

МУРЗАНОВСЬКИЙ Г. М.

аспірант

Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАНУ

Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044

E-mail: odessa.mgm@gmail.com

## РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПЕРЕДУМОВИ ТА ФАКТОРИ СТВОРЕННЯ БАЛТСЬКОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті проаналізовано процес створення територіальної громади з центром у місті Балта Одеської області в контексті організаційно-правових та економіко-фінансових передумов об'єднання громад в Україні. Автором аналізуються основні недоліки територіальної організації місцевого самоврядування в Балтському районі. Необхідність укрупнення низової ланки територіального поділу району підтверджувалась об'єктивними даними, що були виявлені в процесі дослідження громад, в районі склалася значна диспропорція економічного характеру між сільськими радами. Також, досліджується процес об'єднання громад у Балтську територіальну громаду на підставі критеріїв, зазначених в Методиці формування спроможних територіальних громад: моделювання спроможних територіальних громад Балтського району; стійкості виконання адміністративних функцій окремими населеними пунктами та аналізі інфраструктурної забезпеченості; вивченні ареалів впливу населених пунктів (у першу чергу трудових та інших зв'язків населення з таким населеним пунктом); виявленні культурно-географічних спільностей, територіальних розбіжностей в умовах та рівні життя; аналізі існуючих адміністративних кордонів тощо. Підсумовуючи дослідження передумов та факторів, що були підставою для створення Балтської об'єднаної територіальної громади, автор робить висновок: інститути місцевого самоврядування в межах Балтського району були нездатні ефективно вирішувати повноваження, завдяки своїй демографічній, територіальній, матеріальній та фінансовій неспроможності; створення Балтської територіальної громади – це об'єднання економічних та фінансових можливостей для вирішення проблем економічного та соціального розвитку, залучення інвестицій, надання якісних послуг членам громади, створення нових робочих місць; Балтська територіальна громада за своїми показниками, може бути модельною для України, що дає можливість використовувати її досвід іншими громадами, що добровільно об'єднуються.

**Ключові слова:** децентралізація, об'єднання громад, критерії формування спроможних громад.

MURZANOVSKIY G.M.

postgraduate student

Institute Of Market Problems And Economic&Ecological Research of the

National Academy Of Sciences Of Ukraine

Frantsuzskiy Boulevard, 29, Odessa, Ukraine

E-mail: odessa.mgm@gmail.com

## THE DECENTRALIZATION REFORM: THE PRECONDITIONS AND FACTORS OF CREATION OF THE BALTA CONSOLIDATED TERRITORIAL COMMUNITY

The process of creation of a territorial community with a center in the city of Balta, Odesa region, in the context of the organizational and legal as well as economic and financial preconditions of the consolidation of the communities in Ukraine was analyzed. The author analyzed the main drawbacks of the territorial organization of local self-government in the Balta region. The need for consolidation of the local level of the territorial division of the region was confirmed by objective data that was discovered in the process of researching of the communities. In the region there was a significant imbalance of economic nature between village councils. The process of formation of communities in the Balta Consolidated Territorial Community was explored on the basis of the criteria specified in the Methodology for the formation of capable territorial communities: modeling of the capable territorial communities of the Balta Region; sustainability of administrative functions by certain settlements and analysis of infrastructure provision; researching of the areas of influence of settlements (first of all labour and other connections of population with a certain settlement); highlighting of cultural and geographical similarities, territorial differences in conditions and living standards; analysis of existing administrative boundaries, etc. Summarizing the research of the preconditions and factors that were the basis for the creation of the Balta Consolidated Territorial Community, the author concluded: in the past the institutions of local self-government within the Balta Region were unable to effectively resolve their powers due to their

*demographic, territorial, material and financial inability; the creation of the Balta Territorial Community was a consolidation of economic and financial opportunities for solving the problems of economic and social development, attracting the investments, providing the high quality services to community members, creating new jobs; the Balta Territorial Community according to its indicators may be a model community for Ukraine that makes it possible to use the experience in other communities which are being voluntarily consolidated.*

**Key words:** decentralization, association of communities, criteria of the formation of capable territorial communities.

#### **Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.**

Децентралізація – це створення спроможних громад, передача повноважень та фінансування від державних органів органам місцевого самоврядування, розмежування повноважень, відкритість та підзвітність місцевого самоврядування, залучення громадян до прийняття рішень. Станом на 1 листопада 2017 року в Україні створено 665 об'єднаних територіальних громад, відбувається передача повноважень та фінансова децентралізація, але досвід впровадження в регіонах різний, тому актуальним питанням є дослідження практичних проблем створення територіальних громад з метою генерування багатоваріантних підходів до реалізації планів об'єднання громад.

**Аналіз останніх публікацій по проблемі.** Серед українських науковців окремі аспекти децентралізації та добровільного об'єднання громад досліджують С. Саханенко, А. Ткачук, Є. Перегуда, проблемні питання проведення адміністративно-територіальної реформи аналізуються В. Симоненко та В. Горячуком, питанню економічної самодостатності та бюджетної децентралізації приділяють увагу А. Бутенко, Т. Уманець, Л. Голинська, С. Осадчук та інші дослідники.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Станом на 01.01.2015 року Балтський район включав 25 територіальних громад (1 міська та 24 сільські) у складі яких перебувало 42 поселення. Територіальна організація публічної влади в Балтському районі характеризувалася значними протиріччями та диспропорціями, що стало наслідком накопичення протягом тривалого часу недоліків вітчизняної територіальної конструкції, неврахування в системі територіальної організації процесів муніципалізації та демократизації. Основними недоліками територіальної організації місцевого самоврядування в Балтському районі є такі:

1) порушення загального принципу сучасного публічного менеджменту, щодо норми підлеглих або керованості.

Якщо норма керованості є завищеною, то це може призвести до втрати контролю і некерованості, і в остаточному підсумку – до дезорганізації роботи всієї публічної системи. За різними методиками, що запропоновані адміністративним менеджментом мінімальна керованість дорівнюється 5 одиницям, середня – 10, максимально можлива – 15.

Отже, наявність у складі Балтського району до реформування 25 територіальних громад свідчить про дуже високий, а отже неефективний ступінь керованості;

2) диспропорції поміж територіальними одиницями за площею. Так, найбільша в Балтському районі до реформування Шляхівська сільська рада мала площу 8071,8 га, а найменша Миронівська сільська рада 2574,1;

До зазначеної диспропорції також додаються інші негативні явища просторового характеру в межах Балтського району. Серед них диспропорції за ступенем компактності територіальних одиниць, що призводить до віддаленості територій, навіть в межах невеликих за площею територіальних громадах. Компактність визначається за співвідношенням відстані між кордонами по меридіану та паралелі. На рівні Балтського району найменший індекс компактності представлений у Оленівській сільській раді (1:4), а найбільший у Балтській міській раді (1:1,2);

3) помітна віддаленість адміністративного центру територіальної одиниці від геометричного, що негативно позначається на функціонуванні адміністративної одиниці з точки зору надання послуг. Відомо, що для виконання адміністративних функцій необхідним є рівень доступності до центру територіальних одиниць. Людина протягом години повинна мати можливість досягти до точки надання адміністративної та іншої послуги, що надається на другому рівні територіального поділу (район, місто обласного значення) та повернутися до місця свого проживання. Проте, ряд територіальних громад Балтського району є віддаленими від районного центру;

4) досить часто територіальні громади Балтського району мають полуанклави (наприклад, Оленівська, Саражинська сільські ради). Це створює зони "недосяжності" та різну якість надання адміністративних та інших послуг громадянам в залежності від території проживання;

5) неефективність територіального поділу Балтського району багато в чому була обумовлена й демографічними та пов'язаними з ним показниками. Зокрема, чисельність населення найменшої сільської ради – Барсуківської налічує близько 540 чол., у той самий час як найбільша Піщанська близько 3000 осіб, а Балтська міська – понад 19 тис. Внаслідок цього, органи управління територіальними одиницями вирішують різні за кількістю завдання, що впливає на ефективність їх діяльності;

6) неврахування демографічного чинника призводить також до інших проблем, зокрема сільські ради Балтського району мають у своєму складі від одного населеного пункту до п'яти (Борсуківська сільська рада);

7) неприродній розвиток поселень в межах кількох територіальних одиниць. Так, межа міста Балта з селами Мірони, Сінне, Бендзари є доволі умовна, що призводить до наявності фактично одного поселення в межах кількох територіальних одиниць. За таких умов фактично спостерігається відділення міста від його приміської зони, що негативним чином впливає як на розвиток передмість, так і самого міста Балта.

Фактично злитими в одне поселення, але знаходяться в різних територіальних одиницях є села Перельоти, Немірівське, Андріяшівка; села Оленівка, Євтодія, Обжиле; села Саражинка, Перейма;

8) просторові та демографічні диспропорції досить сильно впливають на економічні диспропорції. Можна стверджувати, що в Балтському районі склалася значна диспропорція економічного характеру між сільськими радами, а розмір бюджету на одного жителя коливається у пропорції від 1 до 4. Наслідком цього є несамодостатній характер переважної кількості сільських громад.

Внаслідок цих та інших недоліків, інститути місцевого самоврядування в межах Балтського району були в незмозі ефективно вирішувати завдання, що стоять перед ним, завдяки своїй демографічній, територіальній, матеріальній та фінансовій несамодостатності.

**Формулювання цілей дослідження.** Основною метою є дослідження утворення Балтської територіальної громади та визначення передумов і основних соціально-економічних факторів, що були підставою для об'єднання.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Практична робота з вдосконалення системи територіального поділу Балтського району розпочалася з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] та роботою над Перспективним планом формування територій громад області.

На підставі критеріїв, зазначених в Методиці формування спроможних територіальних громад [2], було здійснено моделювання спроможних територіальних громад Балтського району. Відповідні процедури моделювання ґрунтувалися на аналізі історії змін територіального поділу Балтського району за тривалий період, стійкості виконання адміністративних функцій окремими населеними пунктами, аналізі інфраструктурної забезпеченості населених пунктів для виконання ними функцій адміністративних центрів; вивченні ареалів впливу населених пунктів (у першу чергу трудових та інших зв'язків населення з таким населеним пунктом); виявленні культурно-географічних спільностей, територіальних розбіжностей в умовах та рівні життя, аналізі існуючих адміністративних кордонів тощо.

Основним підходом щодо територіального реформування на рівні громад Балтського району було наближення системи територіального устрою району до соціально-економічного районування. Для визначення оптимальних параметрів громад, утворюваних на основі соціально-економічного районування, було обрано 9 показників, що згруповані у 4 групи: населення, розселення, віддаленість, інфраструктура.

Кожна із зазначених груп взаємно врівноважують одна одну. Так, при зростанні чисельності населення зростають фінансові можливості громади, підвищується її самодостатність за рахунок збільшення доходів бюджету за всіма видами надходжень та їх використання шляхом вирішення найбільш важливих, першочергових задач, що не завжди під силу дрібним територіальним утворенням. Цим самим, створюються передумови для підвищення рівня життя населення й забезпечення діяльності організацій.

Від чисельності населення прямо залежать показники діяльності багатьох галузей на території громад. Відтак, плавне зростання чисельності населення призводить до суттєвих змін в рівні обслуговування. Наприклад, в освітній галузі три рівні шкіл: початкова, неповна (основна) і повна (середня) школи цілком залежать від чисельності дітей шкільного віку. У свою чергу, чисельність

дітей шкільного віку при однаковій статевій та віковій структурі населення залежить від загальної чисельності населення.

Виділення першого (населення) і третього (віддаленість) факторів територіального реформування на рівні громад (або груп показників) полягала в тому, що зростання населення сприяє збільшенню обсягів товарів і послуг, що вироблені на її території. Однак, при цьому значна частина робіт і послуг здійснюється в адміністративному центрі громади. Насамперед, це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування. Природно, що саме тут розташовані центральні установи соціально-культурного і побутового обслуговування: повна (середня) школа, лікарня, заклади культури, установи побутового обслуговування тощо. В адміністративному центрі громади зосереджуються також і представники різних державних служб. Для усіх цих структур, як і для установ соціальної сфери, з одного боку, укрупнення громади є вигідним з двох причин:

1) при збільшенні завантаження (обсягу робіт) виділення штатних одиниць у кожній громаді стає все більш ефективним (обґрунтованим);

2) встановлюється постійний контакт представників відомств з керівництвом громади.

З іншого боку, зростання чисельності населення громади, звісно, припускає і зростання території, збільшення радіуса віддаленості від центру кожного населеного пункту громади. Тут і буде виявлятися вплив третьої групи факторів – віддаленість або радіус досяжності до райцентру і центру громади. І вплив цих факторів буде зворотним від чисельності населення.

При визначенні оптимальності територіальної одиниці базового рівня територія є протиположною чисельності населення лише з певного рівня. Невеличка територія, особливо в сільській місцевості, не може надати роботу значній кількості людей. До певної межі, збільшення території є для сільської місцевості явищем позитивним, особливо якщо це сільськогосподарська земля високої якості. Отже, до певного моменту зростання території, як і зростання чисельності населення, впливають на оптимальність територіальної одиниці.

При територіальному реформуванні на рівні громад Балтського району постало питання визначення розміру (площі) її території. Найбільш близьким показником для розрахунку може слугувати площа сільгоспугідь, що знаходиться в експлуатації сільгосппідприємства, яке розташоване на території громади. Проте, від визначення розміру території громад за цим критерієм відмовились, тому що межі сільгосппідприємств і громад не завжди збігаються. Дуже часто на території однієї громади розташовано кілька сільгосппідприємств, але зустрічаються випадки, коли існують кілька громад на території одного сільгосппідприємства.

Крім цього, на території громади, як правило, існують й інші власники земельних угідь. Це, насамперед, підприємства лісового господарства, залізниці й автомобільні дороги, кар'єри, території, що зайняті водоймищами, військовими частинами, полігонами тощо. Усе це призводить до необхідності при територіальному реформуванні на рівні громади використовувати показники, що побічно визначають розмір території громади.

Фактори населення і території зближає фактор системи розселення населення. Громада повинна являти собою не просто певну кількість жителів, що проживають у її межах. Соціально-економічне районування визначає громаду як первинну систему розселення населення. Як, і будь-яка територіальна система, вона повинна мати певні правила та умови. Одним з таких обов'язкових умов є наявність центру (ядра) громади, яким, як правило, повинно бути найбільше за чисельністю населення поселення, в ідеалі розташоване у географічному центрі громади. Крім того, система розселення припускає наявність не просто кількох периферійних поселень, а й їх ієрархічної системи: великі, середні і дрібні поселення.

Три вищезгаданих групи факторів (населення, розселення і територія) стали первинними для оцінки оптимальності територіального поділу Балтського району на основі соціально-економічного районування. Показники за цими факторами визначалися статистичними класифікаторами та визначали: 1) чисельність населення громади; 2) чисельність населення центру громади; 3) число поселень в громаді; 4) відстань від центру громади до райцентру; 5) відстань від кожного поселення громади до її центру.

Усі ці показники є кількісними. Для комплексної ж оцінки при районуванні території для оптимального територіального поділу, необхідно було використовувати і якісні показники, що визначають рівень забезпеченості об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури по кожному поселенні і по громаді в цілому.

Для визначення ступеню оптимальності перспективного територіального устрою Балтського району був обраний один з ефективних математичних методів – метод «зважених балів», що досить ефективно використовується у економічних та математичних дослідженнях. Для оцінки по системі «зважених балів» було визначено показники, що впливають на територіальний поділ, які мають коригуватися один з одним. Сума цих показників дозволяє виділити "оптимальну" одиницю рівня громади.

До зазначених показників було віднесено:

1. Населення. Чисельність населення є основним показником, що впливає на територіальний поділ. Однак невдачі багатьох реформ або відступ від параметрів, що були намічені, лише підтверджують необхідність більш гнучкого підходу при реформі територіального поділу, зокрема врахування не одного, а системи показників. Враховувалося також і те, що укрупнення громад буде сприяти укрупненню районів і поліпшенню керованості на регіональному рівні.

Необхідність укрупнення низової ланки територіального поділу Балтського району підтверджувалась об'єктивними даними, що були виявлені в процесі дослідження громад. З 26 громад Балтського району, розглянутих для бальної оцінки при районуванні, в чверті чисельність населення менш 1,0 тис. чоловік, 35% громад складаються з одного, і біля 20 % – із двох населених пунктів, в 21 поселенні була відсутня середня школа, у 25 – відділення банку, у 22 відсутні лікарські установи. Наявна інформація також дозволила зробити висновок, що для абсолютній більшості об'єктів виробничої інфраструктури територіальні межі існуючих громад є недостатніми.

Для найбільш оптимальної за чисельністю населення громади були обрані межі від 2,5 чоловік. Мінімальне значення у 2,5 тис. чоловік за умови наявності системи населених пунктів є достатнім для створення мережі шкільних навчальних закладів: повна середня школа з чисельністю учнів не менш 200 чоловік у центрі громади і 2 – 3 школи на периферії (основні і початкові), створити ФАП або дільничну лікарню.

Дані критерії дозволяють, як правило, організувати цілий ряд об'єктів виробничої сфери, насамперед пов'язаних з первинною переробкою сільгосппродуктів, ремонтом і експлуатацією автотранспорту, тракторів і сільгосптехніки, виробництвом будматеріалів (пиломатеріали, цегла) тощо. У цих межах існують умови для нормальної роботи не лише продовольчих, але й промтоварних магазинів, дитячих дошкільних установ, банківських установ, спеціалістів з побутового обслуговування (перукар, ремонт побутової техніки). Менші за чисельністю показники є недостатніми для організації виробничої і соціальної інфраструктури, а велика чисельність населення при реально існуючій щільності сільського населення Одеської області збільшує радіус обслуговування і погіршує можливості для його нормального забезпечення.

2. Населення центру громади. Було встановлено, що громади мають бути не просто значними за чисельністю населення, але й мати досить великий центр, що надає їм додаткові переваги. "Ефективна" чисельність населення центру громади була визначена в межах 1-3 тис. чоловік для сільських громад. Однак у "великих" сільських поселеннях є і свої недоліки, адже об'єкти інфраструктури, повсякденного забезпечення (магазин, школа, лікарня, пошта) стають за межами нормальної пішохідної приступності в 2 км; розтягуються інженерні комунікації (дороги, водопровід, телефонні мережі, газогін тощо). Як протизвага територіальному "розповзанню" у подібних випадках часто використовують багатоквартирну забудову і зменшення розмірів присадибних ділянок. Але тим самим село втрачає свою основну перевагу, що полягає в наявності сільської садиби.

3. Система розселення (число сільських поселень). Метод "зважених балів" дозволяє прийти до висновку, що ідеальним значенням для сільської системи розселення є 5 – 7 сільських поселень в межах однієї громади, що не виключає і можливість утворення громади на базі або одного поселення, або навіть більш, ніж 10.

4. Школи. Усі школи в залежності від типу шкіл і чисельності учнів були розділені на 9 груп (табл. 1).

5. Поштові відділення. Мережа поштових відділень відрізняється порівняльною стійкістю. За чисельністю в сільській місцевості вони уступають школам, клубам, бібліотекам і фельдшерсько-акушерським пунктам, але перевищують майже в 1,7 рази число громад.

6. Відділення банків. Ще не так давно, при кожному поштовому відділенні знаходилося відділення ощадбанку і розділяти їх при районуванні не мало сенсу. Однак, з розвитком ринкових відносин різниця між їх розміщенням стає усе більшою. Якщо пошта, як і інші об'єкти соціальної сфери, що знаходяться у власності громади, виконують покладені на них функції навіть в умовах

неефективних, з погляду економіки, то банки як комерційні структури цілком залежать від прибутку. Тому, в даний час, у сільській місцевості відбувається процес ліквідації збиткових відділень банків і, надалі їх кількість буде скорочуватися. Звідси буде зростати значення цього показника для бальної оцінки території при районуванні громад.

Таблиця 1

**Бальна оцінка шкіл у сільській місцевості (станом на 2014 р.)**

Тип шкіл	Початкові		Неповні середні (основні)			Повні середні			
	20 і менше	понад 20	40 і менше	41-100	понад 100	100 і менше	101-200	201-400	понад 400
Оцінка в балах	0,5	1	1,5	2	3	3	4	5	6

7. Відстань до райцентру. Цей показник віднесений до групи "територія" досить умовно. Він не має прямого відношення до розміру території громади. Тут є наявним зв'язок: центр – периферія.

Жителі громад, що знаходяться ближче до райцентру, мають безумовну перевагу, тому що витрачають менше коштів і часу при користуванні об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури райцентру. Маються і якісні розходження у використанні вигоди близькості райцентру. Так, приблизно в межах 20 км від райцентру (при наявності асфальтованої дороги) можна говорити про щоденну трудову (маятникову міграція) і соціально-культурну доступність (наприклад, перевезення дітей у школу). Відстань у 20 – 30 км. дозволяє говорити про ймовірність щотижневих контактів (на ринок, у магазини, у церкву тощо), а в 30 – 50 – щомісячних. За цією межею можна говорити про недостатню привабливість райцентру.

Виходячи з цього, при виборі нового центру при об'єднанні громад, за інших рівних умов, перевага надавалася сільським поселенням, що знаходяться ближче до райцентру. Логіка у цьому виявляється при виникненні потреби у населення, що проживає на периферії громади, у послугах об'єктів інфраструктури. Наприклад, потреба в лікуванні, придбанні товарів тривалого користування, вирішенні юридичних питань тощо. Насамперед, людина буде намагатися вирішити подібні питання в найближчому адміністративному центрі – центрі громади. Якщо вирішення потрібного йому питання вимагає виїзду в райцентр, то це може бути зроблено в той же день, якщо центр громади розташований на шляху до райцентру.

Тут і виявляється перевага перебування центру громади ближче до райцентру. У протилежному випадку буде необхідно відвідувати райцентр, рухаючись у зворотному напрямку – знову повертаючись через свій населений пункт.

8. Максимальна відстань від сільських поселень до центру громади. За аналогією з попереднім прикладом, розраховувався вплив центру громади, на інші сільські поселення, що входять до її складу. Тут припустимою вважається відстань, що не перевищує 25 км. Це, як уже відзначалося вище, зразкова відстань припустимих щоденних трудових і соціально-культурних поїздок.

9. "Пасажи́рообі́г по бездо́рі́жжю". Загальноприйнятим показником забезпеченості дорожньою мережею є щільність автомобільних шляхів із твердим покриттям загального користування. Однак, показник щільності доріг для громад є неприйнятним при наявності населених пунктів, що не мають вихід на автодороги з твердим покриттям. Враховувати по них окремо відстань або чисельність населення не має сенсу. Так, наприклад, польова дорога довжиною в 15 – 20 км може вести до будинку залізничника або лісника, родина якого нараховує менш ніж 5 чоловік, що не можна порівняти з відсутністю під'їзду в 1 – 2 км до села з населенням у кілька сотень людей.

Все це вимагало знайти показник, що відповідає двом вимогам: враховувати як відстань автошляхів, що не мають твердого покриття (асфальтобетон або щебінь), так і чисельність населення, що проживає в кожному з населених пунктів, що не мають вихід на "асфальт". Тому, за аналогією з пасажирообігом був застосований показник "пасажи́рообі́г по бездо́рі́жжю", що однаковою мірою враховує відстань доріг без твердого покриття і чисельність населення, що користується цими дорогами.

Сфера охорони здоров'я є також однією з найбільш зручних і придатних галузей для територіальних змін. Її значення вище показників щодо поштових або банківських відділень. Перевага показників розвитку охорони здоров'я, так само як і шкіл – їхня ієрархія у залежності від

чисельності населення, що обслуговується: ФАПі, лікарські амбулаторії, дільничні та районні лікарні. При бальній оцінці ці установи найпростішим способом можна оцінити від одного (ФАП) до чотирьох балів (районні лікарні). У цілому по території громади 5 і більш балів (наприклад, дільнична лікарня і два ФАПі) можна оцінювати як відмінно, 4 бали – добре, і так далі до нуля, при відсутності установ охорони здоров'я на території громади.

При бальній оцінці громад можна використовувати і цілий ряд інших показників. До них належать показники рівня забезпеченості населення такими видами послуг, як споживання електроенергії за рік по кожному сільському поселенню, число газифікованих садиб, водоспоживання на одного жителя тощо. По соціальній сфері можна використовувати показники, що характеризують наявність і стан об'єктів культури. Розміщення центрів сільськогосподарських підприємств по кожному сільському поселенню також можна використовувати як довідковий показник без оцінки в балах.

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад в межах Балтського району спочатку було змодельовано 3 об'єднаних територіальних громади – Балтську міську, Піщанську та Саражинську сільські. Однак використання методу «зважених балів» дозволив скоригувати попередні висновки й запропонувати сформуванню в межах Балтського району дві громади – Балтську міську (у сукупності 17 громад) та Піщанську сільську (у сукупності 8 громад). Зазначені пропозиції були внесені до проекту рішення Одеської обласної ради про затвердження перспективного плану Одеської області. Проте у червні 2015 року Одеська обласна рада не підтримала проект Перспективного плану області внаслідок численних зауважень з боку представників територіальних громад.

Балтським міським головою була внесена пропозиція щодо створення об'єднаної територіальної громади з центром в місті Балта у складі міської та 18 сільських територіальних громад. Зазначена пропозиція була обговорена на громадських слуханнях, а також на засіданні круглого столу з представниками громадських організацій міста Балта та у цілому підтримана. У травні 2015 року рішенням сесії Балтської міської ради була надана згода на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представників до спільної робочої групи з суміжними територіальними громадами.

На сесіях більшості сільських рад, яким було запропоновано увійти до об'єднаної територіальної громади, були прийняті рішення щодо підтримки об'єднання. Причому Сінненська сільська рада, яка була визначена у проекті перспективного плану області до об'єднання з містом Балта, об'єднання не підтримала. Також, не підтримала об'єднання з центром в місті Балті Чернеченська сільська рада, яка за перспективним планом мала увійти до складу Піщанківської сільської громади.

Обласна державна адміністрація з врахуванням результатів громадських обговорень та рішень місцевих рад підготувала відповідний позитивний висновок, відповідно до якого проект Перспективного плану Одеської області був скорегований в частині Балтської міської об'єднаної територіальної громади та Сінненська сільська громада була виключена з числа тих громад, які пропонувалися до об'єднання з Балтською міською громадою. Окрім цього, решта територіальних громад Балтського району, які було заплановано об'єднати з центром в с. Піщанка було також виключено з перспективного плану з причин не підтримки зазначеного рішення місцевими радами. Саме у такому вигляді, рішенням Одеської обласної ради від 24.06.2015 № 1392-VI «Про схвалення перспективного плану формування територій громад Одеської області»[3], був схвалений план формування територій громад щодо Балтської міської громади, який згодом був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України.

Перші місцеві вибори депутатів та голови новоутвореної Балтської об'єднаної територіальної громади були призначені на 25.10.2015 року за наслідками яких юридично було оформлене створення нової адміністративно-територіальної одиниці у складі Балтського району – Балтської міської об'єднаної територіальної громади. Повноваження територіальних громад, що об'єдналися, були припинені, а об'єднана територіальна громада стала правонаступником їх активів та пасивів (зобов'язань).

Останнім кроком набуття нового статусу Балтською міською об'єднаною територіальною громадою стало прийняття 04 лютого 2016 року Верховної Радою України Постанови № 985-VIII «Про віднесення міста Балта Балтського району Одеської області до категорії міст обласного значення»[4]. Таким чином, Балтська міська об'єднана територіальна громада набула самостійного статусу у складі Одеської області.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Інститути місцевого самоврядування в межах Балтського району були нездатні ефективно вирішувати завдання, що стоять перед ними, завдяки своїй демографічній, територіальній, матеріальній та фінансовій неспроможності.

Створення Балтської об'єднаної територіальної громади (Балтської міської та 17 сільських територіальних громад у складі 28 населених пунктів Балтського району з населенням 33 тисячі осіб) дає можливість об'єднати економічні та фінансові можливості для вирішення проблем соціально-економічного розвитку, надання якісних послуг громадянам та створення нових робочих місць.

Балтська територіальна громада за своїми показниками, може бути модельною для України, що дає можливість використовувати її досвід іншими громадами, що стали на шлях добровільного об'єднання.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України №157-VIII від 05.02.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/>.

2. Методика формування спроможних територіальних громад : Постанова КМ України № 214 від 08.04.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

3. Про схвалення перспективного плану формування територій громад Одеської області : Рішення Одеської обласної ради від 24.06.2015 № 1392-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6007%3A2015-06-28-16-50-41&catid=189&Itemid=185&lang=uk](http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=6007%3A2015-06-28-16-50-41&catid=189&Itemid=185&lang=uk).

4. Про віднесення міста Балта Балтського району Одеської області до категорії міст обласного значення : Постанова Верховної Ради України № 985-VIII від 04.02.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/985-viii>.

## REFERENCES

1. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy [On the voluntary union of territorial communities : The Law of Ukraine] (05.02.2015). [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/) Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/>.

2. Metodyka formuvannia spromozhykh terytorialnykh hromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [The methodology of formation of capable territorial communities : Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (08.04.2015). [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

3. Pro skhvalennja perspektyvnogo planu formuvannia terytorij gromad Odesjkoji oblasti : Rishennia Odesjkoji oblasnoji rady [On approval of the long-term plan of the formation of the territorial communities of the Odessa region : The Decision of the Odessa Regional Council] (24.06.2015). [oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6007%3A2015-06-28-16-50-41&catid=189&Itemid=185&lang=uk](http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=6007%3A2015-06-28-16-50-41&catid=189&Itemid=185&lang=uk) Retrieved from [http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6007%3A2015-06-28-16-50-41&catid=189&Itemid=185&lang=uk](http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=6007%3A2015-06-28-16-50-41&catid=189&Itemid=185&lang=uk).

4. Pro vidnesennja mista Balta Baltsjkogo rajonu Odesjkoji oblasti do kategoriji mist oblasnogo znachennja : Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy [On the about the attribution of the Balta city of the Baltsky district of the Odessa region to the category of cities of oblast significance : Decree of the Verkhovna Rada of Ukraine] (04.02.2016). [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/985-viii](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/985-viii) Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/985-viii>.