

ПАСПОРТ ОБ'ЄДНАНОЇ СІЛЬСЬКОЇ ГРОМАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

*І.М. ДЕМЧАК,
кандидат економічних наук,
Український науково-дослідний інститут
продуктивності агропромислового комплексу*

*М.К. ОРЛАТИЙ,
доктор економічних наук, професор,
Національна академія державного
управління при Президентіві України*

*Розглянуто методичні аспекти формування
паспорта об'єднаної сільської територіальної
громади, який є дієвим інструментом публічного
управління місцевим розвитком.*

Постановка проблеми. Сучасна ситуація в Україні вимагає посилення державної регіональної політики, яка передбачатиме передачу регіонам значної частини управлінських функцій щодо вирішення проблем місцевого розвитку. Водночас формування прозорої моделі публічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад, адаптованої до світових стандартів, спроможність об'єднаних територіальних громад та їх представницьких органів дозволить вирішити нагальні проблеми прискорення соціально-економічного розвитку галузей економіки, підвищення рівня та якості життя населення. Це сприятиме раціональному використанню природних ресурсів, покращенню демографічної ситуації, збереженню духовно-моральних цінностей, забезпеченню повної зайнятості працездатного населення, поліпшенню добробуту громадян та розширенню асортименту і якості послуг, що надаються.

Реформа системи місцевого самоврядування передбачає передачу в місцеві бюджети частки загальнонаціональних податків, створює економічну зацікавленість громад у розвитку нових виробництв, підтримці бізнесу, економічного розвитку країни в цілому. Європейський досвід переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві територіальна організація влади може будуватися лише на основі специфічної форми публічної влади територіальних громад, у рамках якої забезпечується реалізація їх права здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади та методологічні підходи публічного управління територій досліджували М. Баймуратов, О. Батанов, С. Біла, В. Борденюк, І. Бородін, В. Геєць, М. Іжа, І. Крістофер Поллітт, П. Любченко, В. Мамонова, А. Мельник, Г. Монастирський, О. Павлов, І. Прокопа, Ю. Шемшученко, Джейм М. Шавріц, Д. Кіплінг та ін.

Мета дослідження – формування концептуальних підходів до створення паспорта об'єднаної сільської територіальної громади як інструменту публічного управління місцевим розвитком.

Виклад основного матеріалу. Вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню паспорта об'єднаної територіальної громади, який базується на концепції децентралізації влади в Україні. Він є дієвим інструментом

публічного управління місцевим розвитком, який дозволяє оцінити потенціал громади, визначити перевагу у розширенні асортименту та якості надаваних послуг, створити належні умови для прикладання праці селян та їх життєдіяльності, вирішити підвищення рівня життя населення тощо. Крім того, він є основним джерелом інформації для потенційних інвесторів і зацікавлених юридичних і фізичних осіб.

Під час формування паспорта об'єднаної територіальної громади виникає необхідність в обґрунтуванні цього документа, в якому представлені не лише соціально-економічні показники, а й демографічні, етнографічні, історичні, культурні чинники. Саме здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їхньої компетенції, сприятиме задоволенню потреб населення відповідних об'єднаних територіальних громад, слугуватиме вихідною інформалційною базою для розробки різного рівня програм, стратегій тощо.

Соціально-економічні перетворення в Україні значною мірою залежать від ефективності публічного управління місцевим розвитком. Це сприятиме максимальному наближенню послуг до населення, підвищенню їх спроможності до вирішення місцевих питань власними силами, адже гармонійність і збалансованість складових об'єднаної територіальної громади є однією з важливих передумов розвитку країни та суспільства.

За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це “право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення” [6].

За розрахунками вітчизняних вчених для завершення процесу децентралізації необхідно не лише внести зміни в понад 500 нормативно-правових актів та забезпечити їх реалізацію центральними органами виконавчої влади, а й провести значний обсяг роботи власне об'єднаними територіальними громадами на місцях, адже органи місцевого самоврядування мають надавати весь комплекс необхідних послуг. Це в першу чергу стосується найбільш соціально важливих напрямів, таких, як постачання води, тепла, вивезення та утилізації твердих побутових відходів, утримання будинків та прибудинкових територій, надання ритуальних послуг, використання комунального майна, проведення державних закупівель і т.д. [1].

Нині в Україні відбувається процес формування нової системи адміністративно-територіального устрою – утворення об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з цим розвиток територій України потребує ефективного використання ресурсного потенціалу, яким необхідно управляти. На думку вітчизняних вчених поняття “управління” містить процес створення цілеспрямованої взаємодії двох компонентів – суб'єкта та об'єкта управління. Забезпечення цього процесу передбачатиме організацію ефективної системи управління. До суб'єктів управління територіями належать органи місцевого самоврядування, державного управління (загальнодержавні, обласні та районні) і самоорганізації населення, а також громадські організації, суб'єкти господарювання тощо [9].

Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” визначено, що об'єднана територіальна громада (ОТГ) – це адміністративно-територіальна одиниця в Україні [7].

Згідно з методикою формування спроможних територіальних громад термін *спроможна територіальна громада* – це територіальні громади населених пунктів (сіл, селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [5].

Об'єднані територіальні громади утворюються внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад населених пунктів (сіл, селищ, міст). Відповідно до ст. 3 об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище міського типу, – селищною, центром якої визначено село, – сільською [7].

Центри об'єднаних громад на їх територіях мають запроваджувати нові технології, нові стандарти управління, нові підходи до організації місцевого економічного життя та якісні соціальні послуги. Кожна громада має сама визначати стратегію свого розвитку. Причому ці стратегії мають враховувати економічні, кліматичні, природні й людські ресурси, наявні у громаді. Громада сама має планувати й реалізовувати програму власного розвитку, спираючись на державну підтримку.

Добровільне об'єднання територіальних громад населених пунктів (сіл, селищ, міст) здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності [7].

Відповідно до чинного законодавства добровільне об'єднання територіальних громад населених пунктів (сіл, селищ, міст):

1. Здійснює з дотриманням таких умов:

– у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

– територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

– об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

– при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

– якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

2. Визначає адміністративним центром об'єднаної територіальної громади населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

Формування об'єднаних громад за період 2015 р. – початок листопада 2017 р. в Україні відбувалося шляхом об'єднання 3118 територіальних громад. На їх основі було утворено 665 об'єднаних територіальних громад (27,8% від загальної кількості рад базового рівня – 11,2 тис. од.) із загальною чисельністю населення 5,7 млн осіб (13,4% від загальної чисельності населення України). Середня кількість територіальних громад, які об'єдналися в одній ОТГ, становить 4,7 од., а середня чисельність населення однієї ОТГ – 8,6 тис. осіб. Територія утворених ОТГ в областях України станом на 10 листопада 2017 р. становить 161,7 тис. га, що складає 28,1% загальної площі країни.

У 2016 р. розпочався процес функціонування інституту старост у селах і селищах об'єднаних громад. Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування. Він обирається та реєструється на пленарному засіданні відповідної (селищної, міської) ради ОТГ і здійснює свої повноваження на постійній основі. Станом на 10 листопада 2017 р. за даними офіційного веб-портала Міністерства регіонального розвитку України загальна чисельність старост в об'єднаних територіальних громадах становила 2362 особи [11].

Об'єднання відбулося навколо точок економічної активності, якими є міста районного значення, селища та потужні села, які повинні стати центрами зростання для сільських територій. Центри об'єднаних громад населених пунктів (села, селища, міста)

мають запроваджувати в сільських територіях нові технології, нові стандарти управління, нові підходи до організації місцевого економічного життя та якісні соціальні послуги.

Створення умов для динамічного збалансованого розвитку спроможних територіальних громад населених пунктів (села, селища, міста) сприятиме максимальному наближенню послуг до населення, підвищенню спроможності територіальних громад та їх представницьких органів до вирішення місцевих питань власними силами.

Управлінські функції територіальних громад не обмежуються справами власної території. Так, ст. 38 Конституції України визначає форму участі членів громади як громадян в управлінні державними справами. Це, в першу чергу, всеукраїнський референдум, вільне обрання і право бути обраним до органів державної влади [2].

Сучасні трансформаційні процеси в країні зумовлені реформуванням галузей економіки, які створюють передумови подальших змін у різних сферах життєдіяльності суспільства. Зокрема, відбувається трансформація поселенської мережі, яка характеризується збільшенням кількості міських поселень та зменшенням сільських.

В основі поділу поселень на міські та сільські знаходяться відмінності в характері матеріального виробництва, яке має визначальний вплив на розмір та розміщення поселень. Якщо розвиток міських поселень пов'язаний із потужністю, спеціалізацією та розміщенням промислових підприємств, об'єктів будівництва й транспорту, то сільських поселень – із використанням землі та розміщенням сільськогосподарського виробництва. Для сільських поселень характерні також більша порівняно з міськими віддаленість від місць трудової діяльності, значний зв'язок населення із землею та навколишнім природним середовищем тощо.

Населені пункти виступають не тільки місцями мешкання населення, а й місцями зосередження різноманітних видів його діяльності. По-іншому, населені пункти виступають своєрідними полюсами економічного життя, структуруючи навколишню територію за функціональним використанням та спрямованістю зв'язків. І чим значніший населений пункт, тим більшу територію охоплює його вплив і тим складніший характер має використання землі в межах його власної території.

Населені пункти (села, селища, міста) є так званим первинним рівнем місцевого самоврядування, оскільки лише в межах цих адміністративно-територіальних одиниць утворюється такий основоположний елемент системи місцевого самоврядування, як територіальна громада. Здійснення місцевого самоврядування на рівні населених пунктів регламентується Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ч. 2 ст. 2) [8].

Методологія формування паспорта об'єднаної територіальної громади містить підходи, які дозволяють реально оцінити ресурсний потенціал громади, організувати його ефективне використання та подальший розвиток.

Діяльність об'єднаних територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які є в їх розпорядженні та складають їх ресурсний потенціал. Ресурсний потенціал являє собою джерело і засіб їх відтворення, а також відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки їх розвитку громади. Його можна оцінити шляхом комплексного аналізу сукупності ресурсів – внутрішніх складових ресурсного потенціалу.

Серед основних інструментів публічного управління місцевим розвитком можна виділити паспорт об'єднаної територіальної громади. Паспортизація об'єднаних територіальних громад є формою вираження функції управління територією. За її допомогою можливо проводити аналіз тенденцій, які простежуються у розвитку того чи іншого об'єкта, прогнозування їх прояву у перспективі, а також вирішувати проблеми щодо подолання негативних наслідків подальшого розвитку.

Під основними функціями публічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад слід розуміти функції органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, політичних партій та бізнес-структур, що полягають у керівництві, організації, контролі та захисті конституційних норм, зміцненні

економічної, фінансової, гуманітарної, соціальної, екологічної, продовольчої та інших складових національної безпеки в контексті підвищення рівня добробуту населення, сприяння консолідації, сталому розвитку територій із збереженням традицій, культури, історичної свідомості громадян, шляхом прийняття відповідних нормативних актів, законів, забезпечення відшкодувань (дотацій) з державного бюджету та створення умов для ефективної самоорганізації територіальних громад.

На думку вітчизняного вченого Г.Л. Монастирського розвиток територіальних громад як об'єкт управлінського впливу під дією суб'єктів управлінської підсистеми потребує: координованості, передбачуваності, керованості, цілеспрямованості, суб'єктивності, раціональності, соціальної орієнтованості [10].

Серед питань самоврядного регулювання соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад основне місце посідає регулятивна діяльність. При цьому використовуються три групи методів регулювання, зокрема методи: нормативно-правового регулювання; адміністративного регулювання; економічного регулювання.

У сучасних умовах виникає потреба в розробці паспорта об'єднаної територіальної громади, який має бути складовою комплексної програми соціально-економічного розвитку. Він містить інформацію або набір соціально-економічних показників про існуючий потенціал, інвестиційну привабливість населених пунктів та перспективи їх розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виступає інформаційним джерелом для оцінної характеристики рівня та якості життя населення, а також схвалення місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування певних управлінських рішень.

Аналіз сучасного стану існуючих методик розробки паспорта розвитку об'єднаних територіальних громад свідчить, що нині не існує універсального документа. На нашу думку, паспорт об'єднаних територіальних громад – це документ, який містить інформацію, є ключовим ресурсом для прийняття управлінських рішень щодо оцінки ресурсного потенціалу соціально-економічного розвитку громади.

У процесі проведення паспортизації об'єднаної територіальної громади відстежуються та відображаються трансформаційні процеси демографічної, екологічної ситуації, зайнятості населення, фактичний стан виробничої діяльності, функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, і на цій основі визначення стратегічних пріоритетів соціально-економічного. Паспорт слугуватиме базою для розробки програм соціально-економічного розвитку територій на державному, обласному, районному і місцевому рівнях. Ефективне управління розвитком базових територіальних формувань передбачатиме таких форм культурної діяльності, які сприятимуть відродженню національної культури, збереженню народних традицій, звичаїв та обрядів, розвиток і поширення меценатства для відновлення й збереження культурно-історичної спадщини українського народу, забезпечення прав на свободу світоогляду та віросповідання, поєднання інтересів держави, суспільства і церкви у процесі утвердження моралі та духовного розвитку людини. Це дозволить реально оцінити ресурсний потенціал об'єднаних територіальних громад і визначити стратегічні напрями їх розвитку.

У науковій літературі “паспортизація населених пунктів” набула поширення починаючи із 70-х років ХХ ст. Паспорт – це документ загального користування, який містить інформацію або набір соціально-економічних показників про існуючий потенціал, інвестиційну привабливість територіальної громади та перспективи її розвитку. Він виступає інформаційним джерелом для оцінної характеристики рівня та якості життя населення, а також схвалення місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування певних управлінських рішень.

Паспортизація є формою вираження функції управління територією. За її допомогою можна аналізувати тенденції, які прослідковуються у розвитку того чи

іншого об'єкта, прогнозування їх прояву у перспективі, а також вирішувати проблеми з подолання негативних наслідків подальшого розвитку. Для цього потрібно вирішити такі завдання:

- узагальнити наявні у науковій літературі підходи щодо розробки паспорта об'єднаної територіальної громади;
- дослідити світовий досвід формування соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад;
- проаналізувати кількісні та якісні характеристики рівня і якості життя населення, а також визначити найважливіші чинники розвитку об'єднаних територіальних громад;
- дати оцінку діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування;
- обґрунтувати концептуальні підходи до створення паспорта об'єднаних територіальних громад;
- забезпечити реалізацію соціально-економічних програм щодо концепції сталого розвитку об'єднаних територіальних громад.

На прикладі об'єднаної територіальної громади, яка створена в сільській місцевості, пропонується наступна схема, зокрема для розробки паспорта об'єднаної територіальної громади у місцевих органах самоврядування створюється комісія, яку очолює голова ОТГ. В комісії формуються робочі групи з певних розділів документа. До складу робочих груп залучаються представники органів місцевої влади, громадських і релігійних організацій, самоорганізації населення, політичних партій та бізнес-структур тощо. Визначаються обов'язки й відповідальність керівників груп, послідовність і термін виконання розробки розділів програм соціального розвитку села на перспективу. На попередньому етапі розробки доцільно провести відповідну інформаційно-організаційну роботу, чітко визначити послідовність етапів, строки розробки заходів та відповідальних за їх виконання.

Паспорт містить понад 900 статистичних показників державної звітності (максимальна кількість показників), які структуровані у 20 розділах. Кількість розділів та загальна кількість показників визначається у кожному конкретному випадку, враховуючи географічне розташування, кліматичні умови, розміри населених пунктів, виробничу спеціалізацію підприємств, адміністративного центру ОТГ і може бути змінена.

Паспорт заповнюється у 3-х примірниках по кожному сільському населеному пункті та зводиться в межах кожної сільської ради: один примірник зберігається у сільській раді, другий – в об'єднаної сільської територіальної громади, третій – в районній раді і слугує вихідною базою розробки комплексних програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць (районному та обласному рівнях), а також цільових програм з інших проблем розвитку сільських поселень та сільських територій відповідних рівнів. Крім того, результати проведеної паспортизації об'єднаних сільських територіальних громад мають зберігатися в електронній версії.

Паспорт повинен бути заповнений у повному обсязі і скріплений підписом та печаткою голови сільської ради.

Протягом 5 років інформаційна база Паспорта повинна підтримуватися в режимі постійного коригування. З цією метою органи місцевого самоврядування щороку її уточнюють, вносять відповідні зміни і після 5 років доводять їх до відома районних та обласних органів місцевого самоврядування.

В основу розробки Паспорта взято наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України “Про затвердження форми паспорта сільського населеного пункту” [3] та постанову Кабінету Міністрів України “Про методику формування спроможних територіальних громад” [5].

Структура зведеного паспорта об'єднаної територіальної громади складається таким чином:

Розділ 1. Загальні відомості про ОТГ. У цьому розділі вказується наступна

інформація: загальна територія ОТГ; площа населених пунктів (у тому числі села, селища, міста); кількість осіб, працюючих у раді; кількість суб'єктів господарської діяльності, що знаходяться на території громади. Особливо вказується інформація про населені пункти, які підпорядковані раді: назва населеного пункту; чисельність постійного населення у кожному населеному пункті; відстань даного населеного пункту від адміністративного центру ради.

Розділ 2. Стисла характеристика ОТГ. У розділі наводиться інформація: загальна кількість населених пунктів ОТГ (міста, селища, села), їх загальна площа земель; площа сільськогосподарських земель (у тому числі: сільськогосподарські угіддя), кількість власників землі та землекористувачів.

Розділ 3. Сфера містобудування та архітектури. У розділі аналізується наявність і забезпеченість містобудівною документацією ОТГ, зокрема генеральними планами населених пунктів, планами зонування території населених пунктів і детальними планами території населених пунктів.

Розділ 4. Соціально-демографічна характеристика ОТГ. У розділі вказується інформація природного відтворення населення, складові трудових ресурсів, загальні тенденції їх розвитку, статево-віковий склад населення, демографічна ситуація, статистичні дані щодо шлюбів та розлучень, міграційний рух населення.

Розділ 5. Чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності. У розділі наводиться інформація про чисельність зайнятого населення, працюючих пенсіонерів та найманих працівників підприємств за видами економічної діяльності, ринок праці, чисельність безробітного населення.

Розділ 6. Житлово-комунальне господарство. У розділі зазначається інформація про стан житлового фонду (кількість житлових будинків), наявність гуртожитків, будинків-інтернатів для людей похилого віку, дитячі будинки для дітей-сиріт, дитячі будинки сімейного типу), наявність підприємств комунального господарства, рівень та якість інженерно-технічного облаштування житлового фонду.

Розділ 7. Освіта. У розділі вказується інформація про наявність дошкільних, загальноосвітніх закладів, пришкольні інтернати, музичні школи та їх місткість, рівень та якість інженерно-технічного облаштування об'єктів освітньої мережі.

Розділ 8. Охорона здоров'я. У розділі наводиться інформація про наявність лікувальних закладів (фельдшерсько-акушерські пункти, амбулаторно-поліклінічні заклади, дільничні лікарні, аптеки, санаторії та бази відпочинку), їх місткість.

Розділ 9. Культура. У розділі вказується інформація про наявність закладів культури (клуби, бібліотеки, музеї).

Розділ 10. Фізкультура і спорт. У розділі зазначається інформація про наявність спортивних споруд (спортивні майданчики, спортивні зали, плавальні басейни, стадіони).

Розділ 11. Туристична інфраструктура. У розділі вказується інформація про наявність туристичної сфери, стан розвитку галузей туризму (готелі, ресторани, садиби сільського туризму, парки культури та відпочинку) та їх місткість.

Розділ 12. Релігійні організації. У розділі наводиться інформація про наявність мережі релігійних організацій (православні релігійні організації, католицькі релігійні організації, протестантські релігійні організації), кількість кладовищ, братніх могил, меморіальних комплексів загиблим односельцям.

Розділ 13. Торгівля та ресторанне господарство. У розділі зазначається інформація про наявність об'єктів роздрібної (магазини, їдальні, буфети, кафе, ресторани) та оптової (оптово-роздрібні ринки) торгівлі, ресторанного господарства.

Розділ 14. Побутове обслуговування населення. У розділі вказується інформація про наявність підприємств побутового обслуговування населення (будинки побуту, лазня, перукарня, пральня).

Розділ 15. Мережа шляхів. У розділі наводиться інформація про наявність під'їздів від села до траси, бруківка, покращене покриття, ґрунтова дорога.

Розділ 16. Автобусне сполучення. У розділі зазначається інформація про кількість рейсів на день (до найближчого ринку, до районного центру, до обласного центру).

Розділ 17. Сільськогосподарське виробництво. У розділі вказується про наявність суб'єктів різних форм господарювання, стан нерухомості для розвитку бізнесу, загальна характеристика функціонування основних галузей сільського господарства (кількість сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, фермерські господарства, особисті селянські господарства, консервні цехи, млини, круподерні, олійні, маслоцехи, пекарні, лісгоспи, пилорами, цегельні заводи, наявність основних засобів у сільському господарстві, виробництво і реалізація сільськогосподарської продукції у рослинництві та тваринництві, ефективність виробництва у рослинництві та тваринництві).

Розділ 18. Об'єкти інженерного забезпечення. У розділі наводиться інформація про наявність комунальних підприємств (дільниць), артезіанські свердловини, водонапірні башти, водогін, водозабірні колонки, котельні, трансформаторні підстанції, каналізаційні, тепло-, електро-, радіо-, газо-, телефонні мережі, пожежні дільниці.

Розділ 19. Охорона природного навколишнього середовища. У розділі зазначається інформація щодо формування довкілля, наведено складові природних ресурсів території ОТГ, розглянуто земельні ресурси та їх охорону, охорону та використання водних і лісових ресурсів, об'єктів рослинного та тваринного світу, охорону атмосферного повітря, наявність токсичних відходів у сховищах, щільність викидів та особливості поводження з ними.

Розділ 20. Бюджет об'єднаної територіальної громади. У розділі наводиться інформація про доходи місцевого бюджету (заповнюється відповідно до рішення місцевої ради про затвердження бюджету із зазначенням усіх надходжень по загальному та спеціальному фондах); про видатки місцевого бюджету (інформація надається у розрізі кодів функціональної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, по загальному та спеціальному фондах із зазначенням видатків на оплату праці, комунальні платежі та видатки розвитку).

При подальшому формуванні паспорта ОТГ показники бюджету новоствореної громади розраховуються на основі зібраних показників по кожній місцевій раді та перераховуються відповідно до норм, що визначені для об'єднаних територіальних громад Бюджетним кодексом України.

Паспортизація об'єднаних територіальних громад є основним інструментом впливу місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування на розвиток сільських територій, а також важелем практичного втілення соціально-економічної політики в регіоні. Вона сприятиме розв'язанню широкого кола питань щодо інформаційно-методологічного забезпечення оцінки умов та рівня якості життя населення, за допомогою якої місцева влада має достовірний вибір стратегії при розробці програми соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад регіону.

Загальна характеристика паспорта об'єднаної територіальної громади складається з графічної та текстової частини.

Графічна частина – це карта, яка відображає межі ОТГ, адміністративного центру та усіх населених пунктів, що увійшли до її складу.

Текстова частина включає коротку історичну довідку, географічне розташування, кліматичні, природні, етнічні, економічні, соціальні, рекреаційні умови; діяльність органів місцевого самоврядування, громадських та релігійних організацій, політичних партій, бізнес-структур тощо. Постанова Кабінету Міністрів України “Про методику формування спроможних територіальних громад” визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад і здійснюється у такій послідовності [5]:

1. Визначення потенційними адміністративними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, та зон їх доступності передбачатиме:

– зони доступності таких потенційного адміністративного центру визначаються на відстані не більш як 20 км дорогами з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 км у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру більш як 20 км становить не більш як 10% загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможливило сполучення (ріки без мостів, гори);

– зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначаються з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги, що не має перевищувати 30 хв.

2. Визначення потенційного адміністративного центру населених пунктів (сіл, селищ, міст), який раніше мав статус районного центру та розташований на відстані більш як 20 км дорогами з твердим покриттям від міста обласного значення та населених пунктів, які мають статус районного центру, та зон їх доступності. Зона доступності потенційного адміністративного центру визначається таким чином:

– у разі розташування в зоні доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, визначеного населеного пункту (села, селища, міста), повинен мати відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвинуту інфраструктуру.

3. Визначення потенційного адміністративного центру інших населених пунктів (сіл, селищ, міст), територія яких не охоплюється зонами доступності потенційних адміністративних центрів, які розташовані на відстані не менш як 20 км дорогами з твердим покриттям від такого потенційного адміністративного центру та частково забезпечені інфраструктурою. У разі наявності на території, яка не охоплюється зонами доступності потенційного адміністративного центру, більш як одного населеного пункту, який може бути визначений потенційним адміністративним центром, перевага надається тому, що має найбільш розвинуту інфраструктуру.

Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості, а найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром.

Межі території спроможної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу і визначаються з дотриманням таких вимог. Крім того, територія громади має включати території територіальних громад, що входять до її складу, та бути нерозривною; вона повинна розташовуватися у межах території Автономної Республіки Крим, однієї області та у разі можливості одного району.

Територіальна громада, яка розташована на однаковій відстані від потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, може бути включена до складу тієї спроможної територіальної громади, потенційний адміністративний центр якої має найбільш розвинуту соціальну і транспортну інфраструктуру та розташований у межах одного району.

Для якісного складання паспорта об'єднаних територіальних громад збирається повна інформація про усіх учасників добровільного об'єднання, враховується географічне розташування, шляхи сполучення, демографічний стан населення кожного населеного пункту, інформація бюджетних показників. Паспорт ОТГ формується з використанням інформації, наведеної у статистичних звітах місцевих рад, фінансової звітності із мережі, штатів та контингенту установ, що фінансуються із місцевого бюджету та з урахуванням бюджетних призначень, установлених рішенням про місцевий бюджет.

Подальший розвиток об'єднаних територіальних громад вважається одним із визначальних напрямів державної політики, який в системі загальнодержавного

регулювання передбачатиме модернізацію юридично-правової системи, забезпечення реального самоуправління самоврядних структур з проблем відродження населеного пункту з урахуванням ринкових перетворень, контроль за дотриманням нормативно-правових актів у процесі територіальної розбудови; забезпечення єдиної цільової інвестиційної політики щодо здійснення державних комплексних та місцевих програм з питань розвитку об'єднаних територіальних громад, розробки та обґрунтування в правовому аспекті пільг із надання фінансової допомоги, а також контроль за виконанням державного бюджету.

Створення умов для динамічного збалансованого розвитку об'єднаних територіальних громад села сприятиме максимальному наближенню послуг до населення, підвищенню спроможності об'єднаними територіальними громадами та їх представницьких органів до вирішення місцевих питань власними силами.

Вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України як дієвого інструменту публічного управління місцевим розвитком, дозволяє визначити конкурентні переваги території, рівень задоволеності населення якістю послуг, які надаються, та потреб громад, а також виявляти рівень довіри громадян до влади.

Передумовою забезпечення самодостатнього розвитку територій в Україні є завершення адміністративно-територіальної реформи, яка пов'язана з трансформацією інститутів державної влади, розвитком місцевого самоврядування, створенням децентралізованої системи перерозподілу бюджетних коштів, а також проведенням реформи територіального устрою. В цьому контексті особливої важливості набуває визначення території юрисдикції кожної об'єднаної територіальної громади, розмежування земель державної та комунальної власності тощо.

Висновки. Дослідження теоретичних засад та методологічних підходів щодо формування паспорта об'єднаних територіальних громад свідчить, що сучасна ситуація в Україні вимагає посилення державної регіональної політики, яка передбачатиме передачу регіонам значної частини управлінських функцій щодо вирішення проблем місцевого розвитку. Водночас формування прозорої моделі публічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад, адаптованої до світових стандартів, спроможність об'єднаних територіальних громад та їх представницьких органів дозволить вирішити нагальні проблеми прискорення соціально-економічного розвитку галузей економіки, підвищення рівня та якості життя населення. Це сприятиме раціональному використанню природних ресурсів, покращенню демографічної ситуації, збереженню духовно-моральних цінностей, забезпеченню повної зайнятості працездатного населення, поліпшенню добробуту громадян та розширенню асортименту і якості послуг, що надаються,

Вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню паспорта об'єднаної територіальної громади, який базується на концепції децентралізації влади в Україні. Він є дієвим інструментом публічного управління місцевим розвитком, що дозволяє оцінити потенціал громади, визначити перевагу у розширенні асортименту та якості надаваних послуг, створити належні умови життєдіяльності і вирішити питання підвищення рівня життя населення. Крім того, він є основним джерелом інформації для потенційних інвесторів та зацікавлених юридичних і фізичних осіб. Наведені розділи паспорта об'єднаної територіальної громади є головним індикатором оцінки сучасного стану громади.

Список літератури

1. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади / за заг. ред. д-ра наук з державного управління, професора, заслуженого юриста України В.М. Олуйко]. – К. : Ваіте, 2017. – 432 с.

2. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Просвіта, 1996. – 80 с.

3. Про затвердження форми паспорта сільського населеного пункту: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 116 від 7 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

4. Основи місцевого самоврядування сільських громад: навч. посіб. / [кол. авт.]; за ред. М. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 386 с. – (Серія “Бібліотека сільського голови”).

5. Про методіку формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р., № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

6. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. – К. : Асоціація міст України, 2017. – 39 с.

7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України прийнятий 5 лютого 2015 р. № 157-19 // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України, прийнятий 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.

9. Публічне управління сільськими територіями України : навч. посіб. / [за ред. М.К. Орлатого, А.П. Савкова]; авт.-упоряд. А.П. Савков, М.К. Орлатий, М.І. Кучер та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2016. – 367 с. – (Серія “Бібліотека сільського голови”).

10. Цап С.Д. Інтегральна характеристика села як інструмент моніторингу якості життя сільського населення / С.Д. Цап // Інновац. економіка. – 2012. – № 4 (30). – С. 304–307.

11. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, станом на 10 листопада 2017 року / Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України

Паспорт объединенной сельской общины как инструмент публичного управления местным развитием

И.Н. Демчак,

кандидат экономических наук, Украинский научно-исследовательский институт производительности агропромышленного комплекса

М.К. Орлатый

доктор экономических наук, профессор, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Рассмотрены методические аспекты формирования паспорта объединенной сельской территориальной общины, который является действенным инструментом публичного управления местным развитием.

Passport of the unified rural community as an instrument of public management of local development

I.M. Demchak,

Candidate of Economic Sciences, Ukrainian Research Institute of Agro-Industrial Complex Productivity

M.K. Orlaty

Doctor of Economics, Professor, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The methodical aspects of the formation of the passport of the unified rural territorial community are considered, which is an effective instrument of public management of local development.