

ГОРЯЧУК В.Ф.

д-р екон. наук, ст. наук. співроб.

Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАНУ

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

E-mail: valeriygoryachuk@gmail.com

Orcid.org/0000-0003-4061-5336

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

Orcid.org/0000-0002-4807-2842

МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНО СПРОМОЖНИХ ГРОМАД БАЗОВОГО РІВНЯ

Актуальність. Обумовлена погіршенням якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності громад, старінням населення та знелюдненням сільських територій, зниженням рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, надмірною централізацією повноважень органів виконавчої влади та нестачею фінансово-матеріальних ресурсів.

Мета та завдання. Розробка методичних засад формування економічно спроможних громад базового рівня.

Результати. Аналіз методики формування спроможних об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214, показав, що вона не може розглядатися як методика формування спроможних громад. В ній відсутні положення щодо економічної оцінки відповідності доходів громади її витратам, які необхідні для забезпечення надання публічних послуг, віднесених до повноважень громади. Основна увага в цій методиці зосереджена на визначенні потенційних адміністративних центрів громад (в першу чергу це міста обласного значення та населені пункти, що мають статус районних центрів) та зон їх доступності. Поняття спроможності окремої ОТГ підмінено поняттям відповідності її доходів на душу населення середньому рівню серед усіх ОТГ. В статті сформульовано сценарій формування економічно спроможних громад базового рівня, який передбачає певну послідовність етапів починаючи з визначення розміру громад, розподілу повноважень між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць за принципом субсидіарності, розробки стандартів (норм) надання публічних послуг, оцінки обсягів витрат, необхідних для здійснення громадою її повноважень та закінчуючи законодавчим закріпленням джерел і обсягів фінансування громади та її кадровим забезпеченням. Запропоновано проект розподілу повноважень між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць за принципом субсидіарності, в якому визначено рівень надання кожної послуги (громада, район, область) та визначено хто має повноваження надавати послугу, має можливість і може найбільш ефективно здійснити послугу.

Висновки. Запропоновані сценарій формування економічно спроможних громад базового рівня та проект розподілу повноважень між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць створюють основу для розробки методики економічно спроможних громад.

Ключові слова: спроможність, об'єднання територіальних громад, публічні послуги, концепція, економічна оцінка.

GORIACHUK V.F.

Dr. Sc. (Economics), Senior Researcher

Institute Of Market Problems And Economic&Ecological Research of the
National Academy Of Sciences Of Ukraine

Frantsuzskiy Boulevard, 29, Odessa, Ukraine

E-mail: valeriygoryachuk@gmail.com

Orcid.org/0000-0003-4061-5336

MURZANOVSKIY G.M.

postgraduate student

Institute Of Market Problems And Economic&Ecological Research of the

THE METHODOICAL PRINCIPLES OF CREATION OF ECONOMICALLY SELF-SUFFICIENT COMMUNITIES OF THE BASIC LEVEL

Topicality. This is due to the deterioration of the quality and accessibility of public services as a result of resource insecurity of communities, aging of the population and rural departures, reducing the level of professionalism of local self-government officials, excessive centralization of powers of executive power bodies and lack of financial and material resources.

Purpose and tasks. Development of methodical foundations for the formation of economically viable communities at the baseline level.

Results. An analysis of the methodology for the formation self-sufficiency of united territorial communities (UTC), approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 8, 2015, No. 214, showed that it can not be considered as a methodology for the formation of self-sufficiency communities. It does not contain provisions on the economic assessment of the compliance of community incomes with the costs that are necessary to ensure the provision of public services assigned to the community. The main focus of this methodology is to identify the potential administrative centers of the communities (in the first place, these are the cities of regional importance and settlements with the status of district centers) and their accessibility zones. The concept of self-sufficiency of a separate UTC is replaced by the notion of matching its per capita income to the average level among all UTCs. The article formulated a scenario for the formation of economically self-sufficiency of communities of the baseline level, which involves a certain sequence of stages from the definition of the size of communities, the division of powers between different levels of administrative-territorial units on the principle of subsidiarity, the development of standards (norms) of public services, estimates of the costs required for the community exercising its powers and ending with legislative consolidation of the sources and volumes of community financing and its staffing. The project of distribution of powers between different levels of administrative-territorial units based on the principle of subsidiarity is proposed, which defines the level of provision of each service (community, district, region) and it is determined who has the authority to provide the service, has the opportunity and can most effectively perform the service.

Conclusions. The proposed scenario for the formation of economically viable communities at the baseline level and the project of division of powers between different levels of administrative-territorial units provide the basis for developing a methodology for economically viable communities.

Key words: self-sufficiency, united territorial communities, public services, concept, economic evaluation.

Постановка проблеми. Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування якісних і доступних публічних послуг.

Станом на 01.03.2018 року в Україні утворено 772 об'єднані територіальні громади (ОТГ), відбувається передача повноважень та фінансова децентралізація, але поза увагою залишилось питання економічної спроможності ОТГ. Сьогодні практично відсутні напрацювання щодо розробки методики оцінки економічної спроможності громад базового рівня. Поняття спроможності окремої ОТГ підмінено поняттям відповідності її доходів на душу населення середньому рівню серед усіх ОТГ. Тому дуже актуальною є розробка методичних засад оцінки економічної спроможності громад базового рівня.

Аналіз досліджень і публікацій по проблемі. Серед українських науковців проблемні питання формування спроможних об'єднаних територіальних громад, проведення адміністративно-територіальної реформи, бюджетної децентралізації досліджують Л. Голинська, А. Пелехатий, С. Саханенко, В. Симоненко, А. Ткачук, Т. Уманець та інші дослідники.

Мета дослідження. Розробка методичних засад формування економічно спроможних громад базового рівня та проекту розподілу повноважень щодо надання публічних послуг населенню між адміністративно-територіальними одиницями.

Виклад основних результатів. Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню

органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних публічних послуг на відповідних територіях.

В Україні існує близько 12 тис. територіальних громад, у понад 6 тис. громад чисельність жителів становить менш 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження [1].

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [1].

На даний час вирішення потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Основним документом, який визначає державне бачення шляхів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (далі – Концепція) [1]. Концепцією передбачено, що адміністративно-територіальний устрій країни складається з трьох рівнів:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці - громади);

- районного (адміністративно-територіальні одиниці - райони);

- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

- на базовому рівні - сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

- на районному рівні - районні ради та їх виконавчі органи, міські ради та їх виконавчі органи міст обласного значення, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

- на регіональному рівні - Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі

органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Головною метою Концепції на базовому рівні є створення громад, спроможних забезпечити доступні та якісні публічні послуги. Це відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною у 1997 році. Згідно статті 9 цієї хартії органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченими конституцією або законом [2].

Послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);
- професійності надання публічних послуг.

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Згідно розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [3] одним із заходів є розробка методики формування спроможних територіальних громад. Методика розроблена урядом та затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [4]. Згідно цієї методики спроможна територіальна громада – це територіальні громади 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.

Але її аналіз свідчить, що вона не може розглядатися як методика формування саме спроможних громад. В ній взагалі відсутні положення щодо економічної оцінки відповідності доходів громади її витратам, які необхідні для забезпечення надання публічних послуг, віднесених до повноважень громади. Крім того, відсутня оцінка спроможності громади з точки зору наявності необхідних матеріальних ресурсів (будівлі, приміщення, інфраструктура) та кадрового забезпечення для виконання своїх повноважень.

Основна увага в даній методиці зосереджена на визначенні потенційних адміністративних центрів громад (в першу чергу це міста обласного значення та населені пункти, що мають статус районних центрів) та зон їх доступності. Зони доступності таких потенційних адміністративних центрів визначаються на відстані не більш 20 кілометрів по дорогах з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру понад 20 кілометрів становить не більше 10 відсотків загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори) [4].

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, який не повинен перевищувати 30 хвилин. Це відповідає положенню Концепції, де визначено, що територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, які надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не повинен перевищувати 30 хвилин).

Таким чином, в методиці мова йде про створення об'єднаних територіальних громад на основі визначення зон доступності публічних послуг, але це лише один з аспектів спроможності громад.

Поза увагою залишилось питання їх економічної спроможності. Сьогодні практично відсутні напрацювання щодо розробки методики оцінки економічної спроможності громад базового рівня. Поняття спроможності окремої ОТГ підмінено поняттям відповідності її доходів на душу населення середньому рівню серед усіх ОТГ.

Виходячи з цього дуже актуальною є розробка методичних засад оцінки економічної спроможності громад базового рівня. В рамках цього завдання пропонується сценарій формування спроможних громад, який передбачає такі етапи:

1. Визначення розміру громад (територія та кількість населення), виходячи з вимог доступності публічних послуг та галузевих норм мінімальної завантаженості бюджетних установ, що надають публічні послуги. За оцінкою Пелехатого А.О., громади з чисельністю мешканців 10-15 тис. осіб, у яких не перевищуватимуться параметри транспортної доступності до адміністративного центру, можна вважати близькими до оптимальних при формуванні ОТГ [5]).

2. Розподіл повноважень між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць за принципом субсидіарності.

3. Законодавче визначення публічних послуг, які надаються на рівні громад, районів та регіонів.

4. Розробка стандартів (норм) та технологій (формальних процедур) надання публічних послуг і визначення показників якості їх виконання.

5. Оцінка витрат, необхідних для здійснення громадою її повноважень щодо надання публічних послуг населенню.

6. Оцінка спроможності громади за рахунок власних доходів забезпечити надання публічних послуг населенню.

7. Законодавче закріплення джерел та обсягів фінансування адміністративно-територіальних одиниць необхідних для здійснення своїх повноважень.

8. Кадрове забезпечення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Здійснення цього сценарію потребує відповідного законодавчого забезпечення. Слід визначити такі принципові моменти, які мають знайти своє відображення у комплексі законодавчих актів, спрямованих на забезпечення умов для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:

А. Внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» про:

– передачу виконавчої влади органам місцевого самоврядування на обласному та районному рівні, що передбачає створення їх виконавчих органів;

– розподіл повноважень між різними рівнями органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади у відповідності з принципом субсидіарності. Врегулювання відносин між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

В. Внесення змін до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів щодо:

– забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади виконувати повноваження, визначені законодавством для відповідного рівня адміністративно територіальних одиниць;

– утворення прямих міжбюджетних відносини між Мінфіном та адміністративно територіальними одиницями кожного рівня.

С. Внесення змін у земельне законодавство, спрямованих на усунення порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування та підвищення ресурсного забезпечення громад. Згідно діючого законодавства юрисдикція органів місцевого самоврядування обмежується межами населених пунктів. Вся інша територія між населеними пунктами знаходиться під юрисдикцією районних державних адміністрацій, що призводить до порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування. Межі населених пунктів – це межі забудови і, у відповідності до Земельного кодексу України, у цих межах земля належить до комунальної власності і управляється відповідними органами місцевого самоврядування. А землями сільгоспугідь, водними та лісовими ресурсами тощо (які знаходяться за межами населених пунктів) розпоряджаються органи виконавчої влади в особі районних державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Д. Визначення відповідним законом переліку публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування на рівні громади, району та області.

Е. Визначення відповідним законом державних стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню у відповідних сферах. Затвердження в описовому та вартісному

виді нормативів за кожним із делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування, у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю, визначивши мінімальне та максимальне значення таких нормативів з урахуванням обсягів фінансових ресурсів.

Г. Підготовка законодавчої бази для здійснення адміністративної реформи. Головні акценти пропонується зробити на:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування;

- організацію на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.

Необхідною умовою формування економічно спроможних громад базового рівня є розподіл повноважень між адміністративно-територіальними одиницями та його закріплення на законодавчому рівні. Сьогодні в державі йде процес децентралізації влади, який стосується громад базового рівня. При цьому цей процес розглядається як відповідь на існуючу надмірну централізацію влади. Але децентралізація без чіткого визначення її меж також може привести до негативних наслідків. Тобто централізація та децентралізація це дві сторони одного явища, а саме, розподілу повноважень, і кожна з них може мати як позитивні та і негативні наслідки.

Виходячи з досвіду Європейського союзу (стаття 5 Договору про Європейський Союз) [6] вирішення цієї проблеми можливо на шляху застосування принципу субсидіарності (від лат. *subsidium* – допомога). Він передбачає, що всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення. Лише в разі відсутності можливості вирішення відповідних проблем вони мають передаватися до компетенції вищих (і більш віддалених від громадян) рівнів влади.

При реалізації принципу субсидіарності використовуються такі критерії [7]:

- близькість до громадян: послуги повинні надаватися на рівні, як можна більш близькому до населення;

- достатність: чи можуть поставлені цілі бути досягнуті в достатній мірі на більш низьких рівнях;

- вигода: чи буде рішення задачі на більш високому рівні більш ефективним або вигідним.

Принцип субсидіарності передбачає, з одного боку, максимальну наближеність послуг до населення, а з іншого - їх ефективність та якість. Ці умови можуть вступати у протиріччя. Так, надання високоспеціалізованої медичної допомоги (наприклад, операції на серці) на базовому рівні потребує дуже великих фінансових та матеріальних витрат, великої кількості висококваліфікованих кадрів. Тобто надання цих послуг на базовому рівні буде неефективним з економічної точки зору.

Крім того, при вирішенні питання розподілу повноважень слід враховувати наявність кадрових, фінансових та інфраструктурних ресурсів, які необхідні для реалізації повноважень на кожному рівні. Згідно глави 14 «Розмежування видатків між бюджетами» Бюджетного кодексу України з бюджетів об'єднаних територіальних громад передбачаються видатки на стаціонарну медичну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки та амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки та ін.) [8]. Тобто, на базовому рівні необхідна наявність лікарень, поліклінік, пологових будинків, але у значній частині об'єднаних територіальних громад їх або немає або недостатньо.

Сьогодні на законодавчому рівні не має чіткого визначення розподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями щодо надання публічних послуг населенню. Є певне загальне бачення в Концепції, є також уявлення представлене у статтях 97, 89, 90 Бюджетного кодексу України, де не розрізняються рівні району та ОТГ, є розподіл, який визначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Усі вони різні і потребують подальшого удосконалення та закріплення на законодавчому рівні [1, 8, 9].

Таким чином, завдання чіткого розподілу повноважень щодо надання публічних послуг між рівнями адміністративно-територіального устрою та його закріплення на законодавчому рівні залишається невирішеним.

Виходячи з принципу субсидіарності, положень щодо розподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями, які викладені в Концепції, Бюджетному кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», власних напрацювань

запропоновано проект розподілу повноважень в частині надання публічних послуг населенню громад базового рівня.

Розподіл повноважень пропонується здійснити таким чином:

– по-перше, визначити рівень надання кожної послуги, мається на увазі територія громади, району, області;

– по-друге, визначити хто (яка адміністративно-територіальна одиниця) має повноваження надавати послугу. Мається на увазі хто має можливість і може найбільш ефективно здійснити її.

Усі послуги, які надаються населенню громади пропонується розділити на 5 груп:

- соціальна сфера;
- економіка та інфраструктура;
- житлово-комунальне господарство;
- охорона навколишнього середовища та безпека;
- інші послуги.

Послуги, які надаються населенню громади на базовому рівні (територія громади):

Перша група «Соціальна сфера»:

1.1. Дошкільна, середня та позашкільна освіта. Повноваження - ОТГ.

1.2. Первинна, профілактична та швидка медична допомога. Повноваження - СПТОВВ (Структурні підрозділи територіальних органів виконавчої влади), згідно концепції медичної реформи.

1.3. Розвиток культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек). Повноваження - ОТГ.

1.4. Заняття спортом, спортивні секції (утримання та організація роботи стадіонів, спортивних майданчиків). Повноваження - ОТГ.

1.5. Соціальне обслуговування осіб похилого віку та інвалідів. Повноваження СПТОВВ

1.6. Соціальний захист населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг). Повноваження - СПТОВВ.

Друга група «Економіка та інфраструктура»:

2.1. Залучення інвестицій, розвиток підприємництва Повноваження - ОТГ.

2.2. Розвиток місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення. Повноваження - ОТГ.

2.3. Утримання вулиць і доріг у населених пунктах. Повноваження - ОТГ.

2.4. Благоустрій території, озеленення. Повноваження - ОТГ.

2.5. Планування розвитку території громади. Повноваження - ОТГ.

2.6. Вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель). Повноваження - ОТГ.

2.7. Вирішення питань землевідведення, оренди та продажу землі. Повноваження - ОТГ.

2.8. Організація пасажирських перевезень на території громади. Повноваження - СПТОВВ.

2.9. Управління комунальним майном громади. Повноваження - ОТГ.

2.10. Містобудування та архітектура, ведення містобудівної документації. Повноваження - ОТГ.

2.11. Дорожній рух та організація дорожнього руху. Повноваження - СПТОВВ.

2.12. Зайнятість (надання інформації щодо наявності робочих місць, навчання новим спеціальностям та перепідготовка). Повноваження - СПТОВВ.

Третя група «Житлово-комунальне господарство»:

3.1. Надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності). Повноваження - ОТГ.

3.2. Утилізація твердих побутових відходів. Повноваження - ОТГ.

3.3. Водопостачання та водовідведення. Повноваження - ОТГ.

3.4. Нагляд за кладовищами. Повноваження - ОТГ.

Четверта група «Охорона навколишнього середовища та безпека»:

4.1. Громадська безпека. Повноваження - СПТОВВ.

4.2. Гасіння пожеж. Повноваження - СПТОВВ.

4.3. Санітарно-епідеміологічний захист. Повноваження - СПТОВВ.

4.4. Охорона навколишнього середовища. Повноваження - СПТОВВ.

- 4.5. Лісове господарство. Повноваження - СПТОВВ.
- 4.6. Водне господарство. Повноваження - СПТОВВ.
- 4.7. Пожежна та інша безпека. Повноваження - СПТОВВ.
- 4.8. Громадський порядок. Повноваження - СПТОВВ.
- 4.9. Санітарно-епідеміологічна безпека. Повноваження - СПТОВВ.

П'ята група «Інші сфери діяльності»:

- 5.1. Надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг. Повноваження - СПТОВВ.
- 5.3. Казначейське обслуговування. Повноваження - СПТОВВ.
- 5.4. Адміністрування податків та зборів. Прийняття податкових звітів, надання довідок. Повноваження - СПТОВВ.
- 5.5. Власність, реєстрація прав власності. Повноваження – СПТОВВ, представництво міжрайонного бюро технічної інформації
- 5.6. Первинна та профілактична ветеринарна допомога. Повноваження - СПТОВВ.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Сформульовано сценарій формування економічно спроможних громад базового рівня, який передбачає певну послідовність етапів починаючи з визначення розміру громад, розподілу повноважень між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць за принципом субсидіарності, розробки стандартів (норм) надання публічних послуг, оцінки обсягів витрат, необхідних для здійснення громадою її повноважень та закінчуючи законодавчим закріпленням джерел і обсягів фінансування громади та її кадровим забезпеченням.

Запропоновано проект розподілу повноважень між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць за принципом субсидіарності, в якому визначено рівень надання кожної послуги (територіальний рівень надання послуги - громада, район, область) та визначено хто (яка адміністративно-територіальна одиниця або який орган виконавчої влади) має повноваження надавати послугу, має можливість і може найбільш ефективно здійснити послугу.

Наступними етапами досліджень є оцінка обсягів витрат, необхідних для здійснення громадою її повноважень з надання публічних послуг населенню та оцінка економічної спроможності громади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року - режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.
4. 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-p>
5. Пелехатий А.О. Особливості формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні / А.О. Пелехатий // Регіональна економіка. – 2016.- №4. - С. 15-21.
6. Договір про заснування Європейської Спільноти. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/.
7. Shaw D., Nadin V., Seaton K. The application of subsidiarity in the making of European environmental law // European Environment. 2000. Vol. 10, No. 2. P. 85-95.
8. Бюджетний кодекс України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

REFERENCES

1. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01.04.2014 r. № 333-r «Pro skhvalennya Kontseptsiiy reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiiy vlady v Ukrayini» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine»] (01.04.2014). [Elektronnyy resurs] – Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>. [in Ukrainian].
2. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya vid 15 zhovtnya 1985 roku [European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985]. - Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
3. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18.06.2014 r. № 591-r «Pro zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo realizatsiiy Kontseptsiiy reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiiy vlady v Ukrayini» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Plan of Measureson Implementation of the Concept of Reforming of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine»] (18.06.2014). [Elektronnyy resurs] – Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-r>. [in Ukrainian].
4. Postanova Kabineta Ministrov Ukrainy «Metodyka formuvannia spromozhykh terytorialnykh hromad» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «The methodology of formation of capable territorial communities»] (08.04.2015). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>[in Ukrainian].
5. Pelekhatty, A.O. Osoblyvosti formuvannya spromozhnykh ob"yednanykh terytorial'nykh hromad v Ukrayini [The features of creation of capable consolidatedterritorial communities in Ukraine] / A. O. Pelekhatty // Rehional'na ekonomika. – 2016.- № 4, pp. 15-21 [in Ukrainian].
6. Dohovir pro zasnuvannya Yevropeys'koyi Spil'noty [Treaty establishing the European Community]. [Elektronnyy resurs] – Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/.
7. Shaw, D., Nadin, V. & Seaton, K. (2000). The application of subsidiarity in the makng of European environmental law // European Environment. 10, 2, 85-95 [in Ukrainian].
8. Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny [Budget Code of Ukraine]. [Elektronnyy resurs] – Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrayiny «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini» [The Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]. [Elektronnyy resurs] – Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>. [in Ukrainian].