені;
- за часом користування – постійні, тимчасові;
- за сферою використання – виробничі, оборотні, невиробничі тощо [5, с.221].

І. Чикало при вивченні особливостей управління ресурсоефективністю ОТГ запропонував свою схему ресурсів територіальної громади, що є досить цікавою для подальшого нашого дослідження (Рис.2):

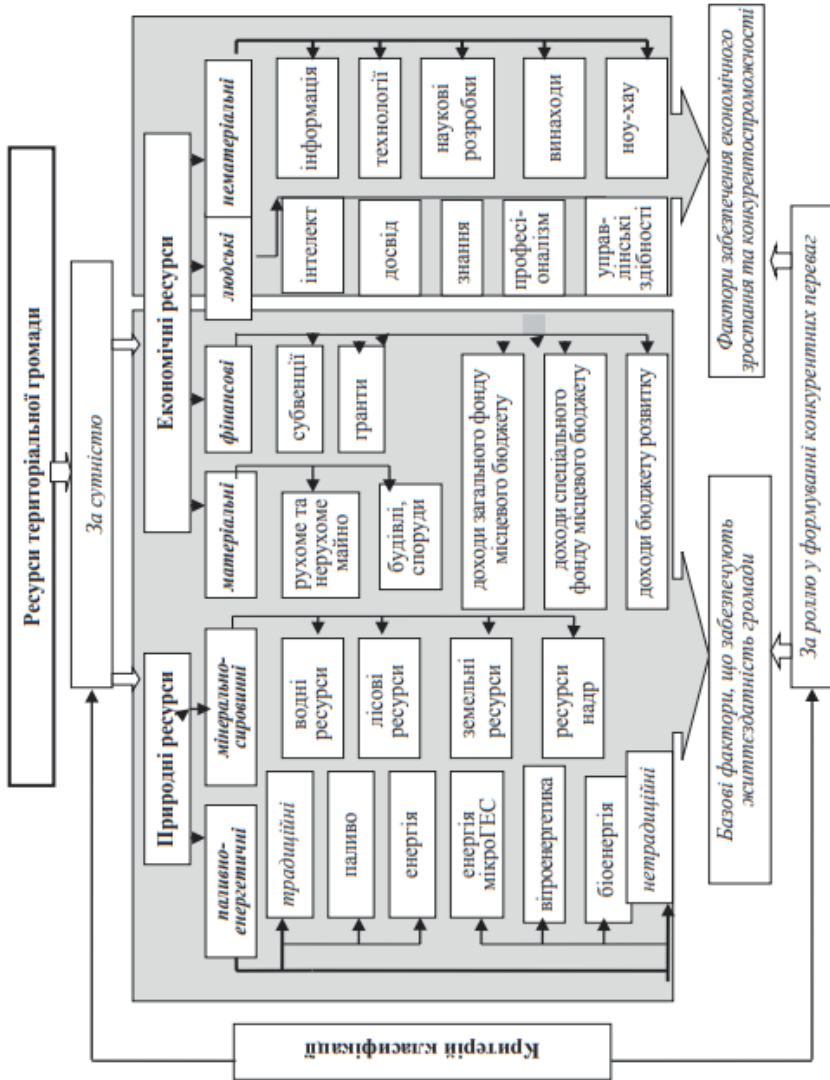


Рис.2. Ресурси територіальної громади [16, с. 146]



Ще один важливий компонент стратегічного розвитку ОТГ – розумна громада – передбачає застосування нових технологій для розвитку громад, залучення фінансових донорів та співпрацю з іншими громадами. Наприклад, мова може йти про гранти на запровадження альтернативної енергетики чи то створення та реалізація програми щодо зменшення сміттєвироблення в громаді, чи то екологічні проблеми. Тобто, «розумна громада» громада прагне не використовувати якнайбільше ресурсів, а шукає шляхи їх раціонального використання.

Одним із ключових факторів успішності громад – уміння стратегічно планувати своє майбутнє.

Як наголошують дослідники, виконання стратегій розвитку ОТГ базується на наступній системі принципів управління процесом їх реалізації, а саме:

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

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

- своєчасності та попередження;

- персональної відповідальності;

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

- поточної науково-комунікаційної підтримки процесів реалізації стратегії;

- несуперечності зі стратегіями більш високого рівня [17, с. 58].

Стратегічне планування розвитку ОТГ – це комплекс напрямків щодо розвитку громади. Цей документ не має бути формальністю, а має відповідати реальним потребам територіальної громади, світобаченню громади щодо її місця в загальному розвитку регіону.

Також треба підкреслити, що не менш важливе значення має – місцева ідентичність. Місцева або територіальна ідентичність – це «сприйняття індивідом себе як представника певної «уявленої спільноти», яка ґрунтується на єдності території проживання, історії

та традицій, соціокультурного досвіду, ціннісних орієнтацій та способу життя. Вона може виникати з об'єктами різного масштабу та змісту такими, як місце проживання, мікрорайон, район, локальна община, село, селище, місто, територіальна громада, регіон, країна, субконтинент, континент, або земна куля» [3, с. 11]. Якщо населення громади не усвідомлює себе як єдине ціле, а виступає за інтереси тільки свого населеного пункту, досить складно говорити у такому випадку про ефективність діяльності громади, адже основні зусилля будуть направлені на врегулювання різного роду конфліктів.

Отже, враховуючи вищезазначені чинники, кожна територіальна громада має виробити свої індикатори ефективного розвитку, що притаманні саме їй.

Саме зазначені фактори мають бути в основі діяльності ОТГ та формуванні їх індикаторів успішності територіальних громад Миколаївської області. В цьому контексті для дослідження було обрано три об'єднані територіальні громади Миколаївської області: Веселинівська ОТГ, Воскресенська ОТГ, Олександрівська ОТГ. Зазначені громади були утворені у 2016 році, мають приблизно однакову чисельність членів територіальної громади та є селищними громадами (див. табл. 1).

Таблиця 1  
**Загальна характеристика досліджуваних ОТГ відповідно до 2016 року**

(складено за інформацією сайту <https://decentralization.gov.ua/>)

Загальна інформація	Веселинівська ОТГ	Воскресенська ОТГ	Олександрівська ОТГ
Дата створення	18 грудня 2016 року	18 грудня 2016 року	11 грудня 2016 року
Кількість рад, що об'єдналися	5	3	3
Кількість старостинських округів	4	2	2
Площа ОТГ	432.0 км кв.	192.4 км кв.	288.49 км кв.
Чисельність населення громади	11733	11113	9239

Якщо розглянути ОТГ, що представлені у таблиці 1, то може виникнути декілька питань. Зокрема, чому при різній площі, головний ресурс громади – населення – майже однаковий? Або ж чому у Веселинівській ОТГ на один квадратний кілометр припадає приблизно 27 осіб, а у Воскресенській – приблизно 58 осіб і у Олександрівській – 32 особи?

Для відповіді на питання необхідно дослідити вихідні фактори на момент створення ОТГ, які можемо назвати одними із базових, що забезпечують життєдіяльність громади – охорона здоров'я та освіта. Як вже зазначалося, в цьому дослідженні ми визначили основним ресурсним потенціалом громади – її жителів, зокрема молодь. Тому зазначені фактори є одними із визначальних при збереженні молодіжного потенціалу.

Отже, зважаючи на те, що Веселинівська ОТГ є районним центром, тут є лікарня, а в інших двох ОТГ – відсутня. Проте, станція швидкої допомоги є лише у Воскресенській ОТГ. Фельдшерсько-акушерські пункти та амбулаторії, поліклініки є в усіх трьох об'єднаних громадах (Рис. 3).



**Рис. 3.** Вихідні показники на 2016 рік у сфері охорони здоров'я (складено за інформацією сайту <https://decentralization.gov.ua/>)

Ще одним вихідним показником на етапі об'єднання є наявність навчальних закладів різних рівнів. Адже, інколи трапляється ситуація, коли об'єднана громада є досить показовою у економічній сфері, проте в освітній (наприклад, за результатами ЗНО) значно відстає, що спричинено наявністю та конкурентоспроможністю навчальних закладів. Так, у Веселинівській ОТГ є школа I ступеня, школи I-II ступенів, школи I-III ступенів, дитячі садки, заклади позашкільної освіти, заклади культури, заклади фізичної культури. У Воскресенській та Олександрівській ОТГ деякі позиції відсутні (Рис. 4).



**Рис. 4.** Вихідні показники на 2016 рік у сфері освіти  
(складено за інформацією сайту <https://decentralization.gov.ua/>)

Отже, маючи вихідні дані, розглянути індикатори можливого ефективного розвитку ОТГ, що досліджуються. Для розрахунку використаємо наступні критерії:

- Ресурси (для даного дослідження під позицією «ресурси» розуміємо уміння ОТГ залучати донорські кошти, співпрацювати із бізнесом чи меценатами). У цьому значенні позитивним є досвід Олександрівської ОТГ, зокрема колишньої Трикратської сільської

ради, в якій було створено Фонд розвитку села, до якого відповідно до рішення загальних зборів мешканців села здійснюється накопичення коштів для вирішення місцевих проблем. Станом на 2017 рік кожен мешканець перераховує кошти в сумі 10 грн. на рік, з яких формується даний фонд. Очікується поширення даної практики на всю територію ОТГ.

• Розумна громада. Олександрівська ОТГ – одна з 25 об'єднаних територіальних громад України, які отримали практичну підтримку в рамках I туру реалізації партиципативного стратегічного планування, який є частиною програми ДОБРЕ. Програма фінансується USAID (United States Agency for International Development - Агенція міжнародного розвитку США) та реалізується через міжнародний консорціум, лідером якого є Global Communities, одним з партнерів Фундація розвитку місцевої демократії - Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) з Польщі. Діяльність проекту концентрується на різносторонній консультаційній підтримці новостворених територіальних громад.

Воскресенська об'єднана територіальна громада стала переможцем у відборі проекту “Енергоефективність у громадах II”, який впроваджується компанією «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH» за дорученням Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ) та Програми «U-LEAD з Європою».

Цей проект надасть технічну та організаційну підтримку для створення та вдосконалення власної системи муніципального енергоменеджменту. В рамках нового проекту було обрано 30 пілотних ОТГ (серед яких і Воскресенська), які матимуть змогу взяти участь у новому проекті з вересня 2018 року до жовтня 218 року. Окрім досвіду українських міст та демонстрації прикладів найкращої практики, муніципалітети, які прийматимуть участь, матимуть змогу долучитися до серії тренінгів та інших видів навчання, які будуть охоплювати як спільні теми, так і конкретні проблеми кожної ОТГ. Крім того, буде створений механізм співфінансування для підтримки різних кроків міст на шляху до інтегрованої системи енергоменеджменту [1].

Також, Воскресенська ОТГ розробила «План дій сталого енергетичного розвитку Воскресенської об'єднаної громади до 2030 року».

Отже, в цьому розділі варто визначити 2 індикатори ефективного розвитку – бути активними (брати участь у різного роду грантових проектах), а також удосконалюватися – залучати спеціалістів високого рівня до розробки програм, стратегій та проектів (починаючи від головних документів, що визначають майбутнє громади до розробки символіки). В сучасному інформаційному світі для максимізації прибутку кошти треба вкладати в людські та нематеріальні ресурси.

- Стратегічне планування

1) Стратегія розвитку Веселинівської ОТГ – документ, реалізація якого орієнтована на 2018-2025 роки і включає наступні розділи: методологія та опис процесу роботи, оцінка фактичного стану розвитку території ОТГ, головні чинники стратегічного вибору, цілі та пріоритети розвитку громади, план реалізації стратегії, система управління, моніторингу та оновлення стратегії та додатки. Робота на Стратегією виконувалася за сприяння Програми «U-LEAD з Європою» [9].

2) Стратегія розвитку Воскресенської територіальної громади орієнтована на три роки – з 2019 – 2021 рр. Структура документу: методологія та опис процесу роботи, головні чинники стратегічного вибору, цілі та пріоритети розвитку ОТГ, план реалізації стратегії, система управління, моніторингу та оновлення стратегії, додатки. Підготовка Стратегії відбувалася у відповідності до методології, запропонованої Програмою для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» (U-LEAD with Europe: Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development Programme) [10].

3) Досить цікавою в контексті цього дослідження є Стратегія розвитку Олександрівської ОТГ. Даний документ розрахований на впровадження протягом 2017-2025 років і підготовлений за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), а зміст є відповідальністю Фонду Розвитку Місцевої Демократії (FRDL). Структура документа передбачає наступні розділи: процес та ме-

тодологія опрацювання стратегії, висновки з діагнозу умов місцевого розвитку, висновки з соціологічного дослідження умов життя та якості публічних послуг в об'єднаній громаді, SWOT-аналіз, бачення розвитку громади, стратегічні та операційні цілі, показники впливу, збіжність між стратегією розвитку громади та іншими стратегічними документами, потенційні джерела фінансування реалізації стратегії, система впровадження стратегії, детальний план заходів (короткотривала перспектива до 2020 року), додатки [11].

Бачення розвитку Олександрівської ОТГ – «Олександрівська ОТГ – спокійна, безпечна та цілісна громада, яка забезпечує комфортні умови життя та відпочинку, що дають привабливі можливості для працевлаштування» [11].

Також, в Стратегії розвитку Олександрівської ОТГ зроблено спробу застосування гендерного підходу:

- створення інформаційного центру ведення бізнесу (в т.ч. – навчання з створення та розвитку бізнесу для жінок) – заплановано спеціальні тренінги для жінок як започаткувати і розвивати власну підприємницьку діяльність;

- створення дорадчо-консультативного органу при селищному голові – координаційної ради з питань підприємництва та інвестицій з дотриманням принципів гендерної рівності – забезпечення визначеної відсоткової участі жінок в роботі цього органу;

- надання консультацій та навчання в рамках Інформ Центру (зелений туризм, зміни в законодавстві, кластери, велотуризм, діяльність громадських організацій, інноваційне сільське господарство, проектний менеджмент, і т.д.), в т.ч. – навчання для жінок – заплановано визначений відсоток участі жінок-клієнтів Центру;

- розробка Програми «Інвентаризації та утримання доріг Олександрівської ОТГ», в подальшому її реалізація відповідно до визначеного графіку (в т.ч. з врахуванням потреб проїзду дитячих візочків) – забезпечення потреб молодих мам, які будуть їздити з дитячими возиками, під час реалізації інвестиції;

- проектування системи соціального захисту в ОТГ, що включатиме інституції та людей, приватний сектор та некомерційні організації, та її подальше впровадження – напрацювання комплексної

системи підтримки найбільш потребуючих мешканців громади (в тому числі жінок, що знаходяться в важкій життєвій ситуації);

запровадити бюджет участі з дотриманням принципів гендерної рівності та визначенням одним з пріоритетних напрямків підтримку проектів, спрямованих на задоволення потреб жінок (з метою реалізації громадських ініціатив) – виділення коштів на реалізацію проектів в інтересах жінок [11]. Таблиця 2.

Отже, розглядаючи основні стратегічні цілі ОТГ, варто зазначити, що у Вееселинівській та Воскресенській ОТГ Стратегії розвитку є дещо формалізованими, а діагностика місцевих проблем майже ідентична, що ще раз говорить про формальний підхід.

В свою чергу Олександрівська ОТГ створила документ, що показує реальний стан справ в ОТГ та можливі шляхи їх вирішення в майбутньому. Саме створення реальної, а не формальної стратегії розвитку громади є наступним індикатором успішного розвитку Олександрівської ОТГ.

- Місцева ідентичність

Проблема місцевої ідентичності членів територіальної громади є досить важливою у загальній «формулі успіху», хоча часто трапляється, що саме цьому питанню в громаді досить мало приділяється уваги. Знову для порівняння: серед головних проблем, що заважають розвитку Олександрівської ОТГ визначено: відсутність бачення роботи адміністрації після проведених змін та погляд на результати змін скрізь призму окремих громад, а не єдиної; пасивність мешканців у вирішенні важливих проблем; відсутність місцевої преси, громада не видає жодного друкованого органу, погано поставлена комунікація з населенням, не вистачає управлінців і лікарів, небагато громадських організацій, відсутність лідерів; відсутність відчуття спільноти. Бракує також партнерських громад [11].

При розробці Стратегії розвитку ОТГ, було проведено соціологічне дослідження щодо умов життя та якості публічних послуг в об'єднаній громаді (дослідження проводилося в березні – квітні 2017 року, вибірка стратифікована до населених пунктів у громаді і складала 356 домогосподарств (також резервні: 234) з 8 населених пунктів; дослідження репрезентативне на рівні громади, але не на



**СТРАТЕГІЧНІ ТА ОПЕРАЦІЙНІ ЦІЛІ ОТГ**  
**(СКЛАДЕНО НА ОСНОВІ ДЖЕРЕЛ [9-11])**

<b>Веселинівська ОТГ</b>	<b>Воскресенська ОТГ</b>	<b>Олександрівська ОТГ</b>
<p><i>Економічне зростання громади:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Покращення умов для розвитку малого та середнього підприємництва та залучення інвестицій.</li> <li>2. Зменшення рівня безробіття серед низькокваліфікованих верств населення.</li> <li>3. Підвищення туристичного потенціалу громади.</li> </ol>	<p><i>Економічний розвиток громади як аграрно-промислового та туристичного центру:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Покращення інвестиційної привабливості громади та створення умов для залучення інвестицій.</li> <li>2. Розвиток туризму.</li> </ol>	<p><i>Створення сприятливих умов для економічного розвитку та інвестицій:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Створення сприятливих умов розвитку малого та середнього бізнесу</li> <li>2. Підтримка розвитку інноваційного сільського господарства, ефективної енергетики та туризму</li> <li>3. Забезпечення привабливих умов обслуговування потенційного інвестора</li> <li>4. Промоція громади та її ресурсів</li> </ol>
<p><i>Розвиток та створення комфортних умов життєдіяльності на території громади:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Збереження навколишнього природного середовища.</li> <li>2. Розвиток інженерної інфраструктури для надання якісних житлово-комунальних послуг.</li> <li>3. Комплексний розвиток населених пунктів громади.</li> </ol>	<p><i>Створення комфортних умов життя на території громади:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Збереження навколишнього природного середовища</li> <li>2. Розвиток інженерної інфраструктури для надання якісних житлово-комунальних послуг.</li> <li>3. Формування доступної та якісної системи освіти.</li> <li>4. Розширення можливостей для забезпечення культурних, духовних потреб та здорового способу життя.</li> <li>5. Забезпечення належного рівня охорони здоров'я мешканців громади</li> </ol>	<p><i>Покращення якості проживання та транспортного сполучення на території громади:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Розвиток технічної інфраструктури (вода і каналізація, транспортна інфраструктура, сміття, освітлення) та охорона навколишнього середовища</li> <li>2. Розвиток суспільної інфраструктури (об'єкти освіти та культури, спорту і відпочинку, охорони здоров'я, соціальної сфери)</li> <li>3. Підвищення рівня громадської і пожежної безпеки та правопорядку</li> </ol>
<p><i>Розвиток освітнього, культурного середовища, забезпечення здорового способу життя та соціальної захищеності:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Формування доступної та якісної освітньої системи, що відповідає вимогам суспільства.</li> <li>2. Сприяти поліпшенню якості медичного обслуговування.</li> <li>3. Покращення якості та ефективності соціальних послуг.</li> <li>4. Підвищення освітнього, духовного, спортивного та культурного рівня населення громади.</li> <li>5. Збереження національних та культурно-історичних традицій громади.</li> </ol>	<p><i>Створення та розвиток ефективної системи управління об'єднаної громади:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Підвищення ефективності управління публічними фінансами, їх розподілу та використання.</li> <li>2. Підвищення рівня громадської свідомості</li> </ol>	<p><i>Забезпечення надання якісних послуг в сферах соціального забезпечення та охорони здоров'я, створення умов для розвитку особистості, внутрішньої інтеграції та відпочинку</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ефективне управління громадою (соцсфера, охорона порядку, пожежна...)</li> <li>2. Підвищення якості надання послуг в сфері соціального захисту та охорони здоров'я</li> <li>3. Підвищення якості надання послуг в сфері культури, освіти та відпочинку</li> <li>4. Активізація та внутрішня інтеграція громади</li> </ol>

рівні окремих населених пунктів; похибка – 5%). В результаті дослідження було з'ясовано:

- на питання наскільки задоволені чи не задоволені проживанням в громаді, більшість – 36,5% відповіли посередньо. Кількість опитаних скоріше незадоволені та дуже незадоволені склали 10,4%. Скоріше задоволені та дуже задоволені – 46,6% та 6,5% відповідно;

- на питання «Якби б у вас була така можливість, чи хотіли б Ви кудись переїхати – проживати в іншому місці, поза нашою об'єднаною громадою?», надали відповідь скоріше ні і рішуче ні 38,5% та 31,2% відповідно. Посередньо відповіли 9,8%. Та скоріше так /рішуче так 17,4%/3,1% відповідно;

- на питання, «Як ви оцінюєте якість життя у громаді», було отримано більше позитивних відповідей, ніж негативних. Але, 59,8% відповіли посередньо. Скоріше добре/дуже добре – 31,5%/1,7% відповідно. Та лише 5,2%/1,7% відповіли скоріше погано/дуже погано відповідно;

- на запитання стосовно оцінювання факту створення самої об'єднаної громади: 38,6% відповіли – посередньо, 28%/6,6% - скоріше добре/дуже добре, 9,1%/2,9% - скоріше погано/дуже погано. А 14,9% опитуваних взагалі не змогли надати відповідь з рівнем оцінки [11].

Зважаючи на зазначені результати опитування населення, виявляється, що громада сама не досить розуміє свої права і обов'язки, можливості та перспективи розвитку. Тому одним із пріоритетних напрямків розвитку Олександрівської ОТГ має стати формування місцевої ідентичності – коли всі члени об'єднаної територіальної громади пропонують загальну стратегію розвитку, а не кожне село – свою окрему.

«Низьку громадську ініціативність та активність членів громади» як одну із головних місцевих проблем, визначили Веселинівська та Воскресенська ОТГ. Хоча у Веселинівській ОТГ досить широкий спектр громадських організацій:

1. Громадська організація «Рада сільськогосподарських роботодавців Веселинівського району миколаївської області».

2. Веселинівська районна асоціація воїнів-афганців «Герат».

3. Веселинівська районна громадська організація асоціація підприємців.

4. Веселинівська районна громадська організація інвалідів «Благосвіт».

5. Веселинівська районна громадська організація «Асоціація фермерів та приватних землевласників Веселинівського району».

6. Веселинівська районна громадська організація «Федерація футболу».

7. Веселинівська районна громадська організація учасників ліквідації наслідків аварії на чорнобильській атомній електростанції.

8. Громадська організація «Веселинівська селищна громадська організація жінок «Пектораль».

9. Громадська організація «Збереження природної та культурної спадщини «Чичиклія».

10. Громадська спілка «Шанувальників природи».

11. Громадська організація «Веселинівська лікарняна каса».

12. Громадська організація «Веселинівська спілка патріотичних сил».

13. Громадське формування з охорони громадського порядку «Тайфун».

14. Орган самоорганізації населення селища Веселинове «За щасливе дитинство» [9].

Також серед проблем, що впливають на місцеву ідентичність членів Веселинівської ОТГ є: відсутність можливості для самореалізації та низький рівень задоволення розвиткових потреб; відсутність якісного та сучасного медичного обладнання для належного медичного обслуговування; низька екологічна свідомість жителів громади, що призводить до великої засміченості території громади через несанкціоноване викидання сміття [9].

Отже, основним індикатором ефективного розвитку територіальної громади в контексті місцевої ідентичності є організації комунікації між членами громади, проведення спільних заходів, що могли б об'єднати громаду – свята, суботники тощо. Доводити до відома членам громади інформацію щодо їх прав та обов'язків, залучати громаду до обговорення проблемних питань та прийняття

рішень. Головне правило успішної громади – необхідно розраховувати на самих себе, а не чекати дотацій від держави. Як показують приклади, успішною стає та громада, яка є «розумною» - вміє знайти фінансування від донорських, меценатських, грантових проєктів; не боїться навчатися новому; витрачає фінанси не на малі тимчасові прибутки, а вміє вкладати гроші в людський потенціал, зокрема заохочувати молодь до розвитку та виховувати таким чином місцеву ідентичність, що є досить сильним, а інколи і рушійним почуттям.

Таким чином, в результаті проведеного аналізу маємо наступні результати:

- перший індикатор успішного розвитку територіальної громади – *людський ресурс*, що приймає активну участь у вирішенні місцевих справ. Великі міграційні потоки з громади призводять до втрати громадою будь-яких перспектив в майбутньому. Саме збереження людського потенціалу, створення нових робочих місць та умов для розвитку молоді надасть в майбутньому можливість залучати нові фінансові потоки;

- другим індикатором є *здатність громади до раціонального використання наявних ресурсів, створення «розумної громади»*, яка б вкладала кошти на далеку перспективу, а не в малі виснажливі проєкти (наприклад, Воскресенська ОТГ);

- третім індикатором є *усвідомлення ОТГ можливості залучити кошти від донорських, меценатських, грантових суб'єктів*, тобто, не треба боятися навчатися і реалізовувати нові проєкти, які до цього часу мало задіяні в українських громадах (наприклад, Олександрівська ОТГ);

- четвертим індикатором є *стратегічне планування – бачення конкретних шляхів розвитку територіальної громади*, що має ґрунтуватися на детальному вивченні проблем, можливостей та перспектив ОТГ. Для цього треба проводити постійний реальний моніторинг в середині громади, а для цього залучити професіоналів. Найголовнішою помилкою є те, що керівництво громади інколи думає, що все знає про проблеми громади і відштовхується від своєї суб'єктивної думки, яка може бути помилковою. А вданому питанні обов'язково треба відштовхуватись від принципу об'єктивізму і мати верифіко-

вані результати моніторингу (наприклад, Олександрівська ОТГ);

- п'ятий індикатор – *місцева ідентичність*. У нашому дослідженні з даним індикатором мають проблеми всі ОТГ. Незважаючи на шість років децентралізації громади звикли чекати дій від держави та місцевої влади, але аж ніяк не від себе, що зумовлено недостатньою освіченістю громадян, що є однією з причин низької активності членів територіальної громади у прийнятті місцевих рішень.

Як бачимо, площа ОТГ та кількість територіальних громад, що входять в ОТГ не мають визначального значення для ефективного розвитку ОТГ. Громади можуть мати багаті природні ресурси, проте зовсім не вміти ними користуватися. Інколи малі ОТГ, але які мають зазначені індикатори ефективної діяльності є набагато успішними за великі.

**Стаття надійшла до редакції: 26.02.20**



*As a result, we have the following indicators that influence the effective development of the community: human resources, smart community, strategy of development and local identity.*

*The article substantiates that the successful development of united territorial communities has subjective factors that directly affect the financial capacity and development of the material base of the territorial community. And the interest of local population in more active participation about the management of local affairs accelerates the processes of formation of Ukraine's civil society.*

**Keywords:** *decentralization, united territorial community, territorial community, UTC's strategies of development, UTC's comparison criteria, the level of communities' civic activity, resources, indicators of efficiency.*

**Received: 26.02.20**

## References

1. Voskresenska obiednana terytorialna hromada stala peremozhtsem u vidbori proektu «Enerhoefektyvnist u hromadakh II». (2018). Retrieved from <http://voskresenska.rada.today/2174-2/> [in Ukrainian]

2. Yevtushenko O.N. & Lushahina T.V. (2017). Rozvytok lokalnoi orhanizatsii vlady v umovakh detsentralizatsii: yevropeyskyi dosvid ta ukraïnski realii [Development of local government in the context of decentralization: European experience and Ukrainian realities]. Problemy mizhnarodnykh vidnosyn. 12. Retrieved from <http://vmv.kymu.edu.ua/v/p12/15.pdf> [in Ukrainian]

3. Kotenko Ya. (2016) Lokalna identychnist yak umova rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad (navchalnyi modul). [Local identity as a condition for the development of united territorial communities (training module)]. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status». [in Ukrainian]

4. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 sichnia 2020 r.(2020). [Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy]. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> [in Ukrainian]

5. Olshanskyi O. (2013) Resursne zabezpechennia rozvytku terytorii:

dvovymirnyi pidkhdid. [Resource provision of territory development: a two-dimensional approach]. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka, 4, 220-225. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_4\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_37). [in Ukrainian]

6. Palchuk V. (2018) Stratehiia rozvytku OTH yak putivnyk spromozhnosti hromad. [OTG development strategy as a community capacity guide]. Ukraina: podii, fakty, komentari, 22. 45–54. Retrieved from <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr22.pdf>. [in Ukrainian]

7. Reitynhy mist Ukrainy (2017). Retrieved from [http://RATING Pro\\_Ratings of Ukrainian cities\\_032017.cdr](http://RATING Pro_Ratings of Ukrainian cities_032017.cdr) [in Ukrainian]

8. Borshch H. A., Vakulenko V. M., Hrynychuk N. M., Dekhtiarenko Yu. F., Ihnatenko O. S., Kuibida V. S., Tkachuk A. F., Yuzefovych V. V. (2017). Resursne zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady ta yii marketynh: navch. posib. Kyiv. [in Ukrainian].

9. Stratehiia rozvytku Veselynivskoi obiednanoi terytorialnoi hromady na 2018-2025 roky. Retrieved from <http://veselynivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-veselinivskoi-obiednanoi-teritorialnoi-gromadi-na-20182025-roki-1549012796/> [in Ukrainian]

10. Stratehiia rozvytku Voskresenskoï obiednanoi terytorialnoi hromady na 2019-2021 roky. Retrieved from <http://voskresenska.rada.today/wp-content/uploads/2019/11/27.11.19.pdf> [in Ukrainian]

11. Stratehiia rozvytku hromady na 2017 – 2025 rr. Oleksandrivska selyshchna obiednana terytorialna hromada [ Stratehiia pidhotovlena Radoslavom Sharleia ta Andriiem Kavuntsem, na vykon. zavdannia Fundatsii Rozvytku Mistsevoi Demokratii v ramkakh proektu «Detsentralizatsiia prynosyt krashchi rezultaty ta efektyvnist (DOBRE)» za finansovoi pidtrymky USAID]. Retrieved from <http://oleksandrivskaotg.gov.ua/storage/static-pages/documents/5d04f9403dc0c4ed6a97b08a5fb9cfb2.pdf> [in Ukrainian]

12. Tkachuk A.F., Datsyshyn M. (2016). Vnutrishni ta zovnishni resursy dlia rozvytku hromady abo Chomu brak hroshei ne ye pervynnoiu problemoiu hromady? (navchalnyi modul). [Internal and external resources for community development or Why is the lack of money not the primary problem of the community? (training module)] K. : IKTs «Lehalnyi status». 6-7. [in Ukrainian]

13. Zabiika I.M. (2007). Tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy: Blyzko 50000 sl. Kyiv: Arii. [in Ukrainian]

14. Bryl M., Vrublevskiy O., Dancheva O., Seitosmanov A., Chubarov E.



(2018). Uspishna terytorialna hromada: buduemo razom. Kharkiv : Vydavnychiy budynok Faktor. [in Ukrainian]

15. Fermerski hospodarstva oblasti zmozhut otrymaty finansovu pidtryмку za biudzhetnoiу prohramoiу. (2017). Retrieved from <http://veselynivskagromada.gov.ua/news/08-38-47-19-07-2017/> [in Ukrainian]

16. Chykalo I. (2017) Upravlinnia resursoefektyvnistiu obiednanoi terytorialnoi hromady. [Resource efficiency management of the united territorial community]. Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia. 2 (58),144–151. [in Ukrainian]

17. Chykarenko I. A., Chykarenko O. O., Ushakova A. S. (2018). Dosvid stratehichnogo upravlinnia rozvytkom ob`iednanykh terytorialnykh hromad. [Experience of strategic management of development of the united territorial communities] Aspekty publichnogo upravlinnia, T. 6, 10, 54-61. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2018\\_6\\_10\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_10_9). [in Ukrainian]

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Євтушенко Олександр Никифорович:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

**Alexander Evtushenko:** Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG./ 0000-0002-5161-3312**

**E-mail: [alnievt@ukr.net](mailto:alnievt@ukr.net)**

**Лушагіна Тетяна Вікторівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

**Tetyana Lushahina:** Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG./ 0000-0001-8599-2923**

**E-mail: t.lushagina@gmail.com**