

**УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА
СТАДІЯХ РОЗВИТКУ**

МОНОГРАФІЯ

Белосток

2018

Рецензенти

Доктор економічних наук, професор, професор кафедри менеджменту і логістики
Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

О.В. Комеліна

Доктор економічних наук, професор, академік АЕН України, директор економіко-гуманітарного інституту Запорізького національного технічного університету

П.В. Гудзь

Управління нерухомістю територіальних громад на стадіях розвитку:
монографія / Волкова В.П., Горошкова Л.А., Карбівничий Р.О. – Белосток,
2018. – 145 с.

ISBN 978-83-950152-4-3

Монографія присвячена аналізу особливостей використання програмного підходу у процесі реформування децентралізації управління та реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Для науковців, підприємців, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів та студентів.

© Волков В.П., Горошкова Л.А., Карбівничий Р.О., 2018

ЗМІСТ

Вступ.....	5
1 Децентралізація як соціальне явище.....	7
1.1 Децентралізація суспільства як національний тренд.....	7
1.2 Аналіз нормативно-правового та інституційного забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою.....	15
1.3 Проблеми реформування територіальних громад в Україні.....	22
1.4 Висновки.....	32
2 Методи розробки програм управління розвитком реформ адміністративно-територіального устрою регіонів.....	34
2.1 Вибір методів управління розвитком територій.....	34
2.2 Методи оптимізаційного моделювання в управлінні програмами розвитку реформ.....	44
2.3 Обґрунтування багатовекторної моделі управління процесом децентралізації влади в Україні.....	51
2.4 Висновки.....	81
3 Управління формами співробітництва об'єднаних територіальних громад.....	84
3.1 Управління ресурсним потенціалом та послугами об'єднаних територіальних громад.....	84
3.2 Управління об'єднаною територіальною громадою як регіональною природною монополією.....	94
3.3 Регулювання міжбюджетних відносин держави і об'єднаних територіальних громад.....	109
3.4 Висновки.....	117
4 Структура інформаційної системи управління нерухомістю об'єднаної територіальної громади.....	120

5 Практичне значення результатів дослідження щодо управління процесами децентралізації.....	127
Список використаних джерел.....	131

ВСТУП

Комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлене у «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [1], схваленій Указом Президента України. Одним з десяти пріоритетів Стратегії є децентралізація та реформа державного соціально-економічного устрою, перебудова територіальної організації об'єктів господарювання.

Відтак новий адміністративно-територіальний устрій повинен стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнонаціональних інтересів з інтересами населення регіонів та територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, спроможності та самостійності територіальних громад.

З урахуванням актуальності проблеми реформування адміністративно-територіального устрою, питання управління процесом децентралізації в Україні потребують особливої уваги і поглиблених як теоретичних, так і практичних досліджень.

У зв'язку з цим виникає необхідність використання програмного підходу до вирішення цієї складної проблеми з одночасним його вдосконаленням відповідно до особливостей поточного етапу децентралізації.

Актуальність проблем ефективного управління комунальною (муніципальною) нерухомістю обумовлена тим, що володіння нею відкриває можливості отримання не тільки основних, але й додаткових фінансових важелів розвитку, ефективного функціонування територіально-господарських комплексів і систем, що створює умови підвищення рівня економічної безпеки регіонів та країни. Але ці можливості більшість власників та користувачів експлуатують неефективно, оскільки не отримують максимальної економічної вигоди за умови мінімальних витрат на експлуатацію та утримання нерухомості.

Децентралізація потребує розбудови ефективної системи управління комунальною нерухомістю територіальних громад та їх власністю. Особливістю дослідження складних суспільно-економічних систем на сучасному етапі розвитку є розробка нових умов функціонування на основі прийняття колективних рішень і здійснення колективних дій. Додаткове вивчення передумов ефективного управління нерухомістю на місцевому рівні та формування методологічної бази вдосконалення територіальної організації різних гілок влади повинно, насамперед, забезпечити формування самодостатніх територіальних громад, побудови оптимальної моделі управління їх нерухомістю, що дає можливість отримувати стабільний прибуток.

1 ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СОЦІАЛЬНЕ ЯВИЩЕ

1.1 Децентралізація суспільства як національний тренд

Світова класифікація моделей місцевого самоврядування включає англо-американську (англосаксонську), континентальну (європейську), іберійську, радянську та змішані моделі [2-4].

У країнах Європейського Союзу набули розвитку та успішно функціонують англосаксонська, континентальна й змішана моделі.

Сутність англосаксонської моделі полягає у функціонуванні місцевих виборних органів місцевого самоврядування і державної влади, як системи єдиного публічного управління. Виборні органи влади територіальних утворень мають статус юридичних осіб, які володіють власністю й правами. За цієї системи відсутні повноважні представники центрального уряду на місцях. Модель діє у Великобританії, США, Канаді, Австрії, Новій Зеландії.

В основу континентальної моделі місцевого самоврядування покладено принцип поєднання прямого державного управління та місцевого самоврядування. Основними рисами континентальної моделі місцевого самоврядування є те, що на місцевому рівні державне управління і місцеве самоврядування здійснюється через різні непов'язані між собою структури. Існує жорсткий контроль за громадами та паралельне функціонування на місцевому рівні органів державної влади, які вирішують загальнонаціональні завдання; національний інтерес домінує над місцевими; юридичними особами є місцеві спільноти, але не органи влади. Континентальна модель діє у більшості країн Європи, франкомовної Африки, низці країн Латинської Америки, Близького Сходу.

Характерними ознаками змішаної моделі місцевого самоврядування є поєднання автономії місцевого самоврядування на низовому рівні з державним

управлінням більш високого рівня. Виборний орган місцевого самоврядування виборний орган може виконувати як власні функції, так і функції державної влади. До основних рис змішаної моделі належать: реалізація єдиних національних інтересів, що здійснюється, зокрема, через діяльність органів місцевого самоврядування; діє право та обов'язок місцевого самоврядування щодо вирішення питання місцевого значення на основі особистої відповідальності; значна частина повноважень державної влади делегується органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам; поряд із виборами може використовуватися призначення посадових осіб та інститут «виборних чиновників». За такою системою управління працюють у Німеччині, Австрії, Японії, Бельгії, Нідерландах, Росії, тощо.

Іберійська система управління суспільством передбачає, що населення обирає раду і головну посадову особу певної адміністративно-територіальної одиниці. Інколи обирають колегію посадових осіб. У Бразилії, іспаномовних країнах Латинської Америки головна посадова особа обирається не населенням, а радою.

Радянська система передбачає ієрархічну підпорядкованість усіх її елементів, відсутність будь-якої самостійності місцевих рад, виборність на безальтернативній основі, що є характерним для Китаю, Кореїської Народно-демократичної Республіки, Куби.

Україна відповідно до положень чинної Конституції є унітарною децентралізованою державою, територіальний устрій якої базується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади (державного управління з місцевим самоврядуванням).

Разом із тим місцеве самоврядування в Україні за європейськими стандартами, до початку адміністративно-територіальної реформи, фактично здійснювалося лише в містах обласного значення. Не дотримувався принцип повсюдності місцевого самоврядування.

Європейська практика управління демонструє зростаючу роль місцевого самоврядування в системі публічної влади та можливості ефективного розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на загальнодержавному й територіальному рівнях. У більшості країн Європи на місцевому та регіональному рівнях практично усі компетенції, окрім компетенцій загальнодержавного значення, належать до повноважень органів місцевого самоврядування.

Важливо зазначити, що в країнах Європи спостерігається тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що відповідає рівню громад в Україні. Іншою важливою тенденцією є децентралізація та реформування функціональних повноважень у системі адміністративно-територіального устрою. Цим шляхом йшла більшість країн Європи. Однак деякі країни, наприклад, Великобританія, продовжують дотримуватися принципу переважно централізованого управління і надають місцевим органам влади істотно обмежені повноваження та функції.

На особливу увагу заслуговує позитивний досвід Європейських унітарних держав, оскільки України також належить до такого типу державного устрою.

У процесі посилення системи місцевого самоврядування одними з перших обрали шлях укрупнення країни північної Європи. Так, наприклад, у Данії з 2007 року кількість комун (базовий рівень) зменшилась з 271 до 98 за одночасного збільшенні громад із чисельність понад 30 тис осіб (75%), середня чисельність нових громад перевищує 50 тис осіб. Структура власних доходів бюджетів місцевого самоврядування є подібною до України: 70% доходів формуються надходженнями від податку на доходи громадян (аналог ПДФО), 10% – місцеві збори і платежі, 8% – податок на майно (у т.ч. землю). Частка трансфертів та грантів становить лише 7% і їх спрямування визначають на місцевому рівні [5; 6].

Подібним чином відбувалась реформа у Фінляндії, але їх муніципалітети були дещо меншими за датські (середній розмір 17 тис осіб). У Фінляндії є розвиненим механізм міжмуніципального співробітництва в таких сферах, як

спільні медичні центри, освіта, утилізація сміття, водопостачання та ін. Основними напрямками державного фінансування у Фінляндії є: середня і професійна освіта, професійна підготовка, культура, медичне обслуговування (превентивне, основне та спеціалізоване), соціальне забезпечення людей похилого віку, інвалідів, дітей, землекористування, водопостачання, енергетика, утримання інфраструктури, утилізація відходів, охорона навколишнього середовища, пожежна і рятувальна служби. Основним джерелом доходів є податок з доходів. Податок на майно складає лише 3%, частка трансфертів – 18%, що поєднується зі значним рівнем самостійності щодо витрачання цих коштів [5; 7].

У Франції система є найбільш централізованою серед країн ЄС, через регіони, департаменти та муніципалітети здійснюється лише 20% публічних видатків і розподіляється 11% податкових надходжень. Близько 50% місцевих доходів формується за рахунок власних податків: податки на власність – 51,7%; податки на бізнес – 32,5%; оподаткування окремих товарів та послуг – 12,7%; акцизи – 2,9%. Діапазон ставок податків та їх розподіл між рівнями управління визначає уряд [5; 8; 9].

У Великобританії місцеві ради утворюють комітети, які вирішують питання щодо освіти, фінансів, доріг, соціальної допомоги та ін. Нормативні постанови місцевого самоврядування встановлюють загальнообов'язкові правила для конкретної території, а надання чинності повинне бути затверджене відповідним центральним урядовим відомством. Законність актів органів місцевої влади контролюється судом. Використовується принцип «позитивного» регулювання діяльності органів місцевої влади, за якого вони повинні здійснювати лише ті повноваження, які прямо передбачені у статуті [3; 9].

У Швеції реформи відбувались у декілька етапів із орієнтацією на досвід Великобританії. Питання місцевого самоврядування вирішують: парламент, уряд, спеціалізовані державні агентства. У Швеції функціонує двоступенева модель самоврядування, за якої фінансування муніципалітетів та округів може

здійснюватися за рахунок місцевих податків. Модель соціальної держави, якої вони дотримуються, чітко розподіляє функції між центральним урядом і двоступеневим місцевим управлінням. Більшість соціальних послуг реалізують муніципалітети. Уряд веде політику невтручання у справи місцевої влади. У комунах наявні два типи повноважень: загальної компетенції (культура, громадський транспорт, дозвілля, благоустрій територій) та ті, що надаються спеціальним законодавством (аварійні служби, соціальний захист, охорона навколишнього середовища). Місцеві органи можуть вирішувати будь-які питання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення територій [3; 9; 10].

Цікавим є досвід Польщі, де у процесі реформування була сформована цілісна система публічної адміністрації, що ґрунтується на широкій децентралізації.

Реформа остаточно набула чинності з 1 січня 1999 р., і була впроваджена триступенева система територіальних одиниць (гміна – повіт – воєводство) замість двоступеневої (гміна – воєводство). Сьогодні Польща поділяється на 16 воєводств, 379 повітів та 2478 гмін [2; 3; 11]. Компетенціями на рівні гміну є публічна освіта, освітлення вулиць, житлове будівництво на території гміну, озеленення і благоустрій, культура, громадський порядок та безпека, дороги та інша інфраструктура, управління нерухомим майном, місцевий громадський транспорт, охорона здоров'я, соціальна допомога, ринки та цвинтарі. Завдання повіту чітко визначені законодавством, ними є: публічна освіта (школи, що перевищують рівень гімназії), охорона здоров'я (повітові лікарні), шляхи повітного рівня, геодезія, картографія та земельний кадастр, культура, охорона пам'яток, фізкультура і туризм, охорона навколишнього середовища, водне, лісове та сільське господарство, рибальство на внутрішніх водоймах, громадський порядок та безпека, протидія безробіттю, видача дозволів на працевлаштування іноземців, реєстрація транспортних засобів та видача прав. Основними завданнями воєводства є: формування стратегії та програми розвитку, забезпечення громадський порядок та обороноздатність, формування

політики просторового планування, вищої освіти, захист навколишнього середовища, утримання доріг регіонального значення, розвиток культури, пасажирські перевезення.

Фінансовою базою місцевого самоврядування у Польщі є надходження податків від фізичних осіб (30%), з яких 38% залишається у гмінах, 10% – у повітах, 1,5% – в обласному бюджеті; надходження від податків на прибутки юридичних осіб: 5% податку залишається в гмінах, 1-2% – в повітах, більше 10% – на обласному рівні; власні прибутки (20%), в основному, від нерухомості; дотації (без визначення цільового призначення) – 35%; цільові субвенції – 15%, кошти ЄС [2; 3; 11].

У Німеччині механізм реформування має чітко виражені риси федералізму. Спостерігається співпраця бізнесу та місцевої влади. Малий та середній бізнес є факторами муніципального розвитку. Відбувся чіткий розподіл обов'язків та повноважень між федеральними, муніципальними та районними структурами. Повноваження та сфери відповідальності федеральних і регіональних земель Німеччини чітко визначені Конституцією, відповідно до якої перша відповідає за формування політики і законодавство; а місцева влада підпорядковується «землям» з виконанням більшості громадських функцій. У «землях» ліквідовані власні адміністрації, їх повноваження передали місцевій владі.

Практика реформ щодо децентралізації управління розглянутих країн довела, що не дивлячись на певні відмінності моделей, отримані результати та наслідки є позитивними.

Важливо також проаналізувати причини негативного досвіду реформ місцевого самоврядування. Так, у Латвії за перші шість років реформування добровільно об'єднались лише 26 самоврядувань (об'єдналося менше 5 % від усіх волостей Латвії), внаслідок чого не вдалося створити нові адміністративно-територіальні одиниці. Головною причиною невдачі стала відсутність дієвих державних механізмів заохочення громад до об'єднання. Проблему вдалося вирішити тільки завдяки системним заходам з боку держави: кожній волості,

що заявляла про намір об'єднуватись, надавалась дотація з Державного бюджету для підтримки розвитку інфраструктури; кожному об'єднаному самоврядуванню була надана одноразова державна дотація у розмірі 1-5 % від річного бюджету самоврядувань, що об'єднались; кошти, необхідні для розробки проекту об'єднання самоврядування, виділялись з Державного бюджету [2; 3; 11].

Негативним також є досвід Чехії, де утворення територіальних громад здійснювали незалежно від чисельності населення. На сьогодні близько 60 % від усіх громад мають менш ніж 500 осіб населення, а 80 % – менш ніж 1000 осіб. Наслідком цього є дефіцит власних фінансових ресурсів і відсутність кваліфікованих кадрів, що забезпечували б необхідну якість послуг для населення на місцевому рівні [2].

Проведений аналіз особливостей реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в європейських країнах дозволяє зробити попередні висновки щодо необхідності врахування як позитивного, так і негативного досвіду в процесі децентралізації управління в Україні.

Аналіз досвіду децентралізації у світі проведений у роботах Wollmann H. (Данія), Andre C., Garcia C. (Фінляндія), Baldershrim H., Kulesza M. (Польща), Feltensteina A., Iwata S. (Китай) та ін. [12-17] не може бути імплементований у вітчизняну практику, оскільки Україна суттєво відрізняється соціально-економічними передумовами процесу децентралізації.

Проблеми соціального захисту населення в умовах децентралізації висвітлено в працях Ezcurra R., Rodriguez-Pose A. [12].

Питання управління процесами децентралізації розглянуто в працях Oates W.E. [18], співвідношення централізації та децентралізації – Schneider A. [19], зв'язок реформ децентралізації та процесів зменшення корупції – Arican G., Fisman R., Gatti R. [20; 21].

Досить важливим є дослідження зв'язку реформ децентралізації та процесів зменшення корупції, проведене у роботах Arican G., Fisman R., Gatti R. [20; 21]. Але з урахуванням того, що рівень корумпованості в Україні

суттєво вищий за Європейські країни, законодавчо не врегульовані результати цього дослідження та потребують суттєвого доопрацювання й адаптації до вітчизняної практики.

Важливим ресурсом розвитку в умовах децентралізації є нерухомість. Оцінки ефективності управління нерухомістю у різних країнах наведені у роботах Elazar D., Harvey D., Perz S., Barnes G. та ін. [15; 16; 22; 23].

Проблемам використання механізму державно-приватного партнерства в сфері комунальної інфраструктури присвячені праці закордонних науковців Yescombe E.R., Yang Y., Harris C., Osborne S.P., Gerber J. та ін. [24].

Gerber J. [17] розглядає громади як публічні корпорації. Вчений дійшов висновку, що вони саморегульовані, самоорганізуються навколо права власності на ресурси, але й регулюються публічною політикою і спеціалізуються на управлінні своїм майном. Висновками та рекомендаціями цих робіт здебільшого є концептуальні положення, загальні рекомендації, які є неприйнятними для використання в Україні з причин неповної відповідності вітчизняних управлінських механізмів європейським.

У Франції, Німеччині, Польщі, Скандинавських країнах реформа місцевого самоврядування відбувалась в межах адміністративно-територіального устрою і частково триває дотепер. На підставі результатів проведеного аналізу можливо зробити попередні висновки.

Для отримання позитивних результатів децентралізації влади в Україні необхідно одночасно врахувати такі аспекти:

- а) запровадження широкого залучення членів територіальних громад до участі в управлінні;
- б) розвивати громади як публічні корпорації на власних ресурсах;
- в) забезпечити повсюдність місцевого самоврядування, розширити їх юрисдикцію на територію за межами населених пунктів;
- г) децентралізація повноважень має супроводжуватись децентралізацією бюджетних ресурсів.

На національному рівні необхідно дотримуватись системи номенклатури територіально-статистичних одиниць, запроваджену ЄС, досягти підвищення якості територіальних управлінських процесів і рішень.

1.2 Аналіз нормативно-правового та інституційного забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою

Основні пріоритети процесу плановості реформування адміністративно-територіального устрою на засадах децентралізації закріплені в чинних нормативно-правових актах стратегічного та програмного характеру.

Перш за все «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [1] визначає реформу державного управління серед 10 пріоритетних реформ. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління державою, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повному обсязі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування.

Коаліційна угода чинної парламентської коаліції [25] визначає такі основні завдання реформи децентралізації управління: ефективний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, розподіл повноважень між територіальними рівнями управління на основі принципу субсидіарності, встановлення повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування, гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів,

розширення доходної бази місцевих бюджетів, формування самодостатніх громад, визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

Перераховані завдання реформування є декларативними і не дають уявлення про методику та методологію їх практичного впровадження, відсутні джерела та обсяги фінансування, терміни виконання і т. ін.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [26], однією з трьох інтегрованих цілей визначено ефективне державне управління в сфері регіонального розвитку, яке передбачає проведення децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього передбачено виконання таких завдань:

- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість публічних послуг населенню;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- здійснення бюджетної децентралізації, зокрема шляхом перерозподілу загальнодержавних податків, забезпечення автономності місцевих бюджетів, закріплення за кожним рівнем самоврядування стабільної дохідної бази для реалізації їх функцій та стимулювання податкоспроможності громад;

– створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для зміцнення економічної бази розвитку територіальних громад тощо.

Недоліки, притаманні Державній стратегії, є аналогічними іншим документам. Використана термінологія «визначення обґрунтованої територіальної основи» не є юридично обґрунтованою. Завдання, перераховані у стратегії, більше схожі на популістські гасла ніж на конкретну програму дій без початку і кінця.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [27] схвалена 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України, крім того затверджено План заходів щодо її реалізації.

Основними завданнями Концепції є: забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, запровадження трирівневого адміністративно-територіального устрою: громада – район – регіон, створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою шляхом сприяння розвитку співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для розвитку місцевого самоврядування.

Таким чином, у зазначених стратегічних документах державного рівня розроблені концептуальні засади реформування територіальної організації влади в Україні. На їх основі із суттєвим запізненням формується нормативно-правове забезпечення реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування – територіальних громад.

На нашу думку, у цьому документі є невизначеність ієрархії дефініції «громада – район – регіон». Безапеляційне твердження щодо трирівневості адміністративно-територіального устрою теж, по суті, є дискусійним.

Основними законодавчими та нормативними актами вартими уваги щодо децентралізації управління є такі:

а) Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [28]. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Законом визначено механізм об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів територіальних громад для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проектів, створення інфраструктури тощо. Реалізація закону дозволяє окреслити точки дотику між окремими територіальними громадами, їхню потенційну здатність до об'єднання.

б) Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [29]. Він регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст; визначає принципи, основні умови, порядок такого об'єднання, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, закріплює необхідність організаційної підтримки та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, а також фінансової підтримки об'єднаних громад шляхом надання їм додаткових бюджетних коштів на формування інфраструктури.

в) Внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин (закон України № 79-19 від 28 грудня 2014 р.) [30].

г) Внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи (закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 р.) [31].

д) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р. [32]. Відповідно до нього функції щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю від центрального органу виконавчої влади перекладають до органів місцевого самоврядування територіальної громади.

є) Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деякими іншими законодавчими актами України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [33] виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. Законом закріплені норми державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частині: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо). Також закріплено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

ж) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [34] . Він закріпив положення про передачу виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення повноваження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень.

к) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та

оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. [35]. Він розширив повноваження органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей з Державного земельного кадастру, роботи з документами, що підтверджують громадянство, створення реєстру територіальних громад, обмін відомостями між реєстрами територіальних громад та передачу інформації до Єдиного державного демографічного реєстру.

л) Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад» [36], яка регулює питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

м) Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Законом встановлений порядок співробітництва територіальних громад. Під співробітництвом розуміють відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень [37].

Аналіз перерахованих Законів показує, що це є перші спроби упорядкування процесів децентралізації, що потребують подальшого дослідження, наповнення їх більш досконалим опрацюванням планового впровадження, періодичного аналізу отриманих результатів, які можливо отримувати у тривалому часі.

Одночасно із формуванням відповідної нормативно-правової бази децентралізації, відбулось удосконалення інституційного забезпечення проведення реформи:

– визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформи – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), а також куратор

реформи децентралізації в особі віце-прем'єр-міністра України – міністра Мінрегіону;

- створено Цільову команду реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України, до складу якої увійшли українські, польські фахівці, експерти Ради Європи і Європейського Союзу, представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

- створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, яка підготувала проект змін до Конституції щодо децентралізації влади;

- створено Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку, яка має стати інституційним майданчиком для координації дій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в процесі формування та реалізації державної регіональної політики і розробки пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях; сприяння використанню позитивного досвіду інших країн, зокрема європейських, під час удосконалення нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики;

- створено 24 Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади (в усіх регіонах, крім АР Крим), які повинні надавати організаційну, консультаційну, інформаційну допомогу місцевим органам влади, здійснювати моніторинг впровадження реформ на регіональному рівні.

Проведений критичний аналіз нормативно-правового забезпечення децентралізації управління в Україні показав, що жоден нормативно-правовий та інституційний документ не містить інформацію про особливості управління процесом децентралізації влади. Питання планування та послідовності впровадження цих документів залишаються поза увагою розробників та науковців.

Деклараційність проаналізованих документів суттєво знижує їх практичну цінність, ставить під сумнів можливість створення моделей впровадження соціально-організаційних, економічних та управлінських заходів на мезо- та макрорівнях. Неузгодженість дій і процесів децентралізації не дає ясного розуміння відповідальності державних інституцій, ініціаторів і виконавців реформаторських заходів адміністративно-територіального устрою. Відсутність знання управлінських реалій залученими закордонними фахівцями інших країн показує їх недостатньо ефективну допомогу у процесах перебудови суспільного ладу. Непублічна підзвітність створених інституцій, відсутність планово-виважених підходів до реалізації поставлених завдань ускладнює контроль за їх діяльністю і породжує зневіру населення у зміні на краще.

1.3 Проблеми реформування територіальних громад в Україні

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України, як вже зазначалось, є трирівневим: субнаціональний (регіональний) рівень складають області й міста Київ, Севастополь, субрегіональний рівень – адміністративні райони, низовий рівень – сільська, міська, селищна рада, населений пункт. Станом на 01.10.2015 р. система адміністративно-територіального устрою включала: Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь, 490 районів, 460 міст, 885 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 28385 сільських населених пунктів [2].

У Конституції України територіальна громада визначена як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Відповідно до статті 140 Конституції, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [38; 39].

Аналіз фінансових результатів децентралізації здійснено на основі офіційних статистичних даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної статистичної служби України, аналітичної інформації Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні. Джерелом інформації щодо площі ОТГ та чисельності населення є Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 410.

У таблиці 1.1 наведені дані щодо чисельності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у областях України впродовж 2015 – 2017 рр.

Проаналізуємо основні показники процесу створення ОТГ в Україні. У 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких входять 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 ОТГ [40]. Найбільша кількість ОТГ була створена у Тернопільській області – 26 та у Хмельницькій області – 22. Загальна площа всіх ОТГ склала 35807 км², що становило 6 % від площі України (без урахування м. Києва та Автономної Республіки Крим). Найбільша за площею ОТГ – Народицька ОТГ Житомирської області, яка займає 1284 км², найменша – Міжєнецька ОТГ Львівської області – 8,7 км².

Станом на 01 січня 2016 року чисельність населення, яке мешкало на території цих ОТГ, становило 1386,5 тис осіб, що складало 3,8% від загальної чисельності населення України (без урахування м. Києва та Автономної Республіки Крим). Найменша за чисельністю населення – Макіївська ОТГ Чернігівської області – 1,6 тис жителів. Найбільша за чисельністю населення є Лиманська ОТГ Донецької області – 44,2 тис жителів (громада створена на основі міста-району).

Досвід реформ показав, що вже на першому етапі у 2015 р. добровільно об'єдналися лише 6,8% міських, селищних та сільських рад. Понад 10 % створених у 2015 р. об'єднаних територіальних громад мали чисельність населення менше 3 тис осіб, що ставить під сумнів їх самоврядну дієздатність.

Таблиця 1.1 – Зміна чисельності ОТГ у 2015-2017 рр. (у порядку зменшення кількості у 2017 році), од. [40]

Область	Станом на 01.01.2016 р.	Станом на 01.01.2017 р.	Станом на 01.12.2017 р.
Дніпропетровська	15	34	56
Житомирська	9	32	45
Волинська	5	15	40
Тернопільська	26	36	40
Полтавська	12	18	39
Хмельницька	22	26	39
Чернігівська	5	16	37
Запорізька	6	16	36
Львівська	15	22	35
Вінницька	2	21	34
Миколаївська	1	19	28
Сумська	1	14	28
Херсонська	1	12	26
Черкаська	3	6	26
Чернівецька	10	16	26
Одеська	8	11	25
Рівненська	5	18	25
Івано-Франківська	3	11	23
Кіровоградська	2	5	13
Харківська	0	4	12
Донецька	3	6	9
Київська	1	2	9
Луганська	2	3	8
Закарпатська	2	3	6
Разом	159	366	665

У січні-вересні 2016 р. процес створення об'єднаних громад уповільнився, процесом об'єднання було охоплено всього 8,1% міських, селищних і сільських рад [40].

Темп укрупнення адміністративно-територіальних одиниць вказує на необхідність планового підходу з перспективним моделюванням на наступний період на засадах добровільно-примусового формування ОТГ у конкретному

часовому періоді і супроводжуватись запровадженням дієвих механізмів стимулювання територіальних громад до об'єднання.

У 2016 бюджетному році певне фінансове стимулювання об'єднаних територіальних громад здійснювалося через цільові субвенції на формування інфраструктури громад у відповідності до розроблених планів їх соціально-економічного розвитку, а також з коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Усі об'єднані територіальні громади, у яких 25 жовтня 2015 року відбулися вибори, у 2016 фінансовому році вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» місцевим бюджетам ОТГ визначено обсяги міжбюджетних трансфертів, зокрема, базову та реверсну дотацію, освітню та медичну субвенції. Базову дотацію у 2016 році отримали 125 ОТГ. Бюджети 34 громад були фінансово самостійними від державного бюджету.

Також у державному бюджеті на 2016 рік для ОТГ була передбачена субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад із загальною сумою 1,0 млрд грн.

Розподіл субвенції ОТГ здійснено в залежності від площі території та чисельності сільських жителів [41]. Чим більша кількість сільських жителів та площа території – тим більший обсяг субвенції ОТГ.

Субвенція надавалася для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та спрямовується на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації).

За 2016 рік фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 7,1 млрд грн, що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ [42].

Надходження міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів ОТГ у 2016 році склали 3,8 млрд грн, зокрема, освітня субвенція надійшла в сумі – 1,6 млрд грн, медична субвенція – 847 млн грн, субвенція на формування інфраструктури – 1 млрд грн [41].

Крім того, громади у 2016 році отримали субвенцію з державного бюджету на соціально-економічний розвиток територій у сумі 50 млн грн та кошти з Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію інвестиційних програм у сумі 134 млн грн [40].

На вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів ОТГ з державного бюджету спрямовано 220 млн грн. Базову дотацію отримали місцеві бюджети 125 громад на загальну суму 285 млн грн, місцеві бюджети 23 громад перерахували до державного бюджету реверсну дотацію у сумі – 65 млн грн.

Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зросли у 2016 році більше ніж у 3 рази (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 роком (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн).

Надходження податку на доходи фізичних осіб у 2016 році склали 1,7 млрд грн, плати за землю – 558 млн грн (+ 58%), єдиного податку – 447 млн грн (+ 57%), акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів) – 368 млн грн (+ 68%) [40].

Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на одного жителя відповідної території. Середній показник власних доходів об'єднаних громад із розрахунку на 1 жителя ОТГ у 2016 році збільшився до 2345 грн з 700 грн (+ 1645 грн). Із розрахунку на 1 жителя найбільше коштів за 2016 рік отримала Слобожанська ОТГ Дніпропетровської області – 16 тис грн [41; 42].

Всього у 2016 році місцеві бюджети ОТГ спрямували кошти на здійснення видатків розвитку (капітальні видатки) у загальній сумі

1,9 млрд. грн., зокрема на ремонт доріг, будівництво, благоустрій територій та житлово-комунальне господарство – 1,1 млрд грн, ремонт та реконструкцію закладів соціально-культурної сфери – 0,6 млрд грн.

За рахунок державної фінансової підтримки, наданої місцевому самоврядуванню ОТГ на розвиток та інфраструктурні об'єкти, громади змогли реалізувати у 2016 році біля 1,5 тисячі проектів на загальну суму 1,2 млрд грн.

Як бачимо, державна фінансова політика щодо стимулювання створення ОТГ частково проявився у зростанні активності процесу об'єднання у четвертому кварталі 2016 р.

Проведемо порівняльний аналіз показників фінансової спроможності ОТГ впродовж 2015 – 2017 років.

Надходження власних доходів місцевих бюджетів 159 ОТГ у 2015 році склали 1,1 млрд грн з яких 1 млрд грн складають власні ресурси, у 2016 році – 7,1 млрд грн та 3,3 млрд грн. Тобто доходи бюджетів (з урахуванням трансфертів) зросли майже у 7 разів, а власні ресурси зросли на 2,3 млрд грн (у 3 рази). Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за 2017 рік зросли на 87,0 % та склали 9,3 млрд грн (+ 4,3 млрд грн).

Враховуючи, що нові 207 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2016 році, отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до своєї місцевих бюджетів, то їх власні ресурси у порівнянні з аналогічним періодом минулого року зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд грн (+3,2 млрд грн).

Разом з цим, темп зростання власних доходів 159 ОТГ, які вже у 2016 році отримували зарахування 60% ПДФО до своїх бюджетів, становить +34,2% (+1,1 млрд грн), і це майже на 3% більше від середнього показника по Україні [40-42].

Структура доходів 159 ОТГ за 2015 рік така: плата за землю – 354 млн грн (32%); єдиний податок 284 млн грн (26%); акцизний податок – 219 млн грн (20%); інші податки та збори 111 млн грн (10%); ПДФО –

43 млн грн (4%); медична субвенція – 42 млн грн (4%); освітня субвенція – 39 млн грн (4%).

Структура доходів 159 ОТГ за 2016 рік така: ПДФО – 1745 млн грн (24,9%); плата за землю – 558 млн грн (8%); єдиний податок 447 млн грн (6,4%); акцизний податок – 368 млн грн (5,2%); інші податки та збори 136 млн грн (1,9%); освітня субвенція 1621 млн грн (23,1%); субвенція на формування інфраструктури – 1000 млн грн (14,3%); медична субвенція – 847 млн грн (12,1%); базова дотація – 285 млн грн (4,1%). Реверсна дотація (вилучення коштів до державного бюджету) за 2016 рік становила 65 млн грн.

Проведений аналіз показав, що структура доходів у 2016 році суттєво відрізняється від 2015 року.

У порівнянні з початком 2016 року, залишки коштів (на казначейських рахунках) загального фонду бюджетів 159 ОТГ збільшилися майже в 4 рази та станом на 1 січня 2017 року склали 1,14 млрд грн (на початок року становили 0,3 млрд грн).

Важливою причиною гальмування активності процесів децентралізації у 2017 році можливо вважати те, що Центральною виборчою комісією (ЦВК) у 2016 р. не були призначені перші вибори в 11 об'єднаних територіальних громадах, розташованих на території суміжних районів. ЦВК обґрунтовувала це необхідністю спочатку змінити межі відповідних районів рішенням Верховної Ради України і тільки після цього призначити перші вибори сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідно – селищних і міських голів. Негативні наслідки такого рішення проявились у 2017 році.

14 березня 2017 року Верховна Рада України прийняла проект Закону № 5520 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів. Цей законопроект встановлює послідовність дій у процесі утворення об'єднаних територіальних громад у разі розташування місцевих рад, що увійшли до об'єднання, на територіях різних районів або у

випадку об'єднання громад навколо міст обласного значення без зміни меж відповідних районів.

У тексті проекту закону зазначено, якщо «до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади». Але, якщо центром громади є місто республіканського або обласного значення, то зміна меж районів не відбувається. Такий підхід не є раціональним, оскільки не враховує економічні фактори розвитку новоствореної адміністративної території.

Законопроект вносить зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві державні адміністрації». Запропоновані зміни передбачають визначення:

- порядку зміни меж районів та міст, що не є достатньо обґрунтованим;
- особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів та територіальних громад, до складу яких входять територіальні громади міст республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення;
- порядку призначення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах, до складу яких увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів;
- особливостей проведення чергових виборів до районних рад, у разі, якщо до призначення таких чергових виборів Верховна Рада України не прийняла рішення про зміну меж відповідних районів, території яких мають зазнати змін унаслідок утворення об'єднаної територіальної громади.

Проведений аналіз показав, що позитивні тенденції децентралізації впродовж 2014 – 2016 років є наслідком того, що на її початковій стадії процесу розширено повноваження і підвищено зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо залучення резервів їх наповнення та підвищення ефективності

адміністрування податків і зборів при активній державній фінансовій підтримці.

Помітне уповільнення процесів децентралізації у 2017 році та зниження їх ефективності дає підстави для сподівання на власні можливості органів місцевого самоврядування, що не виправдались і необхідною є підтримка процесу децентралізації державою з одночасним врегулюванням негативних наслідків реформування на етапі 2014 – 2016 років.

Ми погоджуємось із думкою авторів [2], які виокремлюють проблеми та помилки децентралізації, що виникли на її сучасному етапі (впродовж 2014 – 2017 років), як питання для подальшого дослідження:

1) Наукова необґрунтованість економічних прав територіальних громад України та невизначеність ресурсів та механізмів їх реалізації. Ці права є переважно декларативними, частина з них не інституціолізована. Тому територіальні громади не можуть реалізувати повною мірою свої організаційно-адміністративні та економічні права, що є перешкодою в досягненні ними економічної спроможності.

2) Неможливість у повному обсязі управління і використання ресурсів, що є основою їх розвитку. Передусім це стосується земельних ресурсів. Зокрема, за територіальними громадами (місцевими радами) закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Натомість землі сільськогосподарського призначення переважно перебувають під державним управлінням і мають статус «землі за межами населеного пункту». Цими землями розпоряджається держава в особі відповідних районних та обласних органів виконавчої влади. Фактично сільські, селищні, міські ради реалізують свої управлінські та владні повноваження із земельних питань приблизно на 12,4 % території України.

3) Реалізація права власності територіальних громад на комунальне майно. Порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади неспроможні управляти капіталізацією наявного ресурсного потенціалу. Невизначеність правового статусу об'єктів

комунальної власності зумовлює неpubлічність і непрозорість інформації про них, нераціональне та неефективне їх використання, низький рівень інвестиційної привабливості. В Україні відсутній публічний реєстр об'єктів комунальної власності, що належать окремим громадам. Для більшості населених пунктів досі не визначені територіальні межі, не забезпечено реалізацію механізму правонаступництва на об'єкти комунальної власності для новостворених ОТГ. Така ситуація разом із відсутністю дієвих механізмів контролю територіальними громадами діяльності місцевих органів влади зумовлює нераціональне використання комунального майна, неефективну господарську діяльність місцевих рад, рейдерство і масове незаконне відчуження об'єктів комунальної власності.

4) На перший погляд внаслідок внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів зроблено практичні кроки в напрямі бюджетної децентралізації, відбулися суттєві зміни у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу джерел податкових надходжень між різними рівнями системи. Але більш детальний аналіз можливих наслідків реалізації деяких механізмів вказує на те, що вони також стримують розвиток ОТГ і створюють загрозу їх фінансовій спроможності. Це стосується, наприклад, механізму надання субвенцій, впровадження базової та реверсної дотацій та ін.

Отримані результати проведеного нами аналізу [43; 44] дозволяють дійти висновку про необхідність вдосконалення методології управління процесом децентралізації влади в Україні із залученням економічних показників та закономірностей з метою виконання поставлених завдання щодо створення належного життєвого середовища для мешканців громад і країни загалом.

Отже назріла нагальна потреба модифікувати стандартні методи управління програмою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні із використанням економічного базису реальних досягнень суспільства та сучасних методів досліджень.

1.4 Висновки

Проведений порівняльний аналіз європейського та світового досвіду реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізації управління. Досліджено особливості адміністративно-територіальних перетворень у країнах-членах ЄС, які призвели до позитивних та негативних результатів. Показано, що європейська практика демонструє зростаючу роль місцевого самоврядування в системі публічної влади та можливості ефективного розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в загальнодержавному й територіальному управлінні. Встановлено, що у більшості країн Європи на місцевому та регіональному рівнях практично усі компетенції, окрім компетенцій загальнодержавного значення, належать до повноважень органів місцевого самоврядування.

У країнах Європи простежується тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що відповідає рівню громад в Україні та децентралізація й реформування функціональних повноважень у системі адміністративно-територіального устрою.

На основі критичного аналізу надані пропозиції щодо формування української моделі децентралізації. Зазначено, що для отримання позитивних результатів децентралізації влади в Україні необхідно одночасно враховувати такі аспекти: запровадити механізми широкого залучення членів територіальних громад до участі в управлінні; розвивати громади як публічні корпорації на власних ресурсах; забезпечити повсюдність місцевого самоврядування, розширити їх юрисдикцію на територію за межами населених пунктів; децентралізувати повноваження одночасно з децентралізацією бюджетних ресурсів.

Аналіз нормативно-правової бази децентралізації управління в Україні показав її недосконалість.

Більшість нормативних документів мають декларативний характер і унеможливають створення моделей управління програмою децентралізації в Україні. Неузгодженість дій і процесів децентралізації та непублічна підзвітність створених інституцій ставить під загрозу успішність процесу реформування.

Проведений аналіз децентралізації показав, що позитивні тенденції розвитку програм у 2014 – 2016 роках були забезпечені фінансовою підтримкою держави. Темпи і ефективність заходів щодо децентралізації суттєво уповільнились у 2017 році, що можливо пояснити неврегульованістю проблем, накопичених за попередній період.

Аналіз позитивного досвіду реформ децентралізації влади підтвердив гіпотезу, що стандартні підходи, притаманні іншим країнам, у більшості випадків себе не виправдали, або потребують значного відрізка часу для того, щоб досягти очікуваних результатів. Крім того, економічний потенціал більшості зарубіжних країн суттєво вищий ніж вітчизняний, що створює додаткові ускладнення для процесу реформування та децентралізації влади. За цієї причини закордонний досвід не може бути повністю імплементований у вітчизняну практику і потребує суттєвого наукового дослідження і практичного доопрацювання.

Соціальний і економічний устрій України потребує вирішення актуальних програм трансформації державної влади, пов'язаних з реформуванням адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Об'єднання розрізнених програм потребує нових методів вирішення нагальних завдань подальшого розвитку на шляху до європейської інтеграції.

2 МЕТОДИ РОЗРОБКИ ПРОГРАМ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ РЕГІОНІВ

2.1 Вибір методів управління розвитком територій

Розв'язання і вивчення сучасних проблем управління з використанням проектно-програмних моделей є визнаною однією з найбільш універсальних технологій управління, що продовжує свій розвиток. Саме тому програмний менеджмент належить до теоретичної концепції, що має найширше практичне використання.

Проведемо аналіз основних визначень сутності терміну «програма».

У [45] надане таке визначення: програма – це множина взаємозалежних проектів, що забезпечують досягнення поставленої мети в обумовлений термін із встановленим бюджетом і необхідними ресурсами.

Програма (Program) [46] – це ряд пов'язаних один з одним проектів, управління якими координується для досягнення переваг і ступеня керованості, недоступних при управлінні ними окремо.

Стандарт Р2М [47] дає таке визначення – органічне поєднання групи проектів, направлене на досягнення місії програми.

За стандартом МФУ [48], програмою є стратегічна форма діяльності, що розробляється для створення цінностей, передбачених місією програми. Програма – органічне об'єднання групи проектів, направлене на досягнення місії програми.

Такі визначення цілком відповідають традиційному підходу щодо дослідження явищ і сутності, зв'язків та закономірностей у процесах управління керованих соціальних або організаційно-технічних систем із ознаками універсальності.

У [49] програма визначена як сукупність взаємопов'язаних проектів та іншої діяльності, спрямованих на досягнення загальної мети та реалізується в умовах загальних обмежень.

Варто зазначити, що у цьому визначенні окрім стандартного підходу до програми, як сукупності взаємопов'язаних проектів, додатково передбачено наявність іншої діяльності, що у сукупності дозволяє досягти загальної мети програми. Крім того, враховується та обставина, що програма може реалізовуватись в умовах загальних обмежень.

Від традиційних визначень відрізняється також визначення, що запропонував І. Ансофф: «Програма – розбита в часі послідовність дій, що використовується для направлення та координації виконання проектів (робіт) [50].

Тобто І. Ансофф також передбачає, що програма, по своїй суті це перш за все дії, упорядковані в часі, а не сукупність взаємопов'язаних проектів. Ці дії направлені на виконання проектів, але і тут є застереження, що об'єктами впливу можуть бути також роботи.

Останні два визначення надають можливість використання нестандартного підходу, який може бути більш ефективним за умов наявності та певних ресурсних обмежень.

Таким чином можливо сформулювати визначення програми у такій редакції: програма це сукупність взаємопов'язаних проектів та інших видів діяльності, як упорядкованої в часі послідовності дій, що використовується для направлення та координації виконання проектів або робіт.

Тобто програма передбачає одночасно наявність як проектів, так і певних видів діяльності, що у сукупності дозволяє найбільш ефективно досягти кінцевої мети – виконання місії програми. В умовах ресурсних обмежень та інших невизначеностей такий метод є найбільш доцільним.

Таке визначення програми дозволяє трансформувати стандартний програмний підхід та використати його в управлінні процесом децентралізації в

Україні на сучасному етапі формування нового адміністративно-територіального устрою.

Чинне законодавство передбачає, що ресурси ОТГ об'єднують:

а) власні ресурси (формується за рахунок податкових і неподаткових надходжень);

б) міжбюджетні трансферти (базова та реверсна дотації; освітня, медична субвенції; субвенції на формування інфраструктури ОТГ; субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; інших субвенцій та дотацій);

в) кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), що є базою для фінансування інфраструктурних проектів, зокрема в ОТГ.

Таким чином, трансформований програмний підхід до реформування адміністративно-територіального устрою дозволить враховувати наявність як певної послідовності дій щодо управління не тільки власними ресурсами, міжбюджетними трансферами так і інфраструктурними проектами.

Розвиток сучасних методів управління програмами використовує такі методики: JPMA [51], PMI [52], IPMA [53], APM [54], SOVNET [55], PMBOK [56], PRINCE2 [57], P2M [47]. На думку Возного А.М., Кошкіна К.В., Шамаріна Ю.Є. [58], кожен з них має специфічний підхід до постановки та вирішення проблеми управління процесами інноваційного розвитку. Так PMI, APM та SOVNET віддають перевагу формальному підходу (нижній рівень декомпозиції), JPMA та IPMA – концептуальному (верхній рівень). Але недоцільно визначати серед них найоптимальніший підхід, необхідно підходити до процесу інноваційного розвитку системно та гнучко, конструювати методи, найбільш наближені до реальних процесів управління.

PMBOK [56] передбачає, що управління програмою (Program Management) є централізованим координованим управлінням програмою, що має своїм завданням досягнення переваг і стратегічних цілей.

Управління програмою – централізовані координуючі дії для досягнення цілей і реалізації вигод програми, що включає сукупність процесів управління, що можуть здійснюватися як послідовно, так і паралельно.

Стандарт P2M [47], розроблений у Японії, передбачає управління програмами і проектами в організації з використанням інноваційних технологій у нестабільному середовищі. Така методика орієнтована не на продукт, а на покращення організації за результатами виконання проектів [59; 60].

Великобританія застосовує проектний та програмний менеджмент в стратегії сталого розвитку на державному рівні на основі методології MSP (Management Successful Programmes) та PRINCE2 (Project in Controlled Environments) [58]. Методологія MSP має на меті надання рекомендацій щодо реалізації корпоративної стратегії через програми змін [61].

Методологія PRINCE2 використовує такі стратегії: управління ризиками, якістю, комунікаціями, конфігураціями.

Традиційно, життєвий цикл будь-якої програми містить п'ять фаз [62]: концептуальне формування програми; ініціація програми; розробка плану управління програмою; постановка цінностей програми; закриття програми. Інтеграція вважається основною функцією проектного менеджменту і щодо програм передбачає такі управлінські дії [62]: визначення місії програми; управління архітектурою програми; управління спільнотою програми; управління оцінюванням продукту програми.

В той же час послідовність процесів управління програмою у [49] визначається умовами і специфікою конкретної програми. При цьому програма визначається умовами і специфікою конкретної програми, вона обов'язково повинна починатись з процесу ініціації програми, а закінчуватись – процесом завершення програми. Такий підхід дозволяє вносити певні корективи у стандартний підхід до стадій життєвого циклу програми з урахуванням специфіки як програми, так і середовища, у якому її буде реалізовано. Саме такі умови мають місце у процесі децентралізації управління та створення ефективної системи адміністративно-територіального устрою країни.

За традиційним підходом до програмного управління стратегічним розвитком територій передбачається розробка і реалізація цільових програм соціально-економічного розвитку. Цілком можливо погодитись з Підвисоцьким В. та Молокановою В. [45; 63], які вважають, що з досвіду розробки таких програм, більшість з них не відповідала міжнародним стандартам з управління програмами, а саме було відсутнє їх детальне планування, оперативний супровід та постпроектний аналіз. Щодо методології такого управління, то в Україні вона спирається на Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [64] і «Про державні цільові програми» [65]. На думку багатьох авторів вона не відповідає вимогам сучасної методології управління програмами.

Традиційно програмний підхід використовується до програм створення національної соціальної інфраструктури, досліджень обороноздатності і т. ін. Однак, в умовах сучасного мінливого середовища часто виникає необхідність реалізації не крупномасштабних програм, а здійснення управління складними швидкоплинними подіями в умовах невизначеності, що потребує розвитку нового методологічного апарата. На актуальності такого підходу наголошують такі науковці, як Бушуєв С.Д., Ярошенко Ф.О., Танака Х., Тернер Дж. Родні, Бурков В.М., Блінцов В.С., Кошкін К.В., Возний А.М. [66-70].

На сучасному етапі реформування адміністративно-територіального устрою країни доцільним буде використання не традиційних методів регіонального управління на основі стандартних програмних методів, а його модифікації з урахуванням того, що виникає необхідність управління складними швидкоплинними подіями і процесами в умовах невизначеності та мінливості зовнішнього економічного середовища.

Певні модифікації стандартного програмного методу широко використовують у світовій та вітчизняній практиці. Так, Бушуєвим С.Д., Ярошенко Ф.О., Ярошенко Р.Ф. та Ярошенко Т.О. [71, 72] запропоноване багатовекторне управління програмами розвитку державних фінансів. Модель

ключових елементів багатовекторної методики управління розвитком фінансового сектору побудована у вигляді піраміди. За ключові вектори розвитку виокремлено такі: управлінський, соціальний, фінансовий, інтеграційний, інфраструктурний, макроекономічний та реальної економіки. Кожен вектор передбачає набір проектів щодо збалансованого розвитку. Фундаментом концентричної моделі є тривимірна фігура, що у ідеальному збалансованому стані має форму кулі. Так концентрична модель макроекономічного рівня має три виміри: доходи – видатки, виробництво-споживання та імпорт-експорт. Внутрішня куля містить набір ключових індикаторів успіху, на основі яких виміряють успішність програм розвитку.

Такий підхід передбачає, що реформування фінансової системи буде здійснено за ключовими векторами, кожен з яких є набором проектів. Але в умовах децентралізації такий підхід використати неможливо, ключові вектори неможливо звести до набору програм.

Белощицький А.А. та Белощицька С.В. також використовують векторний підхід для проектів освітніх середовищ [73]. Вони використовують методику проектно-векторного управління, основу якого складає вектор адміністрування, що визначає напрям додаткового впливу на об'єкти та суб'єкти проектно-векторного простору. Цей підхід є корисним у сфері освіти, але не може бути використаний для реформ децентралізації, оскільки вони не можуть бути зведені тільки до проблем адміністрування.

Жученко А.І., Ярощук Л.Д. та Макаров Т.В. [74] запропонували систему управління технологічними процесами в умовах багатовекторності вимог. Ця система створена для управління технологічними процесами за умови, що вимоги не тільки не співпадають, але й мають протилежні значення. Можливості системи показані на прикладі виробництва соди. Доведено, що виробництво соди задовольняє важливі потреби і тому відповідає умовам сталого розвитку. Разом з тим, наявні шкідливі викиди, що забруднюють повітря. Система базується на документах, що регламентують цей технологічний процес, а керівник у процесі прийняття рішення використовує

метод Сааті. Зазначений підхід у значній мірі орієнтований на технологічні системи і процеси. Процес децентралізації управління територіальними громадами суттєво від них відрізняється, оскільки об'єктом управління є складні соціально-економічні системи та організаційні структури.

Романенков Ю.О., Вартанян В.М. та Прончаков Ю.Л. [75] обґрунтували доцільність використання багатовимірного аналізу агрегованих показників організаційно-технічних систем у задачах контролінгу та стратегічного управління. Ними показані можливості використання засобів інфографічного аналізу і візуалізації агрегованих показників в процесі підтримки прийняття рішень. Цей підхід є додатковим елементом до системи, на сучасному початковому етапі реформ він є вузькоспрямованим.

Кирий В.В. та Тимофєєв В.О. у праці [76] провели аналіз моделей управління економічними процесами за умов багатопараметричності критеріїв їх функціонування. Ними проведений порівняльний аналіз можливостей використання трьох методів формування систем управління та визначення критерія результативності: алгоритмічних методів, оптимізаційних методів та метода нерівностей. Доведено перевагу дослідження економічних систем, що спирається на метод нерівностей. Його основною відмінністю від традиційних є наявність множинних критеріїв якості функціонування, що описують процес управління, і множин обмежень, що накладаються на вхідні змінні об'єкта при відсутності єдиного критерія. Цей підхід також не дозволяє врахувати ступінь складності соціально-економічної системи ОТГ та специфіку процесу децентралізації влади в Україні.

Бушуєвим С.Д. та Ярошенко Р.Ф. [77] розроблена векторна модель точок біфуркації у програмах розвитку організації, яка дозволяє моделювати траєкторію руху організації в умовах турбулентного зовнішнього та внутрішнього середовища та визначити систему антикризових заходів. Ця модель є складовою проактивного підходу в управлінні організаційним розвитком [47; 78 – 85].

З метою оптимізації процесу управління в сучасних умовах виникає необхідність синтезу різних методів. Так авторами [86] обґрунтована доцільність управління складною системою міста на основі моделі муніципального управління, орієнтованого на стратегічний (методологія збалансованої системи показників (Balanced Scorecard – BSC) та проектний (методологія ARIS) менеджмент, що дозволяє оптимізувати структуру управління. Гнучкість такої системи забезпечується врахуванням впливу зовнішнього середовища.

На думку Кадикової І.М., Ларіної С.О. та Чумаченка І.В., в сучасних умовах відбувається розширення сфери застосування проектного менеджменту та його інтеграції з сучасними методами та інструментами інших управлінських методів з точки зору синергетики [87]. Авторами запропоновано застосування метода Ейлера до зони біфуркації при стратегічному управлінні розвитком міста. З таким підходом слід цілком погодитись.

ОТГ можливо вважати складною нелінійною динамічною системою, спроможною до самоорганізації. Дослідженням таких систем займається синергетика. Синергетика – теорія самоорганізації складних систем. Існують різні способи визначення властивостей системи різними авторами [88; 89]. Динамічними є системи, що явно або неявно залежать від часу. Розглянемо основні властивості складних динамічних систем [88]:

1) Нескінченність пізнання системи. Неможливо повністю пізнати систему, можливо запропонувати певні її структурні та функціональні варіанти, що відбивають різні її аспекти.

2) Взаємодія із зовнішнім середовищем. Система під впливом зовнішнього середовища розвивається, але зберігає свої особливі, притаманні тільки їй властивості.

3) Цілісність (емерджентність). У системі її складові функціонують разом, вони взаємопов'язані, що створює нові властивості. Властивості системи як цілого не можуть бути зведені до суми властивостей її елементів.

4) Ієрархічність системи. Кожний елемент складної системи є самостійною системою, але він також є складовою частиною загальної системи.

5) Структура. Кожна система має елементи, що утворюють певну динамічну структуру. Динамічність забезпечує можливість зміни і розвитку системи.

6) Елемент. Первинна складова системи, що також є системою, але її будова не розглядається на цьому рівні аналізу.

У таблиці 2.1 наведені додаткові властивості (характеристики) складної системи, виокремлені у [88] з доопрацюваннями авторів.

Таблиця 2.1 – Основні властивості (характеристики) складної системи [88] з доопрацюванням авторів

Характеристика	Зміст характеристики
1	2
1. Стан системи	Формується за рахунок станів її елементів, може змінюватись безперервно або стрибками.
2. Поведінка системи	Система здатна переходити з одного стану в інший, кожний з яких описується певними властивостями і структурою.
3. Безперервність функціонування	Властивість притаманна динамічним системам. Усі процеси в них – взаємопов'язані. Функціонування складної системи відбувається як єдиного цілого, і навпаки. Воно супроводжується безперервними змінами, накопичення яких забезпечує розвиток.
4. Розвиток системи	Відбувається за рахунок того, що підсистеми та елементи проходять різні етапи функціонування та розвитку, відбувається перебудова як складових, так і системи загалом.
5. Динамічність	Економічні системи функціонують і розвиваються в часі, проходять певні стадії свого розвитку, мають життєвий цикл існування.
6. Складність	Системи формуються за рахунок різномірних елементів та підсистем, між ними існують зв'язки. Це забезпечує багатоваріантність їх властивостей та розвиток.
7. Гомеостатичність	Здатність систем до самозбереження, можливість протидіяти зовнішньому середовищу, що спроможне їх руйнувати.
8. Цілеспрямованість	Наявність мети свого існування. Джерелом розвитку є зміна цілей.
9. Керованість	Усвідомлене, цілеспрямоване функціонування системи та її елементів. Дас можливість розв'язання протиріч, що виникають у системі. Це цілеспрямована самоорганізація, що забезпечує можливість саморозвитку при одночасному збереженні якісної визначеності системи.
10. Адаптивність	Здатність до саморегуляції (пасивна адаптація) та управління з метою ефективного функціонування (активна).
11. Інерційність	Складність системи призводить до того, що на факти впливу вона реагує не миттєво, може виникати запізнювання у часі(лаг).

Продовження таблиці 2.1

1	2
12. Стійкість (сталість)	Поведінка і стан системи при незначних впливах в певних межах суттєво не змінюється. Розглядають сталість структури системи та траєкторії її поведінки. Сталість забезпечується за рахунок самоорганізації, а саме таких її властивостей – диференціації та лабільності (чутливості). Диференціація – це здатність системи розв’язувати протиріччя, пристосовуватись до змін середовища за рахунок структурного різноманіття. Лабільність – це рухливість функцій елементів системи при її загальній стійкості.
13. Стан рівноваги	Сталість системи пов’язана із її прагненням до стану рівноваги. Рівноважний стан – це стан максимальної ефективності системи, тобто основна ціль її функціонування. Але складна система не може досягти повної рівноваги оскільки її складові елементи функціонують в різних умовах та динамічно взаємодіють один з одним. Досягнувши певної рівноваги, система від неї позбавляється. За певних умов можуть виникати біфуркації, що виводять систему з рівноважного стану. Таким чином, стійка (стала) економічна система коливається біля рівноважного стану, переходить з одного рівноважного стану в інший, тобто знаходиться у динамічній рівновазі, що і забезпечує її розвиток.
14. Багато-векторність	Складність системи призводить до того, що її підсистеми можуть мати напрями та пріоритети розвитку, що не співпадають один з одним. Забезпечити рівноважний динамічний стан складної системи можливо за умови врахування усіх наявних напрямів (векторів) її розвитку.
15. Циклічність	Цикл – процес, що повторюється, він складається з наступних стадій: початок зростання, прискорення темпів зростання, уповільнення темпів зростання, зупинка зростання, початок падіння, прискорення темпів падіння, уповільнення темпів падіння, зупинка падіння і далі початок зростання і т. ін. Цикли розвитку складних систем характеризуються тривалістю, періодичністю, частотою та амплітудою.
16. Повсюдність	Ця характеристика передбачає, що складна система функціонує у часі та просторі. Розвиток системи, тобто її перехід з одного стану в інший, забезпечує її довготривале функціонування в часі та розширення її просторових меж.
17. Плинність меж системи	Система функціонує у певних межах, які можливо визначити як її екстремуми: від мінімуму до максимуму. Вони є межами сталого розвитку системи. Внаслідок динамічності складної системи, динамічними є також і межі її сталого розвитку.

Характеристики 14 – 17 у таблиці 2.1 запропоновані авторами.

Для наших досліджень доцільно використати принципи синергетики (теорії самоорганізації) для опису складної, відкритої, динамічної системи, якою є ОТГ. Самоорганізація – еволюційне самовпорядкування (самовдосконалення) за рахунок внутрішніх можливостей та зовнішнього впливу. Самоорганізація можлива тільки у відкритих системах. Під впливом зовнішніх факторів, у таких системах відбувається внутрішня перебудова. Їх

структура, як правило, ускладнюється і пристосовується до нових умов зовнішнього середовища. Система переходить у новий стан, оскільки попередній втрачає стійкість. Якщо складна система тривалий час перебуває у рівноважному стані, зникає розвиток. Про здатність до самоорганізації складної системи – ОТГ свідчить наявність таких характеристик: відкритість; динамічність; перебування у нерівноважному стані; наявність тісного взаємозв'язку процесів, що в ній відбуваються.

Для забезпечення ефективності процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні доцільно на сучасному етапі реформ децентралізації оперативно аналізувати проблеми та помилки, що виникають в процесі реформування, враховувати та своєчасно їх виправляти з урахуванням невизначеності та динамічності зовнішнього середовища. Використовувати традиційний програмний підхід можливо буде по закінченню перехідного періоду децентралізації, за умови, що будуть досягнуті основні цілі і в Україні сформується новий адміністративно-територіальний устрій. Саме тоді програмний підхід дозволить використати оновлений варіант програмно-цільового управління, що відповідає міжнародним стандартам з урахуванням вітчизняної специфіки.

2.2 Методи оптимізаційного моделювання в управлінні програмами розвитку реформ

Для розв'язання задач управління складними системами та об'єктами, як правило, застосовують методи математичного моделювання – наукового методу, що базується на розробці і дослідженні ідеалізованих явищ і процесів [90-98]. В основі методу лежить поняття моделі – штучного об'єкта, що найбільш повно віддзеркалює ознаки і властивості оригіналу, але дещо стилізований виходячи із мети і задач конкретного дослідження.

Основними напрямками моделювання явищ і процесів є: оцінка стану об'єкта, прогнозування стану цього об'єкта та зовнішнього середовища, що його оточує, планування стану об'єкта.

Яковенко В.Д. [99] виокремлює три типи моделей:

- експериментальні у вигляді опису системи за методом «чорної скрині» з отриманням залежностей «вхід → вихід»;

- експериментально-аналітичні моделі, в яких частково висвітлюється фізична сутність оригіналу за рахунок декомпозиції явищ в об'єктах на більш прості складові частини; при цьому під відомий закон адаптується модель всієї системи з використанням ефективних коефіцієнтів, які визначаються за експериментальними даними;

- теоретичні моделі будуються на основі законів збереження маси, енергії, імпульсу і теоретичних уявлень на основі детальної характеристики фізичної сутності явищ і процесів.

У процесі математичного моделювання можливо виокремити такі етапи [100]:

- а) аналіз предметної області. На цьому етапі визначають об'єкт, аналізуються вплив середовища й можливі стани об'єкта;

- б) побудова моделі предметної області. На цьому етапі об'єкт дослідження замінюють його образом – моделлю. В ній описують суттєві особливості об'єкта. В разі структурної моделі описуються структурні компоненти об'єкта;

- в) математичне формулювання задачі. Модель представляється у вигляді прийнятих математичних символів, законів та ін.;

- г) вибір метода досліджень; теоретичне дослідження. Для записаної математичної моделі підбирається відповідний математичний апарат;

- д) математична модель; числовий експеримент. Відбувається адаптація моделі для застосування числових методів;

- е) тестування моделі. Визначається ступінь адекватності, відповідності моделі і об'єкта;

ж) аналіз та інтерпретація результатів. На підставі результатів теоретичного дослідження і числового експерименту формуються певні закономірності, визначаються прогнози.

Залежно від характеристик процесів можливо виокремити такі математичні моделі [100]: детерміновані та стохастичні; статичні і динамічні; дискретні, дискретно-неперервні й неперервні.

Детерміноване моделювання висвітлює детерміновані процеси, в яких відсутні випадкові події. Стохастичне моделювання використовується щодо імовірнісних подій і процесів.

Статичне моделювання передбачає незмінність явища чи процесу, що досліджуються в часі. Динамічне моделювання надає можливість описати поведінку об'єкта в будь-який момент часу.

Дискретні, дискретно-неперервні й неперервні моделі належать до динамічних моделей. Для їх опису використовуються системи звичайних диференціальних рівнянь, рівняння із частинними похідними, різницеві рівняння, рівняння з післядією та інтегральні.

З урахуванням специфіки моделювання складної організаційно-технічної системи, якою є ОТГ, доцільним є використання як детермінованого, так і стохастичного моделювання, оскільки функціонування ОТГ відбувається як керований процес, який, в той же час, не позбавлений впливу подій імовірнісного характеру.

Динамічний характер ОТГ передбачає застосування тільки динамічного моделювання, оскільки в разі довготривалого перебування у статичному стані така система може бути зруйнована. Система ОТГ динамічно розвивається за рахунок переходу від одного рівноважного стану до іншого.

Дискретні, дискретно-неперервні й неперервні моделі як різновид динамічних моделей, також є доцільними у використанні при розробці власної моделі управління розвитком процесу децентралізації влади у країні.

Математичне моделювання можливо поділити на аналітичне і імітаційне [100]. При аналітичному моделюванні розробляється математичний

апарат, тобто записуються функціональні співвідношення. При імітаційному моделюванні на основі обраної математичної моделі та алгоритму її реалізації проводять обчислювальний експеримент, кількісно оцінюють адекватність моделі та прогнозують поведінку об'єкта.

Можливим є використання як аналітичного, так і імітаційного моделювання.

При розробці математичних моделей використовують такі підходи [100]:

а) балансовий підхід. У його основі лежить припущення, що приріст змінної, яка описує процес, дорівнює різниці функції, яка забезпечує збільшення кількості (приріст) та функції, що забезпечує зменшення кількості;

б) гамільтонів (варіаційний) підхід. У цих моделях рівняння руху описується за допомогою формалізму Гамільтона та функції Лагранжа. Використовуються диференціальні рівняння другого порядку у звичайних або частинних похідних;

в) моделі, що базуються на фундаментальних законах природи. Передбачено застосування фундаментальних законів природи і конкретної ситуації;

г) метод аналогій. Використовується в разі, якщо неможливо використати фундаментальні закони природи чи варіаційні принципи;

д) ієрархічний підхід. Внаслідок багатофакторності процесів, складності залежностей та кількості зв'язків, не завжди можливо побудувати модель в повному обсязі. Тоді застосовується перехід від простого до складного, будують ланцюг (ієрархію) моделей, кожна наступна з яких використовує попередню, як окремий випадок;

е) лінійні й нелінійні моделі. Описуються системами лінійних та нелінійних звичайних диференціальних рівнянь, рівняннями у частинних похідних, різницевидами та інтегральними рівняннями.

При розробці власної моделі управління програмою реформування адміністративно-територіального устрою у країні доцільним є використання балансового підходу, методу аналогій, лінійних та нелінійних моделей. Щодо

ієрархічного підходу, то на нашу думку, він не є доцільним у використанні за таких причин. В управлінні ОТГ наявна багатофакторність, складність та велика кількість зв'язків. Але побудова загальної моделі системи, що передбачає ієрархію моделей, тобто коли кожна наступна з яких використовує попередню позбавить можливості врахувати специфіку факторів, що наявні у цій складній системі внаслідок її соціально-економічного спрямування.

Останнім часом широкого розповсюдження набуло використання методів моделювання організаційно-технічних систем (ОТС) [101-104]. Коджа Т.І. [104] обґрунтоване моделювання ОТС на основі системного підходу, що складається з декомпозиції складних об'єктів на окремі елементи із встановленням прямих і зворотних зв'язків. На її думку моделювання є основою для оптимізації ОТС – цілеспрямованої діяльності задля отримання найкращих результатів у певних умовах. Зазначено, що існують схеми управління за збуреннями або за відхиленнями.

Математичні моделі використовуються при розв'язанні задач пошуку оптимуму. Найбільш розповсюдженими методами розв'язання таких задач є пошукові методи. Основними з них є метод симплексів, Гауса-Зайделя, випадкового пошуку, градієнта, найшвидшого спуску, крутого сходження та ін. [105].

При оптимізації методом Гауса-Зейделя оптимум процесу, що досліджується, шукають почерговим варіюванням кожної вхідної змінної (фактору) до досягнення власного оптимуму. Метод передбачає таку послідовність дій:

а) спочатку досягається оптимум по одній з координатних осей за умови фіксації значень факторів по інших координатних осях;

б) фіксується знайдене значення фактору і здійснюється варіювання іншого фактору до досягнення частинного значення оптимуму.

На практиці обмежуються одноразовим варіюванням по кожній з координатних осей, що пов'язано з основним недоліком метода – тривалістю

просування в область оптимуму. Цей метод вважають ефективним лише у випадках, коли наявні незначні ефекти взаємодії факторів [105].

Сутність метода випадкового пошуку полягає у випадковому виборі напрямку руху на кожному наступному кроці, тобто формування випадкового вектору здійснюється за допомогою випадкових чисел. Цей метод є ефективним тільки в разі наявності великої кількості факторів та поєднанні з іншими методами [105].

Метод симплексів передбачає об'єднання процесу вивчення об'єкта, що досліджується, та пошуку оптимуму [105]. Його перевагою є можливість суттєво скоротити кількість експериментів при високій ефективності пошуку оптимуму.

У градієнтному методі пошуку оптимуму враховуються наближені математичні залежності та аналізуються їхні похідні. Особливі труднощі виникають при виборі кроку, адже ця процедура є довільною [105].

Метод Бокса-Уілсона ще називають методом крутого сходження. Цей метод поєднує в собі переваги таких трьох методів: градієнта, Гаусса - Зейделя і метода повного факторного експерименту як засобу отримання лінійної математичної моделі [105]. Сутність метода така: кроковий рух здійснюється в напрямку найшвидшого зростання або спадання вихідних змінних. Напрямок коригується не після кожного наступного кроку (метод градієнта), а після досягнення в деякій точці на даному напрямі часткового екстремуму цільової функції, тобто так само як це робиться в методі Гаусса-Зейделя. Після досягнення частинного екстремуму, проводиться новий факторний експеримент і визначається математична модель. На наступному етапі круте сходження повторюється. На кожному етапі реалізації проводиться статистичний аналіз результатів. Пошук припиняється після того, як квадратичні ефекти в рівнянні регресії стають значущими [105].

Йохна М.А., Михайлівський Ю.Б. та Яковець У.О. [105] запропонували методику пошуку оптимальних параметрів для математичних моделей, що є

нелінійними, можуть мати локальні і глобальні оптимуми та велику кількість вхідних параметрів.

Проаналізовані нами методи оптимізаційного моделювання не дивлячись на їх певні переваги, не можуть бути застосовані у процесі побудови оптимальної системи управління територіями та такою складною організаційно-технічною системою як ОТГ за таких причин.

По-перше, усі розглянуті оптимізаційні методи передбачають визначення характеру взаємозв'язків між рядами спостережень та встановлення чисельного значення факторів, за якого відгук (вихідний параметр) досягає екстремального значення – максимуму або мінімуму. Оскільки ОТГ є динамічною ОТС, і з точки зору оптимальності стану такої системи, не є доцільним досягнення критичних станів (точка максимуму або точка мінімуму). Для такої системи краще здійснити пошук станів для умови знаходження у стійкому (сталому) стані та стані динамічної рівноваги (не абсолютної рівноваги, а з переходом від одного рівноважного стану до іншого).

По-друге, оптимізаційні методи передбачають або багатфакторність або багатокроковість у процесі досягнення очікуваного оптимуму. Ці дві основні умови складно задовольнити щодо аналізованого процесу децентралізації управління. Процес децентралізації розрахований на період часу з 2015 по 2019 роки. Проведений нами аналіз світової практики показав, що неефективність реформ була пов'язана із зниженням темпів їх проведення. Крім того станом на початок 2018 року вже існують суттєві відхилення від запланованих показників щодо ресурсів та фінансів. Для їх усунення необхідно забезпечити умови оперативного прийняття та корегування рішень. Тобто обмеженість у часі на прийняття рішень унеможлиблює багатокроковість у пошуку оптимуму. Щодо багатфакторності, то в умовах обмежених ресурсів для підтримки процесу децентралізації, як факторів впливу, існує необхідність виокремлення тільки ключових напрямів оптимізації реформаційного процесу і, відповідно, визначення тільки базових факторів впливу.

Отже, існує необхідність пошуку нових методів та моделей, що спроможні забезпечити досягнення стану оптимуму адміністративно-територіальної устрою країни та умови мінімуму витрат часу та ресурсів з можливістю оперативного прийняття рішень в умовах невизначеності та мінливості зовнішнього середовища.

2.3 Обґрунтування багатовекторної моделі управління процесом децентралізації влади в Україні

Проведений нами аналіз показав, що на сучасному етапі децентралізації управління в Україні існує необхідність пошуку нових моделей управлінських схем, використання яких створить умови для успішного реформаційного процесу та можливості реалізації принципів самоврядування з досягненням важливого соціально-економічного результату – підвищення рівня добробуту та якості життя населення. Аналіз літературних джерел та нормативних документів щодо децентралізації влади та управління в Україні підтвердив відсутність в них шляхів, пріоритетних напрямів та очікуваних результатів реформ. У зв'язку з цим на рисунку 2.1 наведемо власну схему концепції програми реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Схема базується на використанні векторного підходу у процесі наукового обґрунтування та практичної реалізації заходів щодо інфраструктурної перебудови системи децентралізованих самоврядних соціально-економічних об'єднань багатовекторного розвитку, як основи нового адміністративно-територіального устрою країни.

Відповідно до Цілей Сталого Розвитку, адаптованих для України (2015 – 2030 роки) [106], безпосередньо процесу децентралізації стосується ціль 11 – сталий розвиток міст і громад.

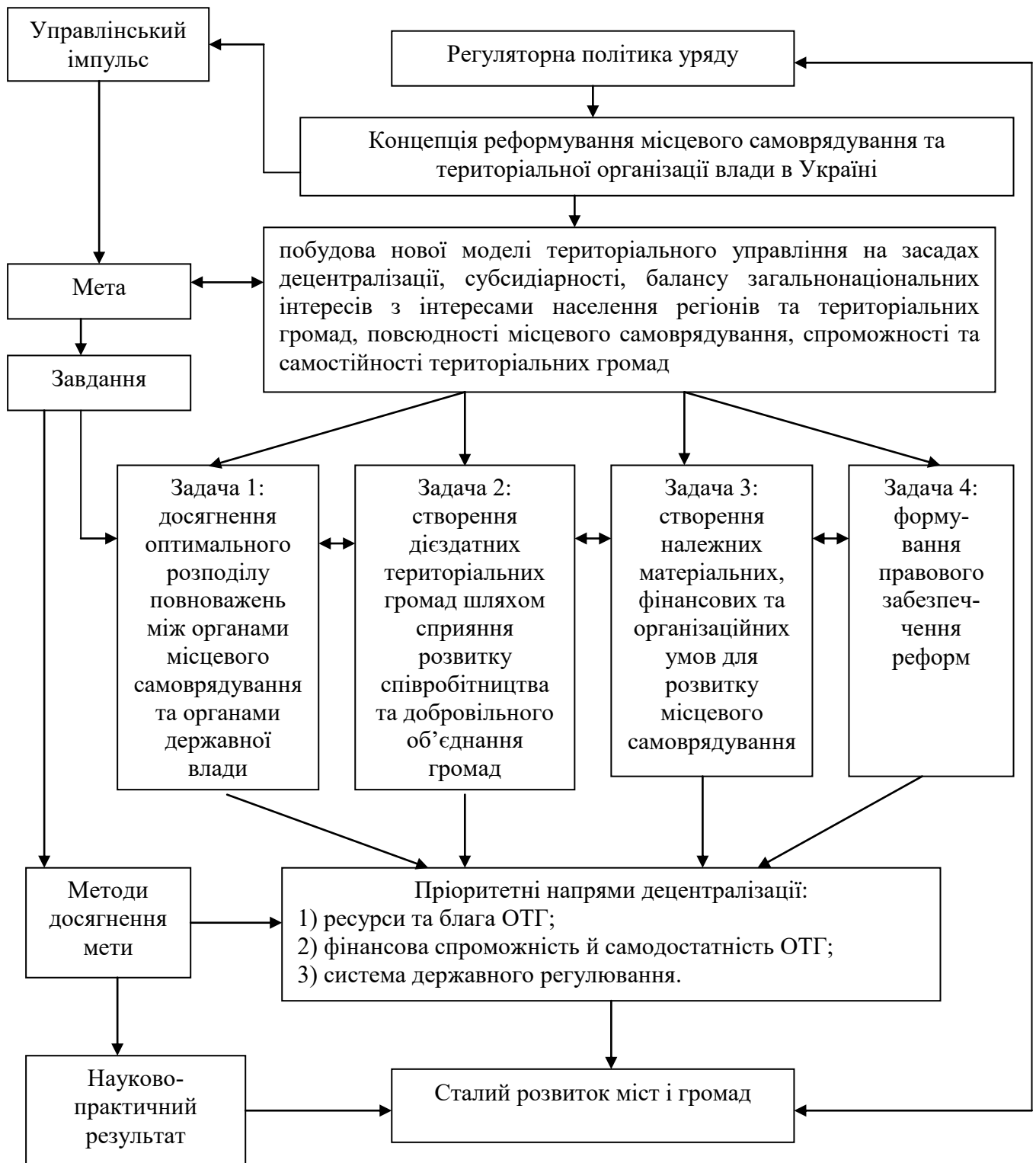


Рисунок 2.1 – Схема Концепції програми реформування адміністративно-територіального устрою в Україні та очікувані результати

Дотичними до неї є такі цілі, як ціль 1 – подолання бідності, ціль 2 – подолання голоду, розвиток сільського господарства, ціль 4 – якісна освіта, ціль

6 – чиста вода та належні санітарні умови, ціль 7 – доступна і чиста енергія, ціль 9 – промисловість, інновації та інфраструктура, ціль 14 – збереження морських ресурсів, ціль 15 – захист та відновлення екосистем суші та ціль 17 – партнерство заради сталого розвитку.

Як відомо, у математиці всі величини поділяються на скалярні та векторні. Скалярні величини характеризуються тільки своїм значенням, а векторні окрім свого значення, характеризуються напрямом у деякому математичному (фізичному чи іншому) просторі.

Існують дві форми математичного опису векторних величин:

- вектор як направлений відрізок у певній системі координат (геометрична форма) використовується, переважно, у фізико-технічних і геометричних розрахунках;

- вектор як кортеж чи упорядкована сукупність чисел (координатна форма) застосовується при побудові математичних моделей у економіці.

Доцільним є використати саме векторний підхід, за якого вектор є направленим відрізком у певній системі координат. Пропонований підхід до інтерпретації аналізованих показників як векторних величин заснований на такому: у математиці безпосереднє порівняння за абсолютною величиною припустиме тільки для колінеарних (односпрямованих) векторів. Колінеарні вектори лежать на одній прямій, або на паралельних прямих. Не колінеарні вектори є різноспрямованими. Для векторів, орієнтованих у різних напрямках певного математичного простору, коректним є тільки порівняння відповідних проекцій цих векторів на осі обраної системи координат.

Відповідно за методом аналогії маємо наступне: безпосереднє порівняння величин показників, формування яких відбувалося за рахунок процесів, що мають істотно різну спрямованість (різний вектор переваг у просторі), вважається методологічно некоректною процедурою.

Інтерпретувати показники як векторні величини, можливо для двох ситуацій: при співставленні абсолютних значень векторної величини (проекція

вектору на вісь координат) чи таке співставлення неможливе, оскільки вектори мають різну направленість (не колінеарні).

Сутність інтерпретації показника як векторної величини полягає в такому:

- у межах контекстного аналізу явища чи процесу, що досліджується, вводимо модель абстрактного простору певної розмірності (за аналогією з абстрактним математичним простором) і визначаємо у ньому систему координат, що описує ключові фактори або напрями діяльності, у межах яких формується величина показника;

- значення показника, представленого одним числом, розглядаємо як своєрідний аналог абсолютного значення векторної величини в математиці;

- скористаємось додатковою інформацією про процеси, що формують величину показника, оцінюють внесок факторів, обраних як систему координат абстрактного простору, що за аналогією відповідає визначенню величин проекції математичного вектору на вісі координат;

- порівнюємо величини однойменних проекцій для двох чи більше порівнюваних між собою показників, одержуємо додаткову інформацію про механізм процесів формування кожної з величин показників, що досліджується, підданій процедурі інтерпретації;

- у разі неможливості співставлення абсолютних значень параметрів пріоритетних факторів або видів діяльності скористаємось векторною системою координат (векторами є пріоритетні фактори або види діяльності);

- для опису взаємодії між пріоритетними факторами або видами діяльності, як векторами, використовуємо правило паралелограма для складання векторів і визначення результуючого вектору.

Сутність правила паралелограма при складанні векторів полягає в такому: від довільно обраної точки відкладаємо вектори a і b ; на цих двох векторах, як на сторонах, будуємо паралелограм. Діагональ цього паралелограма, що виходить із загального початку векторів a і b представляє вектор $a + b$

(рис. 2.2). Протилежна діагональ є різницею векторів, або сумою векторів, які мають різні знаки.

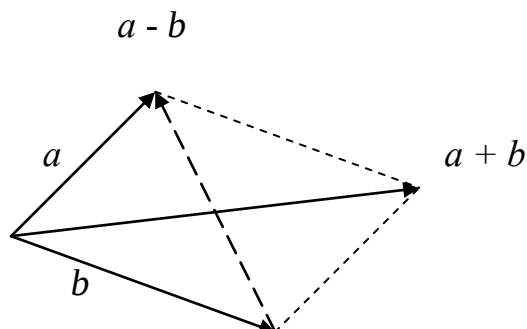


Рисунок 2.2 – Складання векторів за правилом паралелограма

Побудуємо модель для управління процесом реформування територіального устрою, започаткованого в Україні у 2014 році. У даному випадку управління програмою децентралізації влади в Україні можливо представити у вигляді багатовекторної моделі. Доцільним буде виокремлення пріоритетних напрямів децентралізації у вигляді векторів.

Як зазначалось у першому розділі, основними завданнями реформування визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та створення спроможних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою країни.

Отже, виходячи із завдань реформування для управління процесом можливо виокремити такі основні пріоритетні напрями децентралізації (вектори пріоритетного розвитку):

- 1) ресурси та блага ОТГ;
- 2) фінансова спроможність й самодостатність ОТГ;
- 3) система державного регулювання.

Надамо загальну характеристику кожному з пріоритетних напрямів децентралізації.

- 1) Ресурси та блага ОТГ.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції від 02.08.2017 р. містить таке визначення: «Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [38].

Стаття 143 Конституції України містить перелік повноважень територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, які здійснюються безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. Це управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції [39].

У статті 16 Закону [38] зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Основним джерелом наповнення бюджетів ОТГ (власних ресурсів) є податки: а) 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО); б) 25% екологічного податку; в) 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; г) 100% єдиного податку; д) 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; е) 100% податку на майно (нерухомість, майно, транспорт); ж) державне мито; з) плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції; к) збір за місце паркування

транспортних засобів; л) туристичний збір; м) плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності; н) надходження від орендної плати за користування майновими комплексами та іншим майном, що перебуває у комунальній власності; о) рентні плати за користування надрами (у т. ч. для видобування корисних копалин), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів; п) орендна плата за водні об'єкти, їх частини; р) плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити); с) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності; т) 75% коштів, призначених на відшкодування втрат сільськогосподарського і лісового виробництва.

З 2018 року до бюджетів ОТГ зараховуватиметься: 3% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України; 100% єдиного податку, що сплачується платниками єдиного податку четвертої групи (сільгосптоваровиробники). Але зазначені додаткові джерела надходжень до бюджетів ОТГ суттєво не вплинуть на їх стан, оскільки невеликою є кількість територій в Україні, в надрах яких наявна нафта, природний газ та газовий конденсат.

Відповідно до норм чинного Бюджетного кодексу України (ст. 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108) на сьогодні бюджети ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом у формі: базової дотації; реверсної дотації; освітньої субвенції; медичної субвенції; субвенції на формування інфраструктури ОТГ; субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; інших субвенцій та дотацій, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів; коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) (фінансування інфраструктурних проектів).

Ресурси, що відповідно до чинного законодавства є у розпорядженні ОТГ можливо згрупувати таким чином:

а) природо-географічні – земельні, лісові, водні, мінерально-сировинні, біологічні та енергетичні;

б) економічні – матеріальні (рухоме і нерухоме майно, комунікації), фінансові (доходи та витрати бюджету, дотації, субвенції, гранти), людські та нематеріальні (інформація, технології, комунікації).

Запорукою активної діяльності людини є потреби. Потреби – це внутрішні збуджуючі стимули діяльності людини. Блага – це товари, послуги та соціальні й економічні умови, які задовольняють потреби людини або які людина вимушена споживати чи використовувати. Здатність задовольняти певні потреби людини називають корисністю. Все те, що має корисність прийнято називати благом – матеріальним або нематеріальним носієм корисності, що може задовольнити потреби. Для отримання споживчих благ, яких недостатньо, як правило, потрібні непрямі економічні блага – ресурси.

Найчастіше виокремлюють блага приватні, суспільні та змішані [107; 108]. Приватні блага характеризуються тим, що доступ до них потребує певних витрат, можуть бути привласнені, відтворюватися в залежності від потреби. Обов'язковим є отримання вигоди, тобто вони є конкурентними та виключними у споживанні. Особливістю суспільних благ є те, що при їх наданні одному індивіду вони стають доступними (невиключність) іншим без додаткових витрат (неконкурентність), не можуть бути привласнені. Змішані блага – блага, які мають властивості приватних і суспільних благ одночасно. Н. Грегорі Менк'ю [109] виділяє також загальні ресурси, які виступають об'єктом суперництва, але на них розповсюджується принцип невиключення (риби у водоймі, кисень у повітрі, навколишнє середовище та ін.) та природні монополії, які характеризуються принципом виключення, але не об'єктом суперництва (пожежна охорона, платні дороги).

Ресурси мають вичерпний характер. Саме тому існує необхідність створення ефективної системи управління ними. Щодо фінансових ресурсів, то їх обмеженість взагалі може призвести до руйнування будь-якої системи, зокрема адміністративно-територіального устрою.

2) Фінансова спроможність й самодостатність ОТГ.

Унаслідок прийняття змін до Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України суттєво розширені фінансові можливості місцевого самоврядування. З 2015 р. джерела формування доходів місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету до місцевих низки податків, а також запровадження нових зборів. Відповідно до «Методики формування спроможних громад» [110], спроможна територіальна громада – 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.

3) Система державного регулювання.

На сьогодні сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи, серед яких доцільно виокремити такі: Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки яким створену фінансову основу реалізації процесу децентралізації влади; Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що дав змогу започаткувати формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування; Закон «Про співробітництво територіальних громад», що створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо; Закон «Про засади державної регіональної політики; Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»; пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня

повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету. Однак потребує подальшого вдосконалення законодавча база, у першу чергу – внесення змін до чинної Конституції.

У 2017 році взаємовідносини з державним бюджетом мали 998 бюджетів (без врахування непідконтрольних територій – 34), у тому числі 24 обласні, 148 бюджетів міст обласного значення, бюджет м. Києва, 459 районних бюджетів, 366 бюджетів ОТГ. У 2018 році їх кількість збільшиться до 1045 за рахунок створення нових 47 ОТГ (ОТГ, у яких в квітні 2017 року відбулися перші місцеві вибори, відповідно до норм Бюджетного кодексу України мають взаємовідносини з державним бюджетом з нового бюджетного року).

Однією із форм реалізації засад міжбюджетного регулювання є міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Перелік трансфертів, передбачених у державному бюджеті для місцевих бюджетів, визначено ст. 97 Бюджетного кодексу України.

Обсяги міжбюджетних трансфертів щорічно затверджуються законом про державний бюджет і надаються місцевим бюджетам, які мають взаємовідносини з державним бюджетом – обласні бюджети, бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, районні бюджети.

Місцевим бюджетам у 2018 році надаватимуться такі трансферти:

1) базова / реверсійна дотація. Вони є результатом горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом. При здійсненні горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів та визначенні базової/реверсної дотації на 2018 рік враховувалися офіційні дані звітності Державної служби статистики України щодо наявного населення станом на 01.01.2017 р. та Державної казначейської служби України – про фактичні надходження податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (в частині, що зараховується до обласних бюджетів) за 2016 рік. Розрахунки на 2018 рік включають бюджети 47 об'єднаних територіальних громад, у яких в квітні 2017 року відбулися перші місцеві вибори.

2) додаткові дотації на: а) фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Ця дотація надається з 2017 року, у зв'язку із передачею на фінансування з місцевих бюджетів усіх видатків (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по загальноосвітніх закладах та видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для закладів охорони здоров'я; б) компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку. З 2018 року відповідно до Податкового кодексу України від сплати земельного податку (до 1 січня 2025 року) звільняються суб'єкти космічної діяльності та літакобудування, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України; в) забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутич.

3) субвенції: а) освітня субвенція, її розподіл між місцевими бюджетами здійснюватиметься на основі нової формули, яка враховуватиме нормативну наповнюваність класів, що дасть змогу запровадити стимулюючий механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів; б) медична субвенція, її розподіл між місцевими бюджетами здійснюватиметься

відповідно до Формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 618; в) на здійснення державних програм соціального захисту; г) на виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води; д) на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії; е) на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги; ж) на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань; з) на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; к) на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених абзацами 5–8 пункту 1 статті 10, а також для осіб з інвалідністю I-II групи, визначених пунктами 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та осіб, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов; л) на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Така субвенція передбачається на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; м) на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України (ст. 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108) на сьогодні бюджети ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом у формі:

- а) базової дотації;
- б) реверсної дотації;
- в) освітньої субвенції;
- г) медичної субвенції;
- д) субвенції на формування інфраструктури ОТГ;

е) субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій;

ж) інших субвенцій та дотацій, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів;

з) коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

Таким чином, ОТГ мають тільки один виключний вид субвенцій – на формування інфраструктури, який введений у 2016 році відповідно до постанови КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016 р. № 200. До основних 10 напрямів, по яким на сьогодні надається ця субвенція належать: а) розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації; б) підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема створення, модернізацію центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та придбання обладнання і програмного забезпечення; в) створення сучасних систем організації управління громадою – комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення; г) реконструкція, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з обов'язковим застосуванням енергоефективних технологій; д) нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності; е) закупівля транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів; ж) нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо; з) здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної форми власності для забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту; і) погашення в установленому законодавством порядку бюджетної кредиторської заборгованості за програмою «Субвенція з

державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ»; к) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також ремонт вулиць і доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах).

У таблицях 2.2 та 2.3 наведені дані щодо розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ та питомі показники їх обсягів впродовж 2016 – 2017 років [41-42].

Таблиця 2.2 – Розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ та показники, що на них впливають

Область	Кількість ОТГ, од		Площа ОТГ, км ²		Чисельність сільського населення, тис осіб		Сума субвенції, млн грн		Темп зростання, %
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2017/2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Вінницька	2	21	0,2	2,6	4,8	61,7	5,7	45,7	805,4
Волинська	5	15	1,1	3,0	20,4	64,0	26,5	50,1	188,9
Дніпропетровська	15	34	4,0	8,8	84,0	153,9	102,1	135,0	132,3
Донецька	3	6	1,7	3,0	20,6	42,1	35,7	41,8	117,4
Житомирська	9	32	2,6	10,8	33,7	163,0	54,6	155,1	284,3
Закарпатська	2	3	0,2	0,3	23,0	30,7	15,1	14,6	96,5
Запорізька	6	16	2,3	4,9	27,0	75,7	46,6	70,9	152,3
Івано- Франківська	3	11	0,4	1,2	29,2	86,2	21,9	43,2	197,7
Київська	1	2	0,2	0,4	5,8	6,9	6,1	6,1	99,2
Кіровоградська	2	5	0,4	1,5	3,8	15,4	8,1	19,2	237,9
Луганська	2	3	1,0	1,2	9,2	15,8	19,2	16,2	84,1
Львівська	15	22	1,1	2,2	55,1	116,3	46,0	63,5	138,2
Миколаївська	1	19	0,2	6,0	3,4	100,7	5,1	90,6	1777,3
Одеська	8	11	2,6	3,5	48,9	60,1	63,2	53,0	83,9
Полтавська	12	18	2,1	3,3	49,9	80,0	57,0	59,2	103,8
Рівненська	5	18	0,9	3,3	21,7	94,2	25,3	64,3	254,4
Сумська	1	14	0,5	3,8	5,6	57,6	9,6	54,6	568,5
Тернопільська	26	36	3,8	4,6	159,2	198,2	141,6	115,5	81,6
Харківська	0	4	0,0	0,9	0,0	25,6	0,0	17,7	-
Херсонська	1	12	0,2	3,5	3,2	56,4	4,6	52,1	1125,2
Хмельницька	22	26	7,4	8,6	203,9	242,3	216,4	167,0	77,2
Черкаська	3	6	0,4	0,9	13,6	25,9	12,8	17,9	139,6
Чернівецька	10	16	0,8	1,9	62,7	120,4	45,4	61,9	136,3

Продовження таблиці 2.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Чернігівська	5	16	1,7	6,7	14,8	71,7	31,6	84,8	268,0
Разом	159	366	35,8	87,0	903,6	1964,8	1000,0	1500,0	150,0

Таблиця 2.3 – Питомі показники обсягів субвенцій на формування інфраструктур ОТГ у 2016-2017 рр.

Область	На одну ОТГ, млн грн			На 1 кв. км площі ОТГ, тис грн			На одного сільського жителя, тис грн		
	2016	2017	Темп зроста ння, %	2016	2017	Темп зроста ння, %	2016	2017	Темп зроста ння, %
Вінницька	2,9	2,2	76,4	26,1	17,8	68,3	1,2	0,7	62,1
Волинська	5,3	3,3	63,0	24,3	16,8	69,3	1,3	0,8	60,1
Дніпропетровська	6,8	4,0	58,3	25,6	15,3	59,5	1,2	0,9	72,2
Донецька	11,9	7,0	58,5	20,5	14,0	68,2	1,7	1,0	57,3
Житомирська	6,1	4,8	79,9	21,2	14,4	67,8	1,6	1,0	58,8
Закарпатська	7,6	4,9	64,5	89,7	44,1	49,2	0,7	0,5	72,4
Запорізька	7,8	4,4	57,1	20,6	14,5	70,7	1,7	0,9	54,4
Івано- Франківська	7,3	3,9	53,8	53,4	36,1	67,5	0,7	0,5	66,9
Київська	6,1	3,1	50,0	29,1	15,2	52,2	1,1	0,9	82,9
Кіровоградська	4,1	3,8	94,8	18,9	12,4	65,6	2,1	1,2	59,1
Луганська	9,6	5,4	56,3	19,0	13,8	72,6	2,1	1,0	48,6
Львівська	3,1	2,9	94,1	41,5	28,7	69,0	0,8	0,5	65,5
Миколаївська	5,1	4,8	93,5	22,2	15,0	67,4	1,5	0,9	60,4
Одеська	7,9	4,8	61,0	24,	15,2	62,2	1,3	0,9	68,3
Полтавська	4,8	3,3	69,2	27,1	17,8	65,7	1,1	0,7	64,8
Рівненська	5,1	3,6	70,6	26,6	19,6	73,5	1,2	0,7	58,7
Сумська	9,6	3,9	40,6	20,7	14,4	69,9	1,7	0,9	55,4
Тернопільська	5,4	3,2	58,9	37,0	25,0	67,6	0,9	0,6	65,5
Харківська	-	4,4	-	-	19,3	-	-	0,7	-
Херсонська	4,6	4,3	94,4	22,5	14,7	65,4	1,5	0,9	63,1
Хмельницька	9,8	6,4	65,3	29,2	19,3	66,2	1,1	0,7	65,0
Черкаська	4,3	3,0	69,9	33,7	19,2	57,0	0,9	0,7	73,2
Чернівецька	4,5	3,9	85,2	59,2	33,4	56,4	0,7	0,5	71,1
Чернігівська	6,3	5,3	83,9	18,9	12,7	67,5	2,1	1,2	55,5
Разом	6,3	4,1	65,1	27,9	17,2	61,7	1,1	0,8	69,0

Аналіз отриманих результатів свідчить про те, що загальні обсяги субвенцій зростають а питомі показники – суттєво знижуються. Це можливо пояснити тим, що не дивлячись на збільшення кількості ОТГ, кількості членів ОТГ та площі ОТГ, пропорційно цим показникам держава не збільшує обсягів

субсидування розвитку інфраструктури громад. Це є одним з факторів того, що суттєвого підвищення активності щодо створення ОТГ у 2017 році не спостерігалось.

В проекті бюджету на 2018 рік обсяги державної підтримки ОТГ збільшені до 12,9 млрд грн.: 5,0 млрд грн. складе субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів, 1,9 млрд грн. – субвенція для розвитку інфраструктури ОТГ, 6 млрд грн. буде направлено на фінансування ДФРР. Очікується, що ці кошти дозволять реалізувати більше 2 тис нових інфраструктурних проектів.

Як відомо, розмір субвенції на формування інфраструктури ОТГ є розрахунковою величиною, яка залежить від площі території ОТГ та чисельності сільського населення, яке на цій території проживає.

Інші дві субвенції – на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій та кошти ДФРР залежать від рішень спеціальної Комісії, що створюється при відповідному міністерстві, яке є головним розпорядником цих коштів. Це, на нашу думку, свідчить про наявність суб'єктивізму у процедурі їх надання. Крім того вони надаються не тільки ОТГ, а й обласним, районним бюджетам та містам обласного значення.

У таблиці 2.4 узагальнені дані, щодо структури доходів бюджетів ОТГ впродовж 2015 – 2016 років.

Таким чином, більшість об'єктів, утримання яких здійснюється ОТГ (вони належать до комунальної власності), впродовж 2015 – 2019 років фінансуються з використанням коштів державного бюджету. Але з урахуванням поставлених завдань – створення фінансово спроможних громад виникає важливе питання – яким чином ОТГ будуть утримувати ці об'єкти надалі? Вирішити це питання можливо шляхом збільшення кількості громад, основним джерелом доходів яких є власні ресурси, а не міжбюджетні трансферти.

Таблиця 2.4 – Динаміка формування доходів ОТГ впродовж 2015-2016 рр.

Роки						Субвенції			Дотації		
	Плат а за зем- лю	Єди- ний пода- ток	Акциз ний пода- ток	Пода- ток на дохо- ди фіз. осіб	Інші податки та збори	Освіт ня	Медич на	На форму вання інфра- струк- тури	Базо- ва	Рев- ер- сна	
2015	354	284	219	43	111	39	42	-	-	-	
Власні ресурси					1011	Міжбюджетні трансфери			81		
Доходи										1100	
2016	558	447	368	1745	136	1621	847	1000	285	- 65	
Власні ресурси					3254	Міжбюджетні трансфери			3753 (-65)		
Доходи										7007	

Викладені вище міркування свідчать про те, що при побудові моделі управління децентралізацією доцільним є використання векторного підходу.

Як відомо, колінеарні вектори можливо порівнювати. Для порівняння не колінеарних векторів за величиною, необхідно побудувати їх проекції на відповідні вісі обраної системи координат.

Обрані нами пріоритетні напрями децентралізації не можуть бути порівняні один з одним, оскільки відрізняються один від одного як за своєю сутністю, так і за механізмом функціонування, строком впровадження, лагом завершення. Тобто їх не можливо вважати скалярними величинами.

Щодо орієнтації у просторі, то ці напрями реалізуються у різних сферах процесу реформування, саме тому їх доцільно вважати не колінеарними векторами. В разі, якщо не враховувати направлення векторів, а оперувати з їх проекціями, на нашу думку, буде суттєво знижена точність моделі, оскільки вже на першому етапі моделювання будуть накладені обмеження – не буде враховано напрям (вектор) розвитку відповідного пріоритету децентралізації у просторі.

Таким чином, пріоритетні напрями децентралізації у просторі доцільно вважати не колінеарними векторами, а для опису процесу взаємодії між ними – використати правило паралелограма для складання векторів.

На рисунку 2.3 наведена багатовекторна модель управління програмою децентралізації влади в Україні на першому етапі. На цьому етапі управляючий вплив доцільно спрямовувати по кожному з пріоритетів:

- 1) ресурси та блага ОТГ;
- 2) фінансова спроможність й самодостатність ОТГ;
- 3) система державного регулювання.

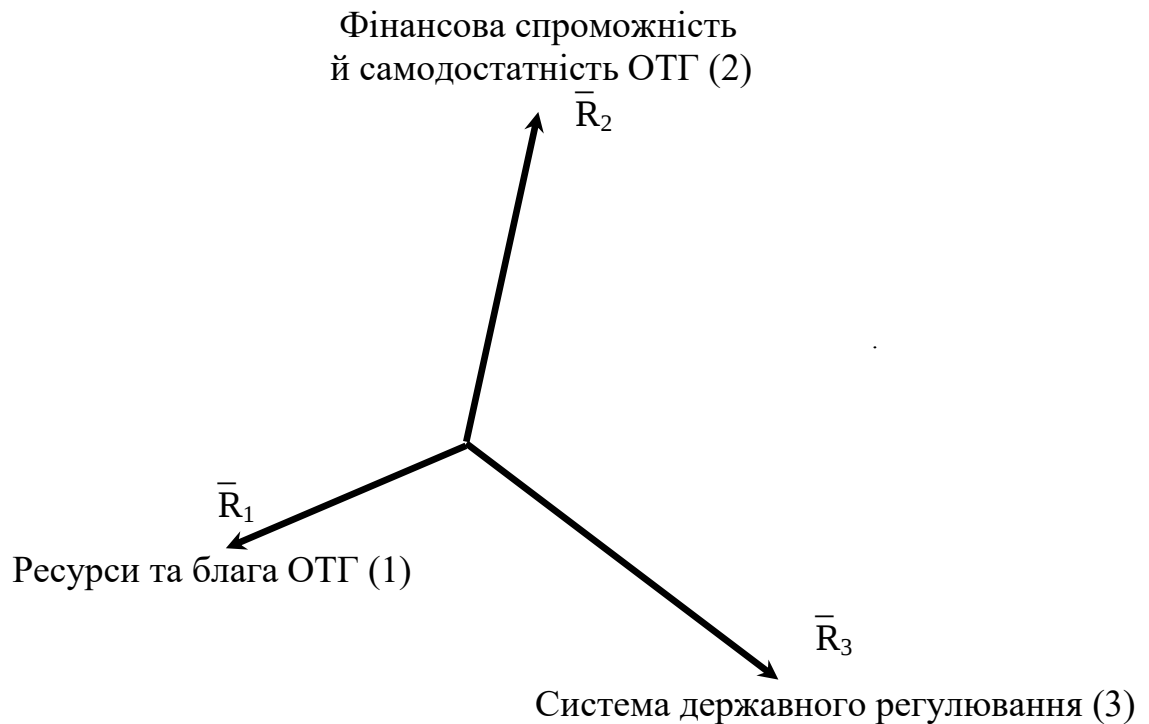


Рисунок 2.3 – Графічна інтерпретація багатовекторної моделі управління програмою децентралізації влади в Україні (перший етап)

Управління пріоритетними напрямками децентралізації полягає у:

- 1) раціональному використанні наявних ресурсів та створенні благ для задоволення потреб мешканців ОТГ;
- 2) формуванні умов фінансової спроможності та самодостатності ОТГ за рахунок ефективного використання наявних фінансових можливостей за умови належного виконання фінансових зобов'язань;
- 3) забезпеченні владних повноважень з боку держави за рахунок використання засобів та методів державного регулювання задля розвитку ОТГ.

На другому етапі управляючий вплив доцільно спрямовувати як по кожному з пріоритетів окремо (вектори $\bar{R}_1$, $\bar{R}_2$ та $\bar{R}_3$), так і враховувати ефект від їх взаємодії (вектори взаємодії). При цьому ефект може бути як позитивний, так і негативний.

Позитивного ефекту можливо досягти за рахунок управляючого впливу щодо взаємодії векторів пріоритетних напрямів децентралізації. Він буде полягати у: 1) формуванні кластерної моделі розвитку нової системи адміністративно-територіального устрою; 2) використанні переваг державно-приватного партнерства, як інструменту оптимального використання ресурсів та благ за умови участі державних інституцій у цьому процесі; 3) оптимізації системи міжбюджетних відносин щодо зниження ризиків для фінансової спроможності ОТГ.

В контексті виокремлених пріоритетів негативними факторами, пов'язаними із першим пріоритетом (ресурси та блага ОТГ) є такі: зменшення площі ОТГ; зміна вікової структури населення ОТГ у бік зменшення чисельності осіб працездатного віку; трудова міграція (еміграція); виснаження природно-ресурсного потенціалу, що призведе до зниження податкових надходжень до бюджету громади та ін.

Негативними факторами, пов'язаними із другим пріоритетом (фінансова спроможність та самодостатність ОТГ) є такі: скорочення обсягів власних доходів на одного мешканця; непродуктивне зростання видатків на утримання апарату управління; зниження ефективності господарської діяльності і, як наслідок обсягів податкових надходжень до бюджету; зниження рівня доходів мешканців громади; відсутність фінансування за рахунок грантів та фондів та ін.

Негативними факторами, пов'язаними із третім пріоритетом (система державного регулювання) є такі: збільшення видатків бюджету ОТГ внаслідок передачі державою певних об'єктів на утримання громади; збільшення розмірів реверсної дотації; зменшення обсягів державного фінансування в межах субвенцій та коштів ДФРР та ін.

В разі взаємодії позитивних факторів одного пріоритету з негативними факторами іншого виникає ситуація, за якої створюються умови не для підсилення загального позитивного результату, як у попередньому випадку, а для послаблення існуючого.

На рисунку 2.4 наведені обидва варіанти: позитивний (вектори $\bar{R}_{12}^I$, $\bar{R}_{13}^I$, $\bar{R}_{23}^I$) та негативний (вектори - $\bar{R}_{12}^I$, - $\bar{R}_{13}^I$, - $\bar{R}_{23}^I$).

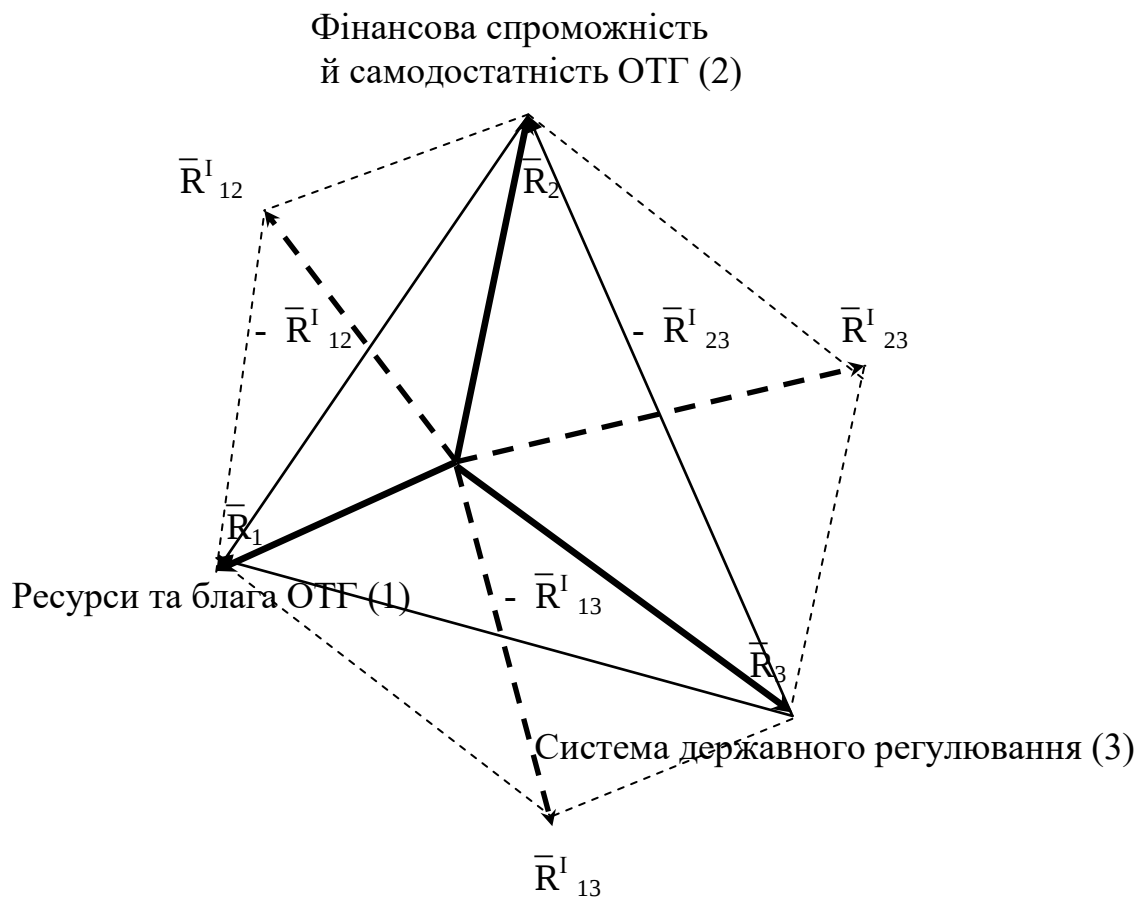


Рисунок 2.4 – Графічна інтерпретація багатовекторної моделі управління програмою децентралізації влади в Україні (другий етап)

Об'єктом управління результатами позитивної взаємодії є попарна сума векторів пріоритетного розвитку, а саме:

1) кластерна модель розвитку нової системи адміністративно-територіального устрою (сума векторів ресурсів та благ ОТГ й умов фінансової спроможності і самодостатності ОТГ – $\bar{R}_{12}^I$);

2) нова модель державно-приватного партнерства (сума векторів ресурсів та благ ОТГ й системи державного управління – $\bar{R}^I_{13}$);

3) оновлена система міжбюджетних відносин (сума векторів фінансової спроможності й самодостатності ОТГ та системи державного управління – $\bar{R}^I_{23}$).

Протилежну ситуацію маємо в разі взаємодії негативних факторів – отримуємо замкнений трикутник векторів, у якому вектор - $\bar{R}^I_{12}$ є різницею векторів - $\bar{R}^I_{13}$ та - $\bar{R}^I_{23}$. У такому випадку взагалі відсутній розвиток, оскільки вектори взаємодії опиняються у тих точках простору, у яких починали рух.

Таким чином, існує необхідність управління створенням умов щодо взаємодії позитивних факторів векторів пріоритетного розвитку на наступних етапах децентралізації.

Графічна інтерпретація третього етапу розвитку багатовекторної моделі управління програмою децентралізації влади наведений на рисунку 2.5.

Пріоритетні напрями розвитку третього етапу, а саме кластерна модель розвитку нової системи адміністративно-територіального устрою ($\bar{R}^I_{12}$); нова модель державно-приватного партнерства ($\bar{R}^I_{13}$) та оновлена система міжбюджетних відносин ($\bar{R}^I_{23}$) також будуть взаємодіяти між собою. На рисунку 2.6 наведена багатовекторна модель управління програмою децентралізації управління в Україні на четвертому етапі.

Вектори розвитку децентралізованої системи адміністративно-територіального устрою взаємодії пріоритетних напрямів будуть взаємопов'язаними між собою і в подальшому. На рисунку 2.7 наведена багатовекторна модель управління програмою децентралізації управління в Україні на наступних етапах.

У даному випадку доцільним є створення умов для можливого синергетичного ефекту. Свого часу Герман Хакен зазначав, що теорія синергетики базується на двох теоріях: теорії хаосу (вивчає вплив хаосу на поведінку складних систем) та нелінійної динаміки (вивчає поведінку складних систем). Їх поєднання вивчає стан і поведінку складних нелінійних систем у

часі та просторі [89]. У даному дослідженні доцільним також є використання принципу синтетичності знань різних галузей наук із одночасним застосуванням теорії синергетики.

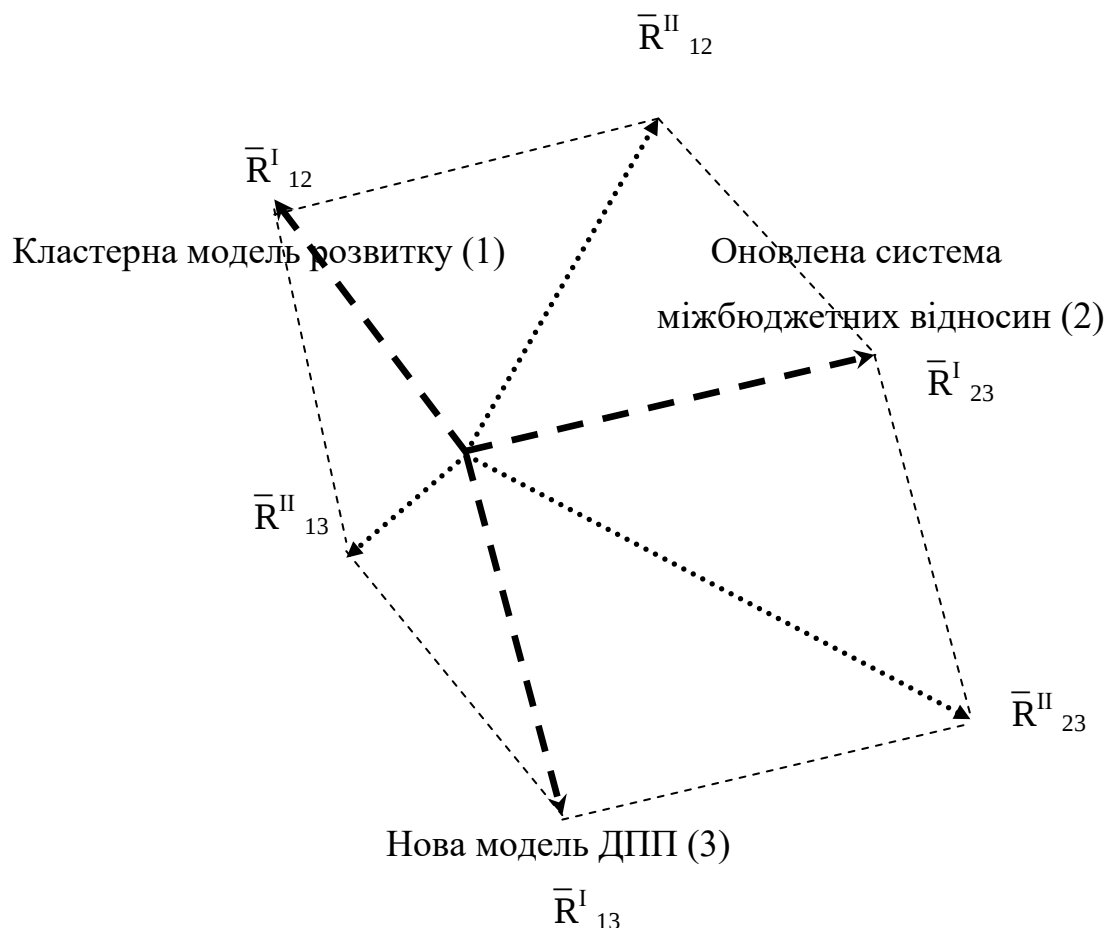


Рисунок 2.5 – Графічна інтерпретація багатовекторної моделі управління програмою децентралізації управління в Україні (третій етап)

Проведений аналіз показав, що основні статистичні показники, що обліковуються і використовуються для аналізу стану та динаміки процесу децентралізації управління в Україні доцільно доповнити. Так, відповідно до чинного законодавства в якості основних показників ресурсного забезпечення, що враховуються у офіційній статистиці, є площа ОТГ та чисельності населення. Перелік цих показників необхідно доповнити такими: а) вікова структура населення та б) структура ресурсного потенціалу (наявні земельні,

лісові, водні та інші ресурси комунальної форми власності). Вікова структура населенні повинна бути врахована при плануванні структури доходів (чисельність населення працездатного віку), обсягів видатків на медичне обслуговування (вікова структура), на освіту (чисельність дітей по різних вікових групах) та ін. Наявність інформації щодо складових ресурсного потенціалу дозволить здійснювати пошук резервів збільшення власних доходів за рахунок більш ефективного використання природних ресурсів (наприклад, використання водойм для вирощування риби; використання лісів у мисливстві та ін.).

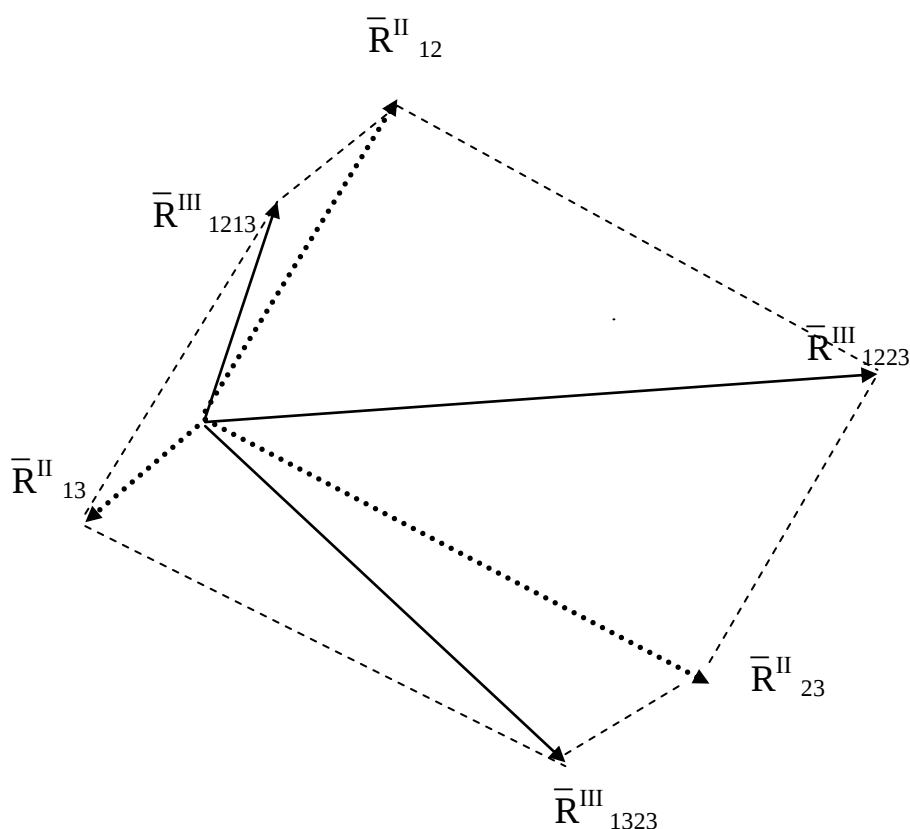


Рисунок 2.6 – Графічна інтепретація багатовекторної моделі управління програмою децентралізації управління в Україні (четвертий етап)

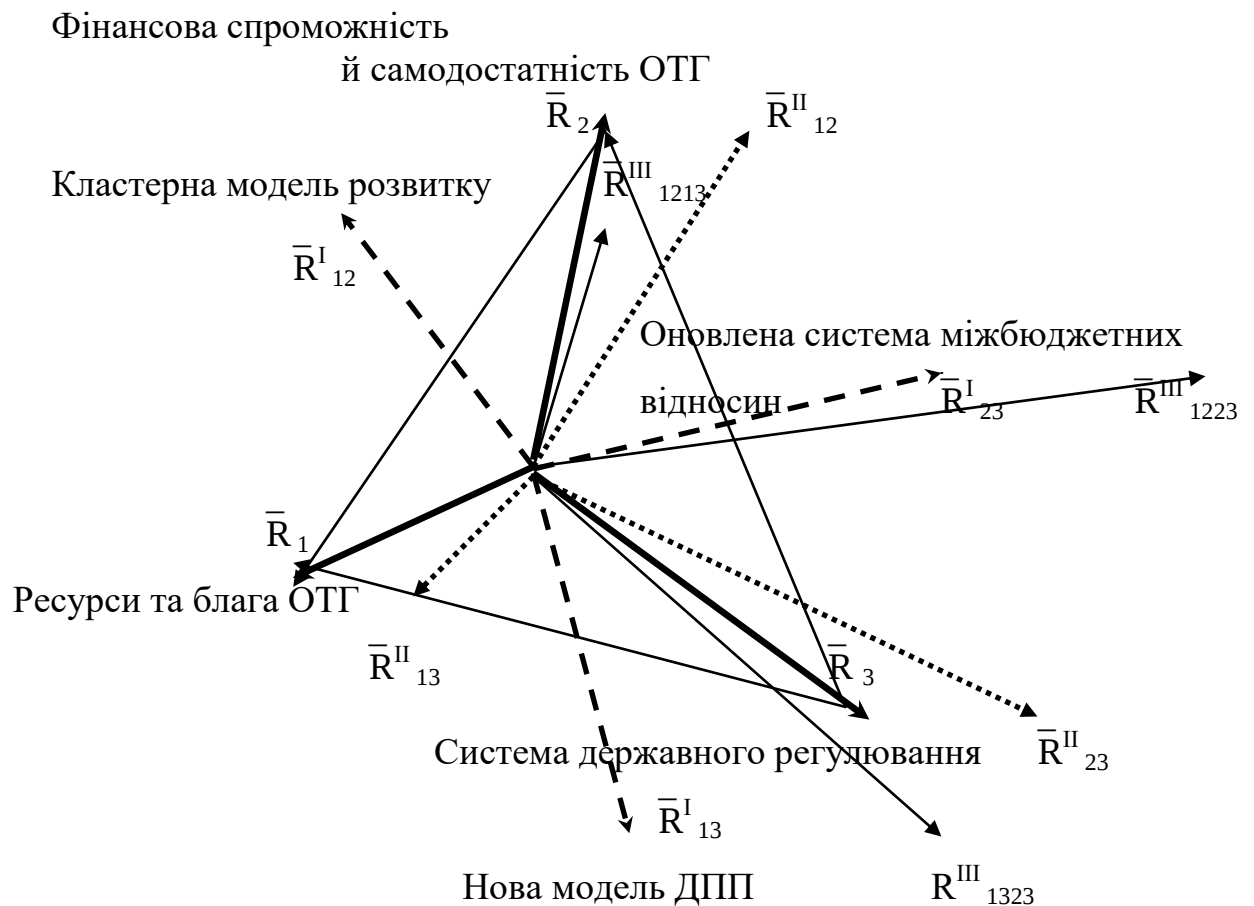


Рисунок 2.7 – Графічна інтерпретація багатовекторної моделі управління програмою децентралізації управління в Україні

Щодо параметрів управління фінансовою спроможністю та самодостатністю ОТГ, то стримуючим фактором їх розвитку є недостатній рівень розвиненості фондового ринку України, як джерела додаткового залучення капіталу для розвитку ОТГ.

Система державного регулювання також потребує вдосконалення, оскільки збільшення фінансового навантаження на ОТГ, що планується здійснювати у подальшому, може негативно вплинути на ефективність процесу децентралізації у країні.

Охарактеризуємо ОТГ як складну нелінійну динамічну організаційно-технічну систему.

ОТГ є відкритою, динамічною системою, що знаходиться не у стані рівноваги. Процеси управління, що мають відбуватись в ній, є

взаємоузгодженими щодо її складових (підсистем). Для моделювання процесу управління системою необхідно враховувати наступне.

Проблеми економічного розвитку давно привертають увагу науковців. Засновником теорії економічного розвитку вважають Й. Шумпетера. Він стверджував, що економічна система, яка вийшла зі стану рівноваги, не повертається в нього [111]. Вона переходить у інший стаціонарний стан рівноваги на якісно новому рівні розвитку. Механізм переходу полягає у нових способах комбінації більш ефективного використання наявних ресурсів для створення капітальних і некапітальних благ, що графічно продемонстровано на рисунках 2.3 – 2.7.

Період кризи Й. Шумпетер вважав середовищем, у якому можливо впроваджувати свої інноваційні ідеї, оскільки в інших фазах економічного циклу це робити складніше. Новаторство у кризовій ситуації викликане необхідністю більш ефективного використання обмежених ресурсів – факторів виробництва. На думку Й. Шумпетера, в період кризи активізується значення групової взаємодії людей щодо використання обмежених ресурсів. Це один з проявів синергетичного ефекту, механізмом реалізації якого є самоорганізація.

Таким чином, самоорганізація є одним із інструментів подолання кризи. Й. Шумпетер звертав увагу на те, що створення нових комбінацій ресурсів відбувається не командним способом, а завдяки конкуренції. Нові комбінації ресурсів, більш ефективні, конкурують із попередніми (застарілими), загалом це призводить до підвищення загальної ефективності використання обмежених ресурсів у суспільстві.

Оптимальним для складної системи, є стан динамічної рівноваги. Він формується на основі взаємодії двох протилежних тенденцій зростання виробництва і споживання. Рівноважний стан характеризується певною організаційною структурою економічної системи та кількісно – ефективністю економічних відносин.

Нестійкість складних систем є одним з управлінських завдань для створення передумов стабільного динамічного розвитку. Тільки такі системи

здатні до самоорганізації. Управління самоорганізацією систем є джерелом їх прискореного розвитку, у результаті якого відбувається відбір якостей, ознак і властивостей, що підвищують рівень організації системи в процесі адаптації до зовнішнього впливу. Для забезпечення розвитку системи є необхідність підтримувати її стійкість у певних межах заходами управління. Стан максимальної стійкості динамічної рівноваги – це стан рівноваги системи з максимально можливою ефективністю (Парето-ефективність) [112]. Парето-ефективність – максимально можлива ефективність розподілу ресурсів і благ – показник граничної стійкості рівноваги економічної системи. Мінімально можлива ефективність – показник граничної мінімальної стійкості рівноваги економічної системи.

Кількісним виміром рівноваги є економічна ефективність – Парето-ефективність [112], що вимагає оптимального розподілу між учасниками ринку ресурсів для виробництва за умови їх рідкісності та обмежених благ при необмеженості їх споживання. В нерівноважних (кризових) умовах принцип Парето-ефективності порушується. Проблема розподілу ресурсів є важливою для ОТГ, оскільки саме ресурсне забезпечення (ресурси і блага) є основою динамічного розвитку ОТГ.

У процесі розвитку відбувається кількісне накопичення ефективності системи. Після досягнення максимуму для певного періоду розвитку (Парето-ефективності), відбувається перерозподіл у дезорганізацію нового стану. При цьому відбувається зміна значень ефективностей або співвідношення показників виробництва і споживання з максимуму на мінімум.

Існують два механізми розвитку систем – біфуркаційний – відповідає кризовим процесам, і адаптаційний – характеризується високими темпами економічного зростання. Тому стан динамічної рівноваги економічної системи може бути визначений як нестійка або стійка рівновага – відповідно.

На основі досліджень нерівноважних станів відкритих, дисипативних, самоорганізованих систем, Стенгерс І., Пригожин І. та Моїсєєв Н. дійшли висновку, що кожна така система у процесі свого розвитку – підвищення рівні

стійкості до впливу середовища, проходить через нерівноважні стани – точки біфуркації [113; 114]. В таких точках поведінку системи і траєкторію розвитку неможливо спрогнозувати. Але відповідно до законів збереження, траєкторії розвитку зберігають напрям розвитку. Одночасно, система набуває більш стійкої структури під впливом процесів самоорганізації у нерівноважному стані. Біфуркаційні механізми у програмах розвитку організації досліджені Бушуєвим С.Д. [77].

На нашу думку, біфуркаційні механізми спроможні вивести складну систему зі стану рівноваги на певний час. Причинами біфуркацій можуть бути як внутрішні, так і зовнішні фактори. Основними з них є такі: обмеженість ресурсів, як джерела розвитку ОТГ; наявність лагів у розвитку явищ і процесів; зміни механізмів державного регулювання та ін.

У процесі свого розвитку система збільшує стійкість, накопичує ефективність та підвищує сприяння до управління. Після досягнення граничної стійкості, вона переходить у стан біфуркації, в якому із усіх можливих станів системи, реалізуються ті, що відповідають принципу мінімуму дисипації ресурсів в умовах їх обмеженості. Формується нова структура системи і зберігається накопичена кількість ефективності, як основна умова подальшого розвитку [112], що потребує нових схем управління нею.

Відповідно до теорії динамічних систем А.М. Ляпунова та А. Пуанкаре, еволюція систем описується системою диференціальних рівнянь [115; 116]. Саме такий підхід буде використаний нами при побудові моделей розвитку ОТГ, як програм.

ОТГ є системою, що знаходиться у стані динамічної рівноваги (послідовність рівноважних станів) і можливість до самоорганізації. Динамічність, а не статичність рівноваги, досягається завдяки наявності підсистем, кожна з яких може мати свої особливості розвитку і управління. Такими підсистемами є окремі громади, які об'єднались у ОТГ. Аналогами дефіцитних ресурсів у системі є природо-географічні (земельні, лісові, водні, мінерально-сировинні, біологічні та енергетичні) та економічні (матеріальні,

фінансові, людські та нематеріальні), які слід розглядати як об'єкти управлінського впливу.

ОТГ можливо вважати багатовекторною системою, оскільки напрями і пріоритети її розвитку не співпадають один з одним. Саме завдяки цій властивості забезпечується динамічний розвиток системи.

ОТГ розвивається циклічно. Їй притаманне поєднання як стадій життєвого циклу організації, так і економічні цикли різної тривалості.

З урахуванням того, що ОТГ функціонує у часі та просторі забезпечити її довготривале функціонування можливо завдяки повсюдності, універсальності механізмів управління її розвитком.

З розвитком системи ОТГ змінюються межі функціонування, що забезпечують сталий розвиток.

Внутрішні можливості системи це, в першу чергу, ресурси як матеріальні, так і організаційні, що є у неї в наявності. В якості зовнішнього впливу мають місце такі чинники, як державне регулювання та випадкові події. Результатом самоорганізації системи ОТГ є також ускладнення її організаційної структури, що передбачено чинним законодавством [29].

Управління взаємозв'язком внутрішніх можливостей та зовнішнього впливу створює умови для підвищення рівня стійкості ОТГ. Стан динамічної рівноваги ОТГ має мінімум і максимум, що відповідає межах сталості розвитку децентралізованих організаційно-технічних систем якими є ОТГ.

Використання програмного підходу до управління складними організаційно-технічними системами передбачає необхідність акцептування уваги на результатах. На рисунку 2.1 нами була наведена схема концепції програми реформування адміністративно-територіального устрою та сформовані очікувані результати. На рисунках 2.3 – 2.7 нами була побудована графічно багатовекторна модель програми децентралізації управління. Логічним завершенням цього етапу дослідження має стати розроблений алгоритм причинно-наслідкових зв'язків між проблемою та результатом. Для його побудови доцільно застосувати «логічну модель програми». Такий підхід

використовується у процесі планування та оцінки програм. Іншими назвами цього підходу є такі: «ланцюг міркувань» (Torvatn, 1998), «теорія дії» (Patton 1997), «структура виконання» (Montague, 1997), «логічна модель програми» (Framst, 1995, Rush and Ogborne, 1991).

Впровадження такого підходу було зумовлене тим, що значна кількість програм не досягає очікуваних результатів; існує необхідність у акцентуванні відповідальності та «управлінні за результатами», що змусило програмних менеджерів не просто фіксувати ресурси та процес реалізації програм, але здійснювати пошук засобів опису, виміру та оцінки результатів.

Компоненти логічної моделі програми наведена на рисунку 2.8.

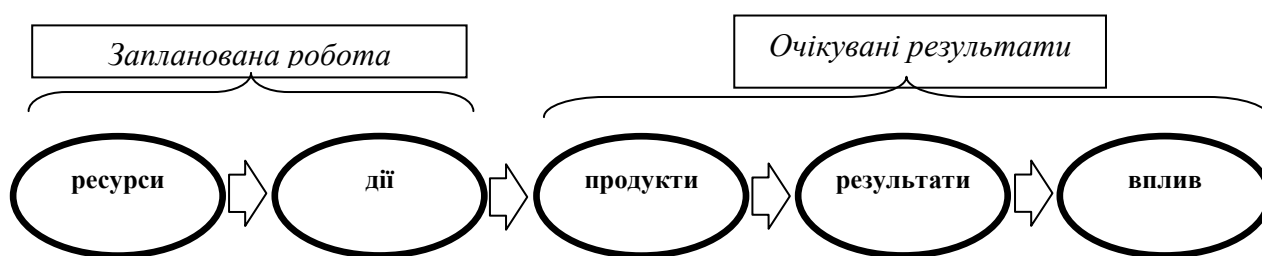
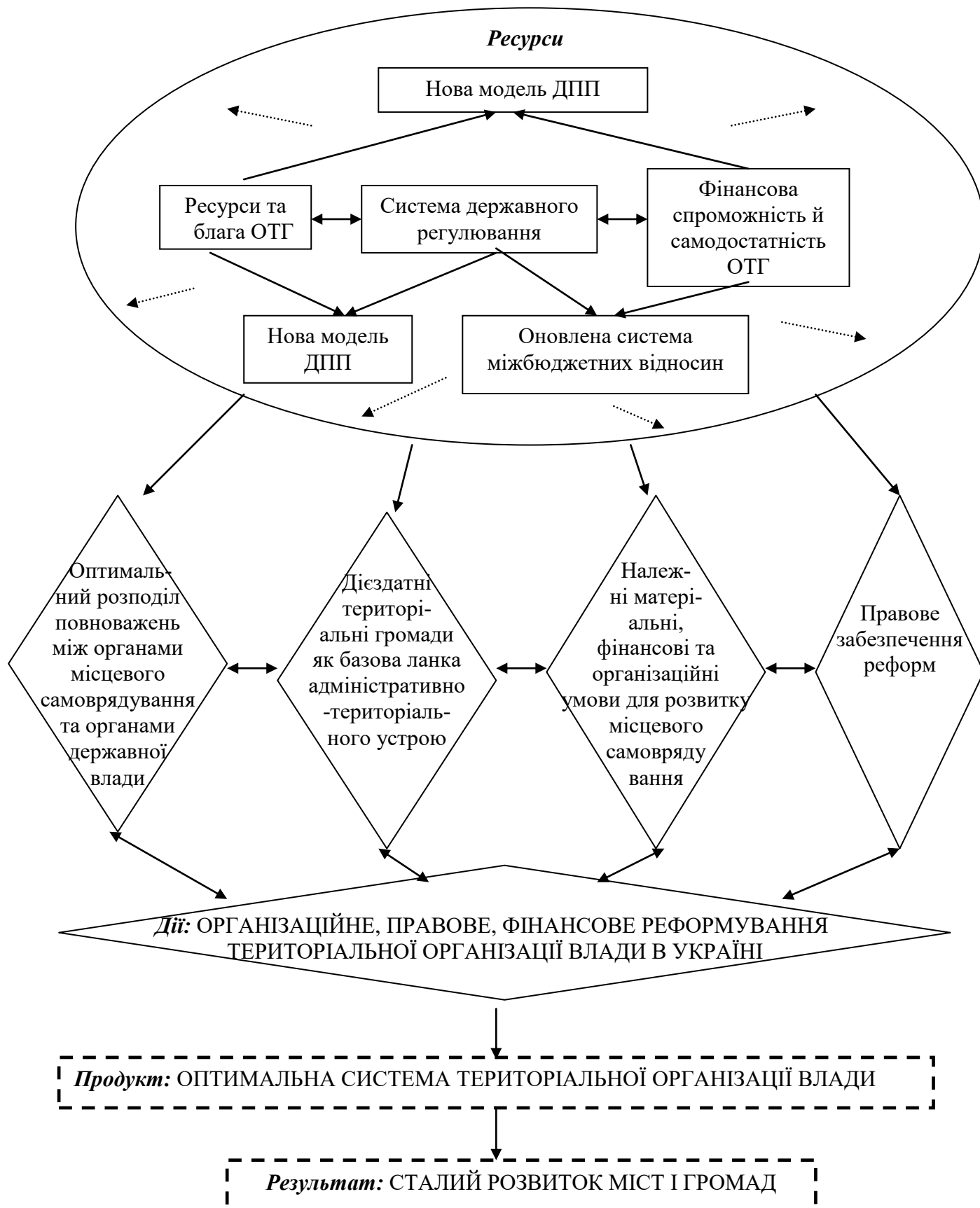


Рисунок 2.8 – Компоненти логічної моделі програми

Як бачимо, компоненти логічної моделі програми пов'язані ланцюгом причинно-наслідкових зв'язків. Результати є очікуваними коротко- або середньостроковими ефектами, що створюються продуктами. Компонент «вплив» передбачає довготривалий результат програми (технічний, економічний, соціо-культурний, інституціональний, екологічний та ін.).

На рисунку 2.9 наведені очікувані результати впровадження моделі управління програмою розвитку ОТГ.

На рисунку 2.9 зображені вектори пріоритетного розвитку перших трьох етапів реалізації моделі. Пунктиром зображені можливі результати наступних етапів. Просування за цими пріоритетами дозволить вирішити поставлені завдання щодо реалізації процесу реформування адміністративно-територіального устрою країни.



Рисунку 2.9 – Причинно-наслідкові зв'язки між цілями та очікуваними результатами реалізації моделі управління програмою розвитку ОТГ

Щодо коротко- або середньострокових перспектив процесу децентралізації, то основним очікуваним результатом буде сталий розвиток міст і громад (результат). У довготривалій перспективі доцільно очікувати створення умов сталого розвитку країни (вплив).

2.4 Висновки

Проведеним порівняльним аналізом визначена дефініція програма, встановлено, що більшість визначень використовують традиційний підхід. З урахуванням специфічності об'єкта дослідження, запропоноване власне визначення поняття програма.

Доведено, що на сучасному етапі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні доцільно використовувати новий підхід до програмного дослідження, а саме оперативно аналізувати проблеми й помилки, що виникають у процесі реформування та корегувати модель з урахуванням динамічності зовнішнього середовища. Рекомендовано використовувати традиційний програмний підхід по закінченню перехідного періоду децентралізації.

Проведений критичний аналіз основних методів моделювання для управління складними соціально-економічними системами. Обґрунтована необхідність пошуку нових методів та моделей, що спроможні забезпечити досягнення цілей децентралізації за умови оптимуму витрат часу та ресурсів за умови мінливості зовнішнього середовища.

Теоретично обґрунтована багатовекторна модель управління програмою децентралізації влади в Україні. Проаналізовані позитивний та негативний варіанти отримання результатів децентралізації. Доведена доцільність виокремлення основних пріоритетних напрямів децентралізації (векторів пріоритетного розвитку). Ними на першому етапі є такі: 1) ресурси та блага

ОТГ; 2) фінансова спроможність і самодостатність ОТГ; 3) система державного регулювання.

На другому етапі управляючий вплив доцільно спрямовувати як по кожному з пріоритетів окремо, так і отримувати додатковий ефект від їх взаємодії (вектори взаємодії). Результати взаємодії є попарною сумою векторів пріоритетного розвитку, а саме: 1) кластерна модель розвитку нової системи адміністративно-територіального устрою; 2) нова модель державно-приватного партнерства; 3) оновлена система міжбюджетних відносин. Вектори розвитку децентралізованої системи адміністративно-територіального устрою взаємодії пріоритетних напрямів залишаються взаємопов'язаними між собою і в подальшому.

Проведена систематизація ОТГ як нелінійної динамічної організаційно-технічної системи, виокремлені її основні характеристики, запропоновані додаткові релевантні характеристики з урахуванням специфіки об'єкта дослідження.

Ключовим питанням подальшого управління реформуванням територіальної організації влади та створенням нового адміністративно-територіального устрою як програмою полягає у використанні можливостей ОТГ як окремого етапу формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою держави та синхронізації з реформуванням галузей соціальної сфери.

Розлогість процесів у часі не дає змоги розробити всі етапи програми у повному обсязі. Фінальні стадії програми на даний час можуть бути представлені як прогнози на певний тривалий період часу. Лаг від трансформаційних процесів може бути отриманий тільки у далекій перспективі.

Специфіка управління такою програмою має враховувати такі інноваційні процеси:

а) інтенсивність розвитку і формування окремих складових програми є нерівномірною, що ускладнює схему управління не дозволяє своєчасно отримувати вихідні дані для інших етапів трансформації суспільства;

б) масштабність складових програми у вигляді чисельності населення громад, початкового фінансово-економічного стану, територіального розшарування має широкий діапазон значень включно до безкінечно малих величин;

в) рівень організаційної активності, наявність супротиву органів влади районного і обласного рівнів можуть стати точками біфуркації для програми, що може призвести до її часткової або повної руйнації і стане причиною розбалансування окремих складових програми, наприклад, субсидіарності та повсюдності запровадження.

3 УПРАВЛІННЯ ФОРМАМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1 Управління ресурсним потенціалом та послугами об'єднаних територіальних громад

Управління ресурсами є основою функціонування складних систем мікро-, мезо- та макrorівня. Для аналізу та оцінки якості управління використовують категорію виробничо-ресурсного потенціалу, що характеризує максимальну здатність нагромаджених і підготовлених до переробки природних, матеріально-технічних, трудових, фінансових та інформаційних ресурсів задовольняти потреби суспільства і окремого громадянина.

Разом з тим, існує закон обмеженості ресурсів. За цим законом наявні ресурси не завжди дозволяють повністю задовольнити усі потреби та бажання людей.

На рівні держави суспільство має обирати товари для виробництва, з врахуванням можливостей та наявних ресурсів, щоб збалансувати рівень пропозиції з рівнем попиту. Окрім того, існують товари та послуги, що є життєво важливими, мають соціальне значення і держава повинна забезпечувати можливість їх отримання всіма громадянами без винятку.

Існує аналогічна проблема ресурсного забезпечення на мезорівні. Кожна територія характеризується певним виробничо-ресурсним потенціалом, специфіка якого формує її виробничу спеціалізацію. На рівні адміністративно-територіальних одиниць, як і на рівні держави існує необхідність забезпечення населення життєво важливими товарами і послугами (благами), не залежно від наявності або відсутності певних ресурсів.

На мікрорівні також існує проблема обмеженості ресурсів. Будь-яке підприємство формує відповідний виробничо-ресурсний потенціал, що є

основою для забезпечення виробничого процесу і отримання кінцевого результату – задоволення потреб споживачів, отримання прибутку. Будь-який процес реалізації проектів та програм потребує необхідного ресурсного забезпечення. У проектах управління соціальними або організаційними системами досить часто вимог про надання ресурсу більше ніж самих ресурсів, тобто одним із обмежень щодо реалізації проектів є нестача ресурсів. Саме тому доцільно обирати ті проекти, які дозволяють досягати цілей організації за умови мінімізації кількості необхідних ресурсів.

У сучасних умовах децентралізації саме ресурсний потенціал (ресурси що є у володінні або розпорядженні) та рівень раціонального, ефективного управління є головним чинниками формування спроможних ОТГ [117].

Вплинути організаційно на наявність або відсутність певного ресурсного потенціалу (окрім трудових ресурсів) на рівні ОТГ практично неможливо. Тому спроможність управління громадою суттєво залежить від того, наскільки раціонально та ефективно процеси управління впливають на процес створення матеріальних і нематеріальних благ.

На особливу увагу заслуговують суспільні блага. Особливістю суспільних благ є те, що споживач отримує вигоди від їх споживання, незалежно від того платить він за них чи ні. Фінансування процесу виробництва послуг із зовнішнього благоустрою забезпечується у повному обсязі державою, що є наслідком невиключності цих благ. У разі, якщо б приватні підприємці запропонували покупцям ці блага, більшість споживачів відмовились би за них платити (немає сенсу платити, якщо можливо отримати безкоштовно).

Раніше вважалось, що управління середовищем щодо надання суспільних благ несумісне з ринковою системою внаслідок таких властивостей: неконкурентність – властивість блага, споживання якого не зменшує його кількості, доступної до споживання іншими; невиключність – неможливість обмежити користування всіма споживачами; неподільність споживання – неможливість споживати блага частинами [118]. Але в сучасних умовах приватний сектор може отримувати прибуток від надання таких послуг

(приватні школи, лікарні, авіакомпанії, платні дороги та ін.). Дж. Стігліц [119] вважає, що суспільні блага можуть бути чистими та нечистими. До чистих відносять ті, що надає держава, до нечистих суспільних благ – ті, що виробляються приватним сектором. В разі, якщо у блага наявні змішані критерії, то в залежності від типу змішаності їх можливо інтерпретувати як клубне благо або загальнодоступний ресурс. У разі, якщо благо неконкурентне у споживанні та є неподільним, то це клубне благо, у протилежному випадку є загальнодоступним ресурсом.

Автором теорії клубних благ є Джеймс Б'юкенен [120]. Він вважає, що «клуби» є приватними організаціями з механізмом виключності, тобто особа отримує можливість користування клубним благом тільки в разі, якщо є членом клубу. Ознака, за якою визначається ступінь виключності, встановлюється власником клубу. Клубне благо, це благо із штучно створеною рідкісністю, наявною виключністю у споживанні, відсутністю конкуренції за ці блага, але тільки до моменту створення ефекту «перенавантаження» у використанні. Для таких благ характерною особливістю є обмеження щодо чисельності споживачів, їх збільшення вище оптимального рівня призведе до зниження корисності. Члени клубу здійснюють свій внесок на його утримання оплатою членських внесків.

Викладені вище положення щодо теорії клубних благ можливо використати при побудові моделі управління такими складними системами, як ОТГ.

ОТГ можливо вважати складною системою, елементами якої є окремі територіальні громади. У ОТГ, як і у «клубі», наявний механізм виключності: а) певна кількість жителів, які є членами ОТГ тільки в разі проживання у межах села, селища, міста на постійній основі; б) обмеженість території, на якій вони проживають. У їх розпорядженні є ресурси: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних

рад. Використання цих ресурсів дозволяє створювати блага (товари та послуги), що є необхідними для задоволення потреб мешканців ОТГ.

Одним з основних джерел доходів ОТГ (55% у структурі доходів) є податок на доходи фізичних осіб (60% яких залишається в ОТГ). Цей податок можливо вважати аналогом внесків, що здійснюють члени клубу на його утримання.

Громада, як і будь-яка організація має певний життєвий цикл. Для того, щоб ОТГ була не тільки спроможною, але й динамічно розвивалась, необхідно здійснювати управлінський вплив задля підтримання стабільності її функціонування. Серед заходів цього впливу можливо запропонувати елементи реінжинірингу організаційної структури. Чинним законодавством передбачені такі можливості, тобто окремі територіальні громади можуть об'єднуватись у ОТГ, які, у свою чергу, також можуть створювати асоціації, що утворює стан управлінської структури. В такий спосіб можливо досягти додаткових економічних вигід за рахунок використання ефекту масштабу та мінімізації трансакційних витрат. Зазначені ефекти характерні для структур, які створюються як результат злиття та поглинання.

Таким чином, для побудови ефективної системи управління складними соціально-економічними системами, якими є ОТГ, доцільно використати теорію «клубних» благ. Такий підхід дозволить створити умови для їх ефективного розвитку шляхом управління розмірами «клубу» та ресурсами, що є у них та благами, що виробляються задля задоволення потреб споживачів. Розміри ОТГ та ресурси збільшуються при переході від територіальної громади до ОТГ та створення асоціації ОТГ.

На рисунку 3.1 графічно представлений механізм управління оптимальною кількістю членів соціально-економічних систем ОТГ, як споживачів клубних благ.

Збільшення кількості членів ОТГ N веде до того, що середні витрати на одного члена зменшуються, тобто цей процес починається з чисельності N_1 . Таким чином функція витрат $C(N)$ для кожного члена клубу є спадною.

Водночас, вигоди від членства, що описані функцією $B(N)$, спочатку зростають до чисельності N_2 . Чисельність N_2 є оптимальною, що забезпечує максимізацію вигід від функціонування складної системи. Чисельність N_2 є критичною, при подальшому її збільшенні вигоди від членства – зменшуються, тобто функція вигід стає спадною. Чисельність членів може зменшуватись до критичного значення N_3 , нижче якого втрачається економічна доцільність існування системи.

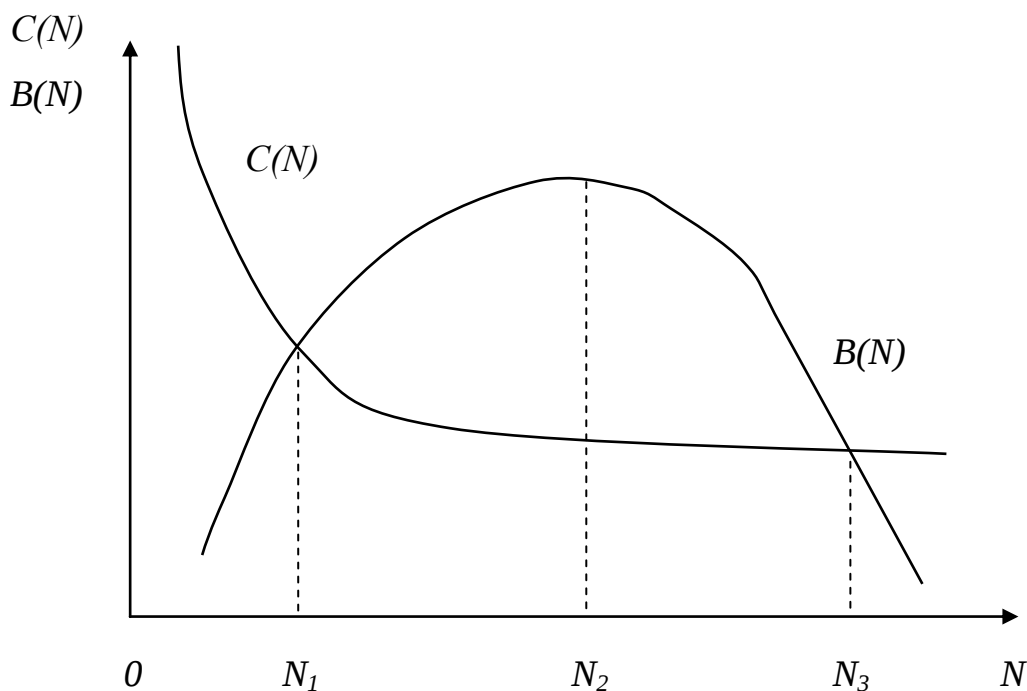


Рисунок 3.1 – Графік оптимальної кількості споживачів клубного блага в межах одного життєвого циклу складної системи (ОТГ)

Причиною існування граничної максимальної кількості членів, за критерієм максимуму ефективності може, наприклад, бути обмеженість щодо масштабу керованості членами системи, обмеженістю ресурсних можливостей щодо обсягів наданих послуг і т. ін. Крім того, як у будь-якої організації, у ОТГ є життєвий цикл.

Зазначені кількості членів N_1 , N_2 та N_3 відповідають основним стадіям життєвого циклу складної системи: впровадження (N_1), зростання (від N_1 до N_2),

зрілість (N_2), спад (від N_2 до N_3), ліквідація або відродження (N_3). N_1 – початкова чисельність користувачів благ, N_2 – оптимальна чисельність користувачів благ у межах одного життєвого циклу, N_3 – гранична чисельність користувачів благ.

Максимум функції вигід $B(N)$ у межах одного життєвого циклу досягається за оптимальної чисельності користувачів – N_2 . Для того, щоб спад не завершився ліквідацією організації, можливо здійснювати інтерактивне управління реінжинірингом організаційної структури, диверсифікацією, злиттями та поглинаннями, впровадженням антикризового управління, інноваційних методів і т. ін.

При побудові раціональної системи управління більшістю економічних процесів, у тому числі і бізнес-процесами в організаціях, необхідно враховувати, що вони розвиваються циклічно. Динаміка функціонування складної системи в часі у взаємозв'язку із її чисельністю, наведена на рисунку 3.2. Як бачимо, кожен цикл завершується переходом у нерівноважний стан, після якого досягається новий рівень розвитку. Саме за таких умов існує можливість не ліквідації організації, а розвитку її як складної динамічної системи.

Як і в будь-якій організації, чисельність її членів може змінюватись, але для того, щоб соціально-економічна система функціонувала і розвивалась необхідна певна кількість членів, яка б забезпечувала можливість використання ефекту масштабу у споживанні благ (зростаюча функція вигід). Проаналізуємо модель на рисунку 3.2.

Відрізок ab на кривій функції витрат $C(N)$ віддзеркалює межі зменшення функції витрат від зростання функції вигід на кривій $B(N)$. Тобто точки a та b є точками перетину функції витрат $C(N)$ і функції вигід $B(N)$.

Тривалість циклу функціонування системи обрана впродовж чотирьох років за таких міркувань. Реформування адміністративно-територіального устрою країни на засадах децентралізації було розпочато у 2015 році і фінансова підтримка добровільного етапу створення ОТГ передбачалась до 2020 року, тобто була розрахована на п'ять років. Але станом на 2018 рік вже є

певні зволікання щодо державної підтримки розвитку ОТГ. Таким чином, за чотири роки ОТГ повинні створити власні механізми ефективного функціонування, спроможності та самодостатності.

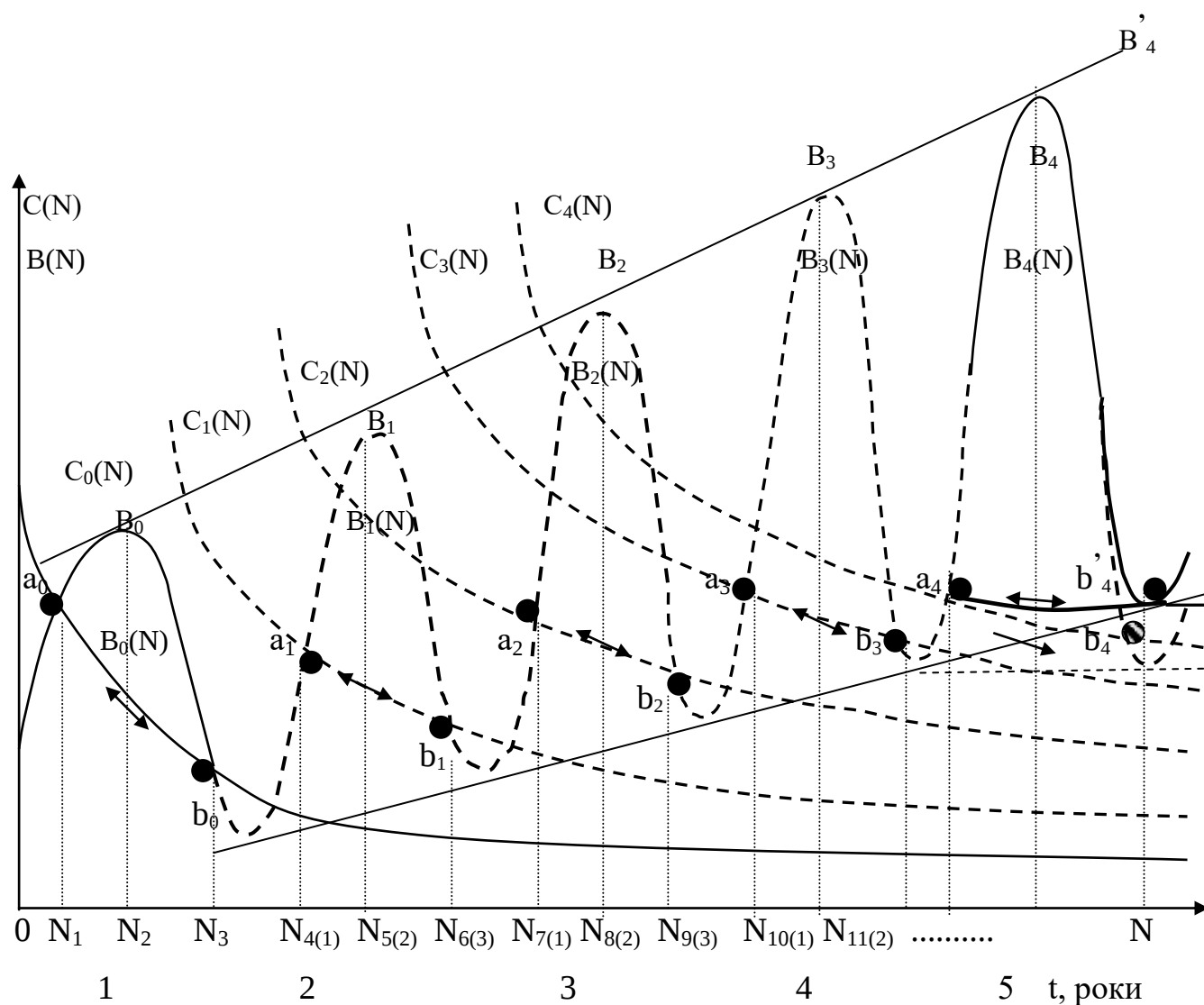


Рисунок 3.2 – Модель життєвого циклу економічних процесів складної системи тривалістю чотири роки

Закінчення останньої стадії життєвого циклу на четвертому році функціонування системи може призвести до уповільнення або припинення розвитку на п'ятому році. Може також виникнути порушення закономірності змін останнього циклу на п'ятому році, за відсутності перетину функції витрат $C(N)$ з функцією вигід $B(N)$. Тобто на п'ятому році можливе зникнення економічної вигоди від подальшого функціонування організації.

З метою переходу системи на новий життєвий цикл і продовження діяльності, необхідні організаційні зміни. На позитивність змін системи вказує кут нахилу кривої функції витрат на відрізку a_4b_4 , в результаті якого буде відновлений перетин функцій витрат $C(N)$ і функції вигід $B(N)$ (точка b'_4).

Таким чином, на п'ятому році можливим є початок нового життєвого циклу функціонування системи унаслідок того, що будуть створені нові умови, що відповідають стану організації для отримання економічної вигоди.

Змодельюємо процес функціонування ОТГ та створення їх асоціації, як періодичний процес. Для розв'язання поставленої задачі використаємо метод векторних діаграм. В основі методу лежить поняття обертового вектору (рисунок 3.3).

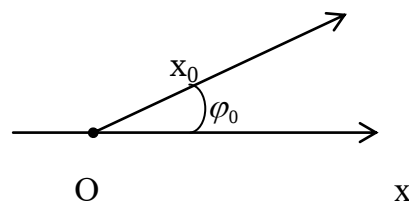


Рисунок 3.3 Графічне зображення моделі обертового вектора

На вісі x з точки O відкладемо вектор x_0 під кутом φ_0 до вісі x . Якщо привести вектор в обертання з кутовою швидкістю ω_0 , то проекція кінця цього вектору на вісь x буде переміщатися по вісі x у межах від $-x_0$ до $+x_0$, при цьому координата буде змінюватися за законом $x = x_0 \cos(\omega_0 t + \varphi_0)$. Проекція кінця вектору на вісь буде здійснювати гармонійне коливання з амплітудою, що дорівнює довжині вектору x_0 і частотою, що дорівнює кутовій швидкості обертання ω_0 .

Створення асоціації ОТГ є аналогією процесу додавання коливань уздовж однієї прямої. Опишемо ці коливання. Нехай точка O здійснює два коливання, що відбуваються уздовж однієї прямої з однаковою частотою описується рівняннями: $x_1 = A_1 \cdot \cos(\omega t + \varphi_1)$; $x_2 = A_2 \cos(\omega t + \varphi_2)$.

Представимо обидва коливання у виді векторів і складемо їх за правилом додавання векторів, одержимо результуюче коливання (рисунок 3.4). Це вектор, проекція якого на вісь X дорівнює сумі проекцій вихідних коливань, коли $x = x_1 + x_2$. Запишемо результуюче коливання у виді: $x = A \cos(\omega t + \varphi)$.

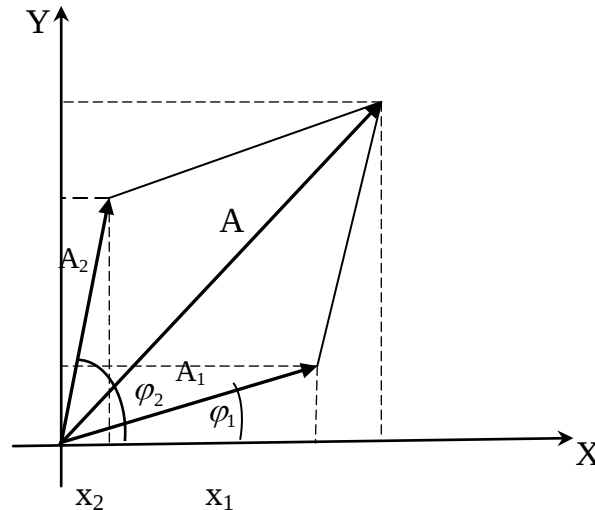


Рисунок 3.4 – Графічне представлення процесу отримання результуючого коливання

З рисунка 3.4 маємо:

$$A^2 = A_1^2 + A_2^2 + 2A_1 \cdot A_2 \cdot \cos(\varphi_2 - \varphi_1) \text{ і } \operatorname{tg} \varphi = \frac{A_1 \cdot \sin \varphi_1 + A_2 \cdot \sin \varphi_2}{A_1 \cdot \cos \varphi_1 + A_2 \cdot \cos \varphi_2}.$$

Розглянемо можливі варіанти складання коливань:

1) $\varphi_2 - \varphi_1 = 2 \cdot n \cdot \pi$, де $n = 0, 1, 2, \dots$

Тоді $\cos(\varphi_2 - \varphi_1) = 1$; $A = A_1 + A_2$ (рисунок 3.5).

2) $\varphi_2 - \varphi_1 = (2n + 1)\pi$; $n = 0, 1, 2, \dots$, тоді $\cos(\varphi_2 - \varphi_1) = -1$;

$$A = |A_2 - A_1| = |A_1 - A_2| \text{ (рис. 3.6).}$$

3) Частоти двох коливань, що складаються, не збігаються одна з одною, але мало відрізняються $\omega_2 = \omega_1 + \Delta\omega$; $\Delta\omega \ll \omega_1$.

Коливання, що складаються, будуть представлені таким чином:

$$x_1 = A \cdot \cos \omega_1 t; \quad x_2 = A \cdot \cos((\omega_1 + \Delta\omega) \cdot t).$$

Їхня сума:

$$x = x_1 + x_2 = A \cdot (\cos w_1 t + \cos(w_1 + \Delta w) \cdot t) = 2A \cdot \cos\left(\frac{\Delta w}{2}\right)t \cdot \cos w_1 t = x^{\parallel} \cdot \cos w_1 t ,$$

$$\text{де } x^{\parallel} = 2A \cdot \cos\left(\frac{\Delta w}{2}\right)t .$$

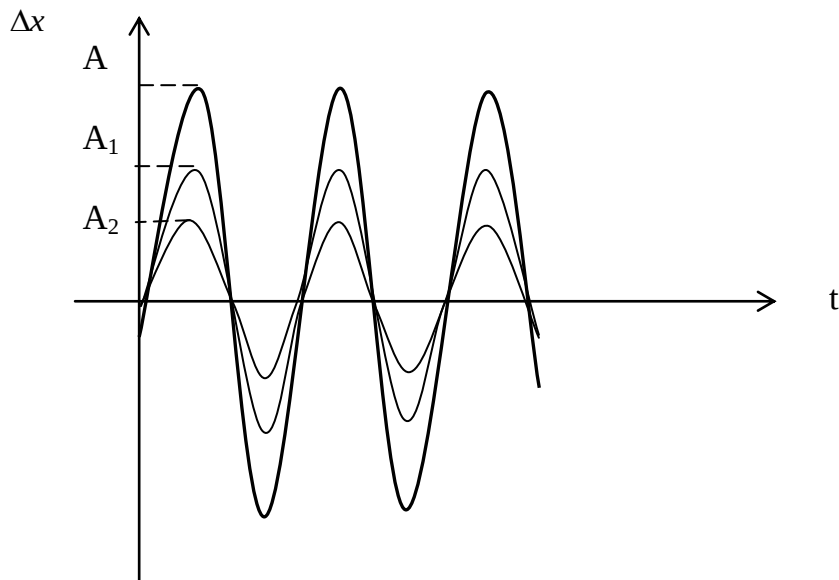


Рисунок 3.5 – Графічне представлення процесу складання коливань за умови

$$\varphi_2 - \varphi_1 = 2 \cdot n \cdot \pi , \text{ де } n = 0, 1, 2, \dots$$

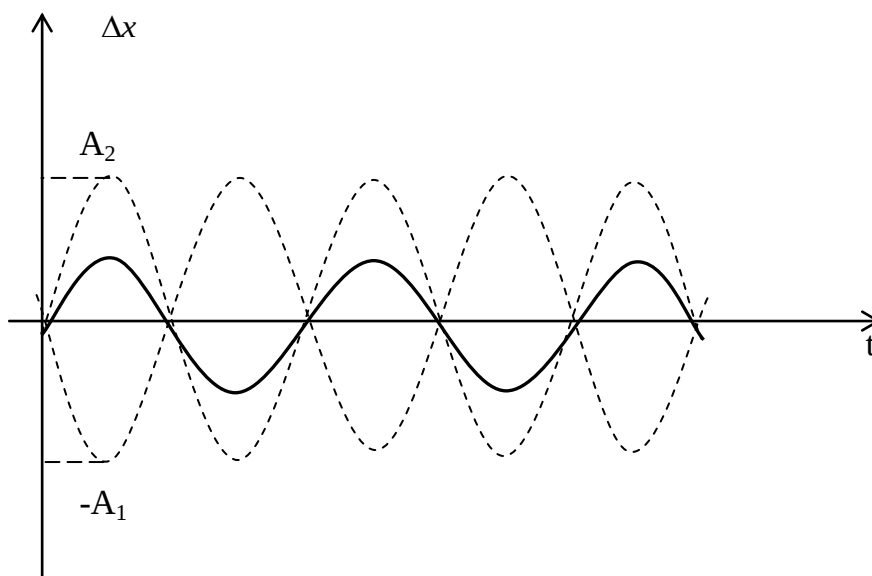


Рисунок 3.6 – Графічне представлення процесу складання коливань за умови

$$\varphi_2 - \varphi_1 = (2n + 1)\pi ; n = 0, 1, 2, \dots$$

Множник $x^I = 2A \cdot \cos(\frac{\Delta w}{2}t)$ змінюється набагато повільніше, ніж другий – $\cos wt$. Внаслідок того, що $\Delta w \ll w$, за час, впродовж якого множник $\cos wt$ здійснює кілька коливань, x^I майже не змінюється. Таким чином результуюче коливання є гармонійним з частотою w , амплітуда якого повільно змінюється.

Отже, наведені вище міркування дали підстави стверджувати, що підсилення коливань спостерігається за умови практичного співпадіння частот коливань кожної з підсистем складної системи, або в разі, якщо вони несуттєво відрізняються.

Таким чином, нами показано, що ресурси є основою для функціонування будь-яких складних систем, у тому числі і ОТГ. Доведено, що на особливу увагу заслуговує проблема ресурсного забезпечення процесу використання ресурсів та створення благ для функціонування ОТГ, представлених як суспільні «клубні» блага. Показано, що використання теорії «клубних» благ дозволило створити умови для їх ефективного розвитку за масштабами та обсягами ресурсів задля задоволення потреб споживачів.

Доведено, що з точки зору оптимізації складної системи – ОТГ, максимального позитивного ефекту від об'єднання в асоціацію можливо досягти за умови, якщо окремі ОТГ, будуть знаходитись на близьких стадіях життєвого циклу (однакові або близькі частоти коливань у моделі).

3.2 Управління об'єднаною територіальною громадою як регіональною природною монополією

Традиційно монополія вважається стримуючим фактором щодо економічного розвитку. У випадку ОТГ використання можливостей природних монополій дозволить отримати додаткові економічні вигоди.

На основі аналізу сутності територіальної громади, матеріальної і

фінансової основи її функціонування [38], переліку повноважень територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, які здійснюються безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування [39], на нашу думку ОТГ можливо вважати регіональною природною монополією, оскільки вона має виключне право власності на обмежені ресурси – землю та інше рухоме і нерухоме майно, що знаходиться у комунальній власності і передане в управління громаді.

Конституцією України [39] територіальна громада визначена як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Відповідно до статті 140 Конституції, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Наведені вище сутнісні характеристики територіальних громад дають підстави віднести їх до природних монополій.

У широкому розумінні сутність терміну монополія («моно» – один «полео» – продаю) означає обов'язкове існування певної економічної виключності становища фірми, об'єднання підприємств або цілої галузі. Виділяють чотири фактори, кожний з яких або їхнє сполучення призводить до того, що утворюється монополія [121]: 1) монополія може стати результатом нововведень і новацій, захищених патентом; 2) економія від масштабу; 3) виключна власність на найважливіші засоби і предмети виробництва; 4) державна політика.

На сьогодні теорія природної монополії використовують декілька

визначень.

У одному з них (до початку 70-х років XX ст.) при визначенні сутності природної монополії основною вважалась наявність економії від масштабів виробництва. За класичним визначенням, що дають Л.С. Брю і Р.К. Макконелл, природною монополією вважається галузь, в якій «економія, зумовлена зростанням масштабів виробництва, проявляється особливо різко, і, в той же час, конкуренція нездійснена, ускладнена або просто неможлива» [122].

Разом з тим, існує інше визначення. «Природна монополія – підприємство або галузь, середні витрати якої суттєво знижуються по мірі збільшення випуску продукції. Внаслідок цього, тільки одне підприємство (монополіст) може виробляти весь обсяг випуску галузі ефективніше, ніж багато підприємств» (П.Е. Самуельсон, В.Д. Нордхаус) [123].

Таким чином, природні монополії існують за умови, що економія від масштабу дозволяє одному підприємству задовольнити увесь ринковий попит до початку зниження віддачі від масштабу. У випадку природної монополії причиною існування вхідних бар'єрів є особливості технології, а не наявність, наприклад, права власності або урядових ліцензій. Розосередження виробництва на декілька підприємств у даному випадку є недоцільним, оскільки воно призведе до зростання витрат на їх утримання.

Наведені вище класичні визначення природної монополії стосуються однопродуктової монополії: 1) монополія може стати результатом нововведень і новацій, захищених патентом; 2) економія від масштабу.

В умовах глобалізації і подальшого поширення інтеграційних процесів у світовій економіці у кінці XX ст., значно ускладнилась організаційна структура суб'єктів господарювання, у тому числі й природних монополій. Тому виникла необхідність формування механізмів управління більш складними багатопродуктовими природними монополіями.

Заслуговує на особливу увагу підхід до виокремлення таких причин виникнення природних монополій, як економічна виключність становища фірми, об'єднання підприємств або цілої галузі [124, 125].

За такого підходу природними вважають монополії, в разі, якщо їх формування, функціонування та розвиток на ринку відповідних товарів відбувається об'єктивно, внаслідок незалежних від волі і свідомості людей специфічних якостей, притаманних цим товарам, роботам та послугам.

Природні монополії виникають за умови, якщо власники та суб'єкти господарювання мають рідкісні та вільно невідтворювальні елементи виробництва (родовища корисних копалин, земельні ділянки та ін.). Ціноутворення на продукти землі (родовища корисних копалин) встановлюється на основі витрат, які здійснювались на найгірших ділянках. Монополія проявляється у тому, що усі земельні ділянки чи родовища, окрім найгірших, забезпечують отримання надлишкового додаткового продукту, який перетворюється у ренту [124].

Природними монополіями можуть бути галузі інфраструктури, що мають важливе та стратегічне значення для всього суспільства, наприклад залізничний транспорт, військово-промисловий комплекс, ЖКГ, тощо.

Зазначені вище положення щодо природних монополій дають підстави вважати територіальні громади з певним наближенням, регіональними природними монополіями.

Таким чином, існує необхідність провести аналіз умов ефективності функціонування складної системи – територіальної громади як до багатопродуктової природної монополії.

Важливим питанням щодо ефективності функціонування складних систем є їх стійкість. Теоретичні основи стійкості природних монополій сформовані у роботах Дж. Панзара, А. Віллах та У. Баумоля [126-129].

Однопродуктова природна монополія вважається стійкою, якщо існує ціна, що забезпечує беззбитковість та непривабливість ринку для конкурентів. Це, у свою чергу можливо за умови мінімізації середніх витрат.

Багатопродуктова монополія вважається стійкою, якщо існує певний вектор цін, що забезпечує беззбитковість та непривабливість ринку монополіста для конкурентів з аналогічною технологією. Такі ціни вважають

стійкими. Але, мінімальні витрати та нульовий прибуток, що є необхідною умовою стійкості цін, не є достатньою умовою стійкості природної монополії. Багатопродуктова природна монополія не може зашкодити проникненню конкурентів на ринок. Загрозою є монопольно високі ціни, впровадження нових технологій, зростання попиту, тому існує необхідність контролювання входження на ринок нових суб'єктів та створення бар'єрів для них.

Таким чином, для забезпечення стійкості природної монополії використовуються:

- пряме державне регулювання з метою контролювання входження суб'єктів на ринок та створення бар'єрів для них;
- дерегулювання ринку з метою формування природних бар'єрів для вступу на ринок за рахунок підвищення внутрішньої стійкості. Таким природним бар'єром можуть бути стійкі ціни.

Проілюструємо графічно процес встановлення ціни на продукцію природної монополії (директивної ціни) на рисунку 3.7.

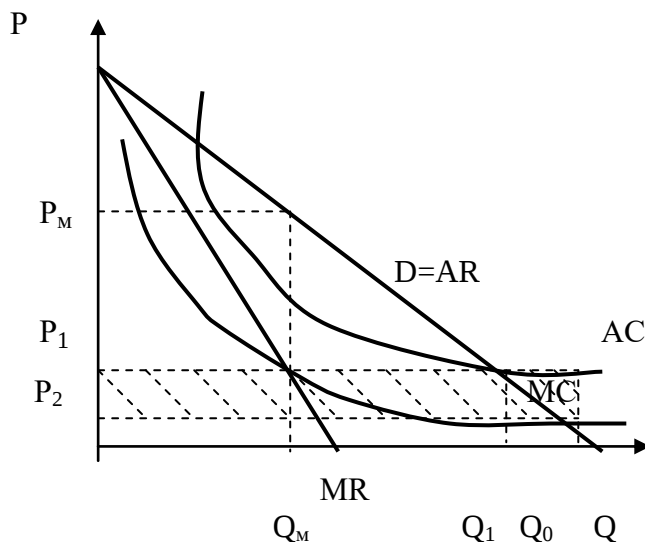


Рисунок 3.7 – Директивні ціни на продукцію природної монополії

AR – середня виручка; MR – гранична виручка; AC – середні витрати; MC – граничні витрати

Максимум монопольної ціни забезпечується співвідношенням ціни P_M та обсягу випуску продукції Q_M . У разі встановлення державою директивної ціни

на рівні середніх витрат (АС): $P_1 = AC$, монополія залишиться без прибутку. За умови випуску Q_1 , виручка монополіста буде дорівнювати загальним витратам. Як правило, в умовах природної монополії обсяг виробництва, що не забезпечує отримання прибутку, менший ніж необхідний суспільству обсяг. Ним є Q_0 , оскільки $P_0 = MC$ (MC – граничні витрати). При обсязі випуску Q_0 монополіст отримає збитки, що на рисунку 3.7 відповідають заштрихованій площині (ціна нижча за середні витрати).

Важливим аспектом оцінки ефективності управління діяльністю природних монополій є визначення його взаємозв'язку через Парето-ефективність економічної системи загалом.

Парето-оптимальним є такий стан економічної системи, що за умови будь-яких змін у ній, при підвищенні добробуту (значення функції індивідуальної корисності) хоча б одного з учасників, не допускається зниження рівня добробуту інших [112].

Соціально оптимальним результатом діяльності природної монополії є результат, що забезпечує максимум функції суспільного добробуту.

Економічно оптимальним для будь-якої системи є стан максимально ефективної діяльності. В системі природна монополія – споживач таким є стан, за якого з одного боку природна монополія отримує прибуток, з іншого – максимізується сукупний споживчий надлишок споживача.

Таким чином, функція сукупного добробуту є сукупним виграшом усіх учасників ринку, тобто сумою споживчого надлишку та прибутку монополіста.

Виходячи з постановки задачі, побудуємо функцію сукупного добробуту для однопродуктової монополії. Будемо вважати, що $Q(P)$ – функція попиту на продукт природної монополії; $P(Q)$ обернена функція попиту; $TC(Q)$ – функція сукупних витрат природної монополії; $MC(Q) = \frac{\partial TC(Q)}{\partial Q}$ – граничні витрати монополії, де Q – обсяг споживання ресурсів природною монополією.

Сукупний споживчий надлишок при обсязі споживання Q є різницею між максимальною ціною, яку споживачі були готові заплатити за товар (послугу) і

дійсною ціною товару $P(Q)$, що проінтегрована по всім одиницям придбаного товару:

$$S(Q) = \int_0^Q P(Q) - P(Q)dQ = \int_0^Q P(Q)dQ - P(Q)Q. \quad (3.1)$$

Мета монополії – максимізація прибутку: $\pi(Q) = P(Q)Q - TC(Q)$.

У загальному випадку монополії мають можливість регулювати процес отримання максимального прибутку співвідношенням величини монопольної ціни (P_M) та монопольного випуску (Q_M).

Нехай витрати монополії описуються функцією: $TC = k + lQ$. Тоді $\pi(Q) = PQ - TC(Q) = PQ - k - lQ$. Після його розв'язання відносно P , отримаємо рівняння ізопрофіти: $P = l + (\pi + k) / Q$.

Для визначення комбінації величин монопольного прибутку та випуску продукції у загальному випадку використовують карти ізопрофіт – кривих рівних прибутків (π) (рисунок 3.8).

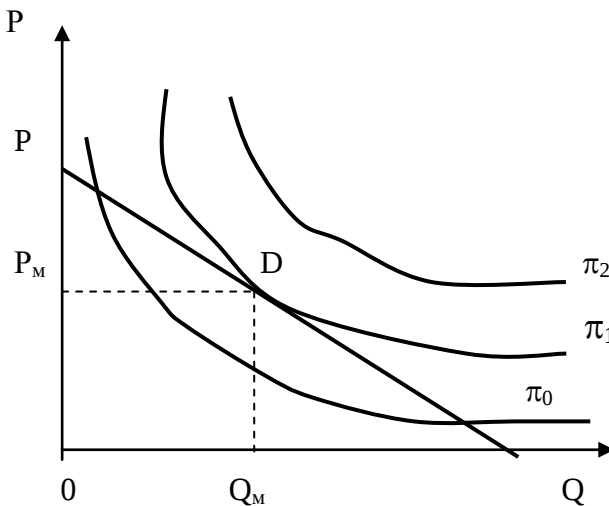


Рисунок 3.8 – Технологія максимізації прибутку за допомогою ізопрофіт

На карту ізопрофіт (сімейство гіпербол) накладається графік галузевого попиту. Точка дотику галузевого попиту (D) і найбільш віддаленої від початку координат ізопрофіти дає шукану комбінацію монопольної ціни і прибутку.

Слід зауважити, що на практиці монопольні ціни не є максимальними, оскільки верхня межа ціни монополіста обмежена платоспроможністю

споживачів, що визначається рівнем їх доходів. Тобто монополіст встановлює такі максимальні ціни, за яких споживач прийме рішення на користь придбання товару, а не відмови від нього. Ціни природних монополій контролюються державою.

Вирішити задачу максимізації суспільного добробуту можливо за умови:

$$W = \max \left\{ \left(\int_0^Q P(Q) dQ - P(Q)Q \right) + (P(Q)Q - TC(Q)) \right\}. \quad (3.2)$$

Отримаємо функцію суспільного добробуту, як різницю між загальною корисністю продукції монополії (сума усіх цін попиту) та загальними витратами на виробництво:

$$W = \int_0^Q P(Q) dQ - TC(Q). \quad (3.3)$$

Для розв'язання умови (3.2) необхідно вирішити рівняння (3.3), диференціюванням по змінній Q . Отримаємо, що оптимальна ціна лежить на перетині функції попиту та граничних витрат: $P(Q) = MC(Q)$.

У загальному випадку саме ціни, що дорівнюють граничним витратам на конкурентному ринку забезпечують найбільшу Парето-ефективність виробництва і споживання продукції (так зване «перше найкраще рішення») [112].

Рівняння суспільного добробуту (3.3) було отримане нами для однопродуктової природної монополії. В разі, якщо монополія є багатопродуктовою, тобто виробляє n продуктів, рівняння (3.3) можливо записати у вигляді:

$$W = \sum_{i=1}^n \int_0^Q P_i(Q) dQ - TC(Q). \quad (3.4)$$

Максимум функції (3.4) можливо знайти за умови рівності нулю її часткових похідних $\frac{\partial W}{\partial Q_i} = 0$. Отримаємо, що ціни будуть дорівнювати граничним витратам $P_i(Q) = MC_i(Q)$.

Таким чином, «перше найкраще рішення» для багатопродуктової

природної монополії – встановити ціну на кожний продукт на рівні граничних витрат. Але природні монополії не будуть виробляти продукцію за цінами, встановленими на рівні граничних витрат унаслідок збитків. У різних країнах ця проблема вирішується по-різному. Так, у США природні монополії залишаються приватними компаніями, що регулюються спеціальними органами. У Франції вони управляються безпосередньо державою, мають відносно самостійний статус в межах суспільного сектора економіки. Можливим рішенням проблеми є надання державних субсидій.

У випадку природної монополії, суттєвими є постійні витрати, граничні витрати – менші за середні, тому ціна, що дорівнює граничним витратам не покриє витрат. Таким чином, «перше найкраще рішення» принесе збитки природній монополії. Для запобігання збитків, природній монополії необхідно збільшити виручку хоча б до рівня витрат.

Таким чином, необхідно розв'язати задачу: $TC(Q) \leq P(Q)Q$. Це і є так зване «друге найкраще рішення». За таких умов ціна встановлюється на рівні середніх витрат природної монополії: $P(Q) = AC(Q)$.

Отже, суспільно оптимальною є ціна, що дорівнює граничним витратам, але вона збиткова для природної монополії. В разі некерованої природної монополії, монополіст встановить ціну, що перебільшує граничні витрати, оскільки має на меті отримання економічного прибутку. Це призведе до скорочення обсягу виробництва відносно суспільно-оптимального. У свою чергу загальним наслідком буде привласнення монополістом споживчого надлишку і відбудеться порушення Парето-ефективності [112].

При побудові цієї моделі необхідно враховувати інтереси трьох сторін: виробника, споживача і держави. Виробник зацікавлений у отриманні максимального прибутку, споживач – у споживанні продукції природної монополії у достатньому обсязі за суспільно оптимальною ціною. Держава зацікавлена в тому, щоб населення мало змогу придбати товари та послуги за цінами, що негативно не впливають на його добробут. Необхідно пам'ятати, що прибуток виробництва – джерело бюджетних надходжень від природних

монополій. Але податки сплачуються у дохід держави тільки в разі наявності прибутку, а не збитку у природної монополії.

Таким чином, ціною, що максимізує суспільний добробут при обмеженні на беззбитковість природної монополії є ціна, що дорівнює середнім витратам монополії. Вона дозволяє природній монополії бути беззбитковою (але не є ефективною ціною, оскільки збільшує обсяг випуску продукції) при мінімальних соціальних втратах (від привласнення надлишку споживача).

Проведений аналіз показав, що в умовах природних монополій виникає необхідність компенсувати можливі збитки за умови фіксації цін на рівні граничних витрат таким чином:

- надати дотації;
- скористатись механізмом ціноутворення, що дозволяє мінімізувати рівень втрат монополіста без порушення інтересів споживачів.

Проаналізуємо механізм надання дотацій.

У разі надання природній монополії дотації, розмір якої залежить від обсягу продукції, що випускається: $G = G(Q)$, прибуток складе:

$$\pi(Q) = P(Q)Q - TC(Q) + G(Q). \quad (3.5)$$

Якщо розмір дотації визначити за формулою:

$$G = \int_0^Q P(Q)dQ - P(Q)Q, \quad (3.6)$$

тоді максимум приросту суспільного добробуту і обсягу прибутку монополії – співпадуть:

$$\pi(Q) = P(Q)Q - TC(Q) + \int_0^Q P(Q)dQ - P(Q)Q = \int_0^Q P(Q)dQ - TC(Q). \quad (3.7)$$

За таких умов, дотація дорівнює надлишкам споживача, їх можливо визначити без урахування витрат монополіста.

Таким чином, якщо через дотацію передавати монополії надлишки споживачів, монополіст доведе обсяг виробництва до оптимального із суспільних позицій розміру за будь-якої функції витрат.

Дотаційний механізм використовується у більшості країн світу,

незалежно від рівня їх економічного розвитку. Але ставлення до нього – неоднозначне. Прибічники дотаційного механізму необхідність здійснення видатків з бюджету країни обґрунтовують тим, що природна монополія має значні постійні витрати, тому заради забезпечення суспільного добробуту є необхідність компенсувати різницю граничних та середніх витрат.

Інша точка зору полягає в тому, що природна монополія є бізнес-структурою, тому повинна бути організована таким чином, щоб існувала можливість отримувати прибуток.

Окрім дотаційного механізму, можливим для природних монополій може бути компромісний варіант встановлення ціни, що орієнтована на рівність попиту (середньої виручки) та середніх витрат: $P_1 = AC(Q_1) = AR(Q_1)$ (рисунок 3.7). За таких умов економічний прибуток монополіста буде нульовим, необхідність дотацій відсутня, але $P_1 > MC(Q_1)$, тобто обсягу продукції Q_1 буде недостатньо для досягнення беззбитковості.

Одночасно досягти беззбитковості багатопродуктової природної монополії за відсутності дотацій можливо за умови використання так званих цін Ф. Рамсея [130]. Він запропонував дефіцит коштів природних монополій ліквідувати шляхом зміни принципів ціноутворення – відмовитись від принципу ціноутворення за граничними витратами, але за умови мінімізації втрати в ефективності внаслідок цієї відмови. Такий підхід можливий за умови, що природна монополія виробляє декілька видів продукції або послуг (багатопродуктова монополія).

У багатопродуктовій природній монополії максимізація суспільного добробуту W буде досягнута за умови:

$$W = \max \left\{ \left(\sum_{i=1}^n \int_0^Q P_i(Q) dQ - \sum_{i=1}^n P_i(Q) Q \right) + \left(\sum_{i=1}^n P_i(Q) Q - TC(Q) \right) \right\}, \quad (3.8)$$

$$C(Q) \leq \sum_{i=1}^n P_i(Q) Q_i. \quad (3.9)$$

У точці оптимуму обмежень:

$$C(Q) = \sum_{i=1}^n P_i(Q) Q_i. \quad (3.10)$$

Рішенням умов (3.8) та (3.10) є:

$$\frac{P_i - MC_i}{P_i} = \frac{\lambda}{(1 + \lambda)} \sum_{i=1}^n \frac{\partial P_i}{\partial Q_k} \frac{Q_i}{P_i} = \frac{k}{e_i}, \quad (3.11)$$

де P_i – ціна i -го товару;

MC – граничні витрати виробництва товару;

e_i – еластичність попиту на i -товар за ціною;

k – константа (підбирається так, щоб виконувалась умова беззбитковості);

λ – множник Лагранжа обмежень (3.10).

Рівняння (3.11) називають правилом обернених еластичностей.

Сутність запропонованого Ф.Рамсеєм механізму ціноутворення полягає в такому. Для забезпечення беззбитковості природної монополії загалом, щоб витрати економічної ефективності були мінімальними, необхідно підвищити ціни по відношенню до граничних витрат обернено пропорційно еластичності попиту.

Ціни Рамсея максимізують функцію сукупного добробуту за умови беззбитковості природної монополії. У випадку, якщо попит на окремі товари (продукти) природної монополії не залежать від ціни на інші, правило Рамсея пропонує встановити відносні відхилення ціни на кожний продукт від граничних витрат на його виробництво тим вищі, чим нижча еластичність попиту на нього.

Цей метод використовується нечасто з таких причин. По-перше, складно отримати необхідну інформацію про попит різних груп споживачів та функції витрат монополіста. По-друге, як бачимо, ціна вища для тих споживачів, які мають меншу еластичність попиту. Така еластичність характерна для споживачів, що не мають вибору у споживанні, товар (послуга) для них є життєво необхідною. У більшості випадків – це найменш забезпечені верстви населення. Як бачимо, виникає загроза щодо соціальної справедливості – для

бідних ціни будуть вищі у відсотках до обсягу їх доходів, ніж для багатих. Аналогічна ситуація спостерігається і в разі встановлення так званих «вільних» (неконтрольованих) цін на товари першої необхідності.

Таким чином, територіальна громада не повинна використовувати зазначений механізм ціноутворення внаслідок його негативних соціальних наслідків для своїх мешканців.

У разі, якщо відомі обсяги виробництва, за яких ціна дорівнює граничним витратам, ціноутворення за Рамсеєм можливо сформулювати таким чином [130]: необхідно скорочувати обсяг випуску всіх товарів в однаковій пропорції доти, доки сукупна виручка не зрівняється із сукупними витратами. Отримана величина є тим мінімальним обсягом випуску товарів, що забезпечує беззбитковість функціонування природної монополії. На практиці ж, на нашу думку, доцільно корегувати продуктивний портфель природної монополії за умови єдиного обмеження – сукупна виручка повинна бути як мінімум однаковою із сукупними витратами, краще – якщо перевищуватиме їх.

Як було зазначено вище, в сучасних умовах більшість природних монополій є багатопродуктовими. Для них було доведено, що спадна функція середніх витрат є достатньою, але не необхідною умовою існування природної монополії. Тому сучасне визначення природної монополії повинне базуватись не на концепції економії від масштабу виробництва, а на концепції субадитивності витрат. Її автором вважається У. Баумоль [125; 128; 129]. Субадитивність витрат означає, що виробництво будь-якої комбінації обсягів випуску різних товарів більш вигідно здійснювати однією, а не декількома фірмами:

$$C(Q_1 + Q_2 + \dots + Q_m) < C(Q_1) + C(Q_2) + \dots + C(Q_m) \quad (3.12)$$

де C – функція витрат;

$Q_1, Q_2, \dots, Q_m$ – обсяги випуску різних товарів.

Джерелом економії у природних монополіях є постійні витрати. В деяких сферах економічної діяльності вони суттєві і наявні незалежно від того, який обсяг випуску буде здійснений. Зазначена ситуація характерна, наприклад, для

виробництва електроенергії: незалежно від обсягу випуску, для отримання електроенергії необхідно будувати електростанцію.

Функціонування адміністративно-територіальних одиниць також пов'язане з високими постійними витратами, оскільки існує необхідністю створення відповідної інфраструктури та підтримки її у відповідному стані. Однак, якщо інфраструктура вже створена, витрати на доставку одиниці ресурсу, що споживається (граничні витрати МС), – малі.

Таким чином, у будь-якої окремої адміністративно-територіальної одиниці, як і у природної монополії, спостерігаються високі постійні витрати та низькі – граничні. Середні витрати природних монополій вищі за граничні, тому ціноутворення за граничними витратами є збитковим. Оптимізувати ситуацію можливо об'єднанням населених пунктів у територіальні громади. За таких умов можливо буде оптимальним шляхом використовувати вже наявну інфраструктуру, оптимізувати апарат управління, створити умови для багатовекторного виробництва, тобто суттєво скоротити постійні витрати територіальної громади у порівнянні з аналогічними витратами окремих територій до їх об'єднання.

Отже, викладені положення щодо природних монополій та механізмів пошуку умов управління їх стабільністю можуть бути використані у процесі формування ефективної системи управління територіальною громадою.

Як і у природних монополій, існує необхідність компенсувати можливі збитки територіальних громад (за умови фіксації цін на рівні граничних витрат) наданням дотацій або використанням більш ефективних механізмів їх функціонування при одночасному врахуванні як інтересів держави, так й інтересів споживачів. Можливо стверджувати, що певне фінансове підґрунтя для створення такого механізму вже існує. Так, у 2015 році внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів унаслідок яких відбулися суттєві зміни у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу джерел податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи. Зокрема, з Державного бюджету України на місця передано плату за

надання адміністративних послуг, відсоток зарахування екологічного податку збільшено з 35% до 80 %, запроваджено збір з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою до 5 % від вартості реалізованого товару. На місцевий рівень передано податок на нерухоме майно. Передбачається, що територіальні громади отримають увесь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що мали тільки міста обласного підпорядкування. Це, наприклад, зарахування 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження, прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом (прямі відносини мають обласні, районні, міста обласного значення), державні субвенції [2].

Одночасно з розширенням бази формування дохідної частини місцевих бюджетів, відбулось перенесення значного обсягу витрат, передусім соціальних, до видатків місцевих бюджетів. Це обумовлює необхідність пошуку шляхів формування більш стійких доходів місцевих бюджетів.

На сьогодні держава здійснює суттєву фінансову підтримку процесу децентралізації. Так, у Державному бюджеті на 2016 рік із загального фонду державного бюджету місцевим бюджетам були надані субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад на суму 1 млрд. грн. Кошти були спрямовані на підтримку об'єднаних територіальних громад, розвиток інфраструктури та адміністративних центрів в громадах. Обсяг фінансування із загального фонду Державного бюджету Державного фонду регіонального розвитку склав 3 млрд грн. Додатково було передбачено 1,94 млрд грн субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій та 0,95 млрд грн коштів для капітальних видатків за програмою «Підтримка державних та регіональних інвестиційних проектів». Загалом, у Державному бюджеті на 2016 рік було закладено кошти для підтримки 159 об'єднаних територіальних громад [40; 41].

Але фінансова підтримка реформ адміністративно-територіального устрою України не повинна перетворитись на перерозподіл коштів Державного бюджету на користь окремих збиткових територіальних громад та їх об'єднань. Схожий механізм вже існував у державі – здійснювався перерозподіл коштів

Державного бюджету на користь певних регіонів, але він виявив свою хибність. Отже кінцевою метою реформ повинно стати створення фінансово спроможних і самодостатніх територіальних громад. А держава повинна сприяти цьому, а не постійно забезпечувати процес функціонування громад.

Таким чином, запропоновано з метою створення ефективної системи управління територіальними громадами використати положення щодо природних монополій. Показано, що територіальні громади, як і природні монополії мають виключне право власності на обмежені ресурси – землю та інше рухоме і нерухоме майно, що знаходиться у комунальній власності і передане в управління громаді.

Проведена оцінка досягнення умов ефективності функціонування складних систем – природних монополій за показником їх стійкості. Запропоновані механізми мінімізації постійних витрат територіальних громад шляхом їх об'єднання та доведена економічна доцільність таких заходів.

Проаналізовані механізми компенсування можливих збитків територіальних громад наданням дотацій або використанням більш ефективних механізмів їх функціонування при одночасному врахуванні інтересів держави та інтересів споживачів.

Доведено, що максимального економічного ефекту можливо досягти за рахунок створення ОТГ з оптимальним використанням інфраструктури, системи управління та багатовекторного виробництва.

3.3 Регулювання міжбюджетних відносин держави і об'єднаних територіальних громад

Одним із недоліків процесу реформування є вдосконалення системи планування видатків. Планування видатків бюджетів ОТГ доцільно

здійснювати з урахуванням того, що блага, якими ОТГ має забезпечити своїх мешканців, можливо розподілити на суспільні, приватні та змішані.

Особливістю суспільних благ є те, що споживач отримує вигоди від їх споживання, незалежно від того платить він за них чи ні. Надання суспільних благ несумісне з ринковою системою внаслідок таких властивостей:

- неконкурентність – властивість блага, споживання якого не зменшує його кількості, доступної до споживання іншими;
- невинятковість – неможливість обмежити використання блага всіма споживачами;
- неподільність споживання – неможливість споживати блага частинами.

Послуги із зовнішнього благоустрою: шляхи, озеленення територій, вуличне освітлення, є чистими суспільними благами, оскільки їм притаманні усі три перелічені властивості. Фінансування процесу виробництва послуг із зовнішнього благоустрою забезпечується у повному обсязі за рахунок коштів бюджету ОТГ, що є наслідком невиключності цих благ. В разі, якщо б приватні підприємці запропонували споживачам ці блага, більшість споживачів відмовилась би за них платити (немає сенсу платити, якщо можливо отримати безкоштовно).

Освітні послуги та послуги у сфері охорони здоров'я також є змішаним благом, оскільки включають як обов'язкове фінансування з бюджету ОТГ (надання середньої освіти, невідкладної медичної допомоги та ін.), так і можливість участі мешканців громади у оплаті послуг (отримання музичної освіти, наявність аптеки або аптечного пункту та ін.).

Транспорт належить до змішаного блага. З одного боку неможливо обмежити доступ до транспорту усіх бажаючих. З іншого, – споживач має альтернативу громадському транспорту – приватний. Крім того, задоволеність у отриманій послугі зі збільшенням кількості споживачів транспортних послуг – зменшується (наприклад, незручності для пасажирів при перевантаженні транспорту).

Більшість житлово-комунальних послуг (тепло-, водо-, газо-,

електропостачання і водовідведення) є також змішаними благами, оскільки утримання комунікацій, що використовуються при наданні цих послуг здійснюється за кошти бюджету ОТГ (суспільне благо), а кожна їх одиниця може бути реалізована за окрему плату (приватне благо).

Обсяг попиту на приватні блага (крива сукупного ринкового попиту) є сумою кривих індивідуального попиту по горизонталі. У випадку суспільних благ підсумок кривих по вертикалі показує, що кожний індивід споживає одну й ту саму кількість суспільного блага, але оцінює її по-різному (рисунок 3.9).

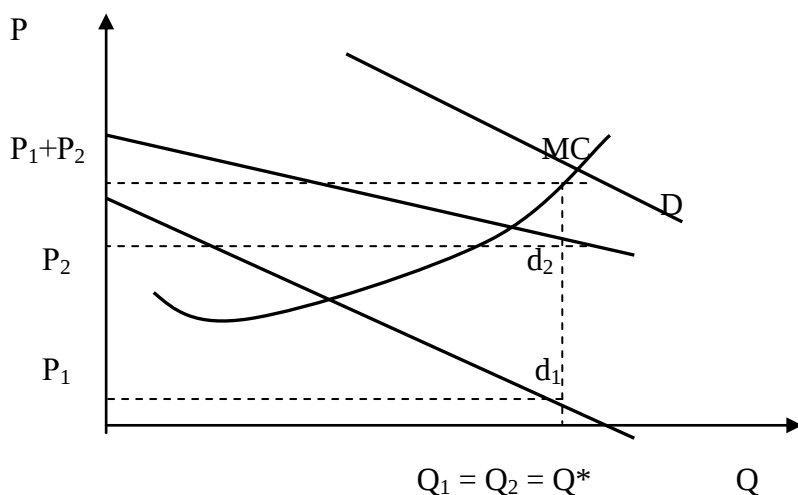


Рисунок 3.9 – Ефективне забезпечення споживачів чисто суспільним благом

На рисунку 3.9 по вісі абсцис графічно показана вироблена кількість суспільних благ (Q), що споживаються першим (Q_1) та другим (Q_2) споживачем за цінами P_1 і P_2 відповідно; d_1 та d_2 – криві попиту на блага першого і другого споживача; D – крива сукупного ринкового попиту; MC – крива граничних витрат.

Основним навантаженням на бюджет ОТГ будуть витрати на забезпечення суспільних благ, оскільки на сучасному етапі функціонування громад наявна державна підтримка за рахунок трансфертів з державного бюджету. Щодо змішаних благ, то їх надання передбачає можливість фінансової підтримки самих споживачів, що зменшує навантаження на бюджет ОТГ. Отже при фінансовому плануванні обсягів власних ресурсів ОТГ доцільно

першочергово звернути увагу на обсяги та співвідношення фінансування суспільних та змішаних благ.

Проведемо порівняльний аналіз впливу реформи на стан доходів місцевих бюджетів та Державного бюджету України (джерело статистичних даних [131]).

На рисунках 3.10 та 3.11 наведені результати аналізу динаміки власних доходів місцевих бюджетів, власних доходів на одного жителя, ПДФО на 1 жителя, місцевих податків і зборів на 1 жителя та темпи їх зростання.

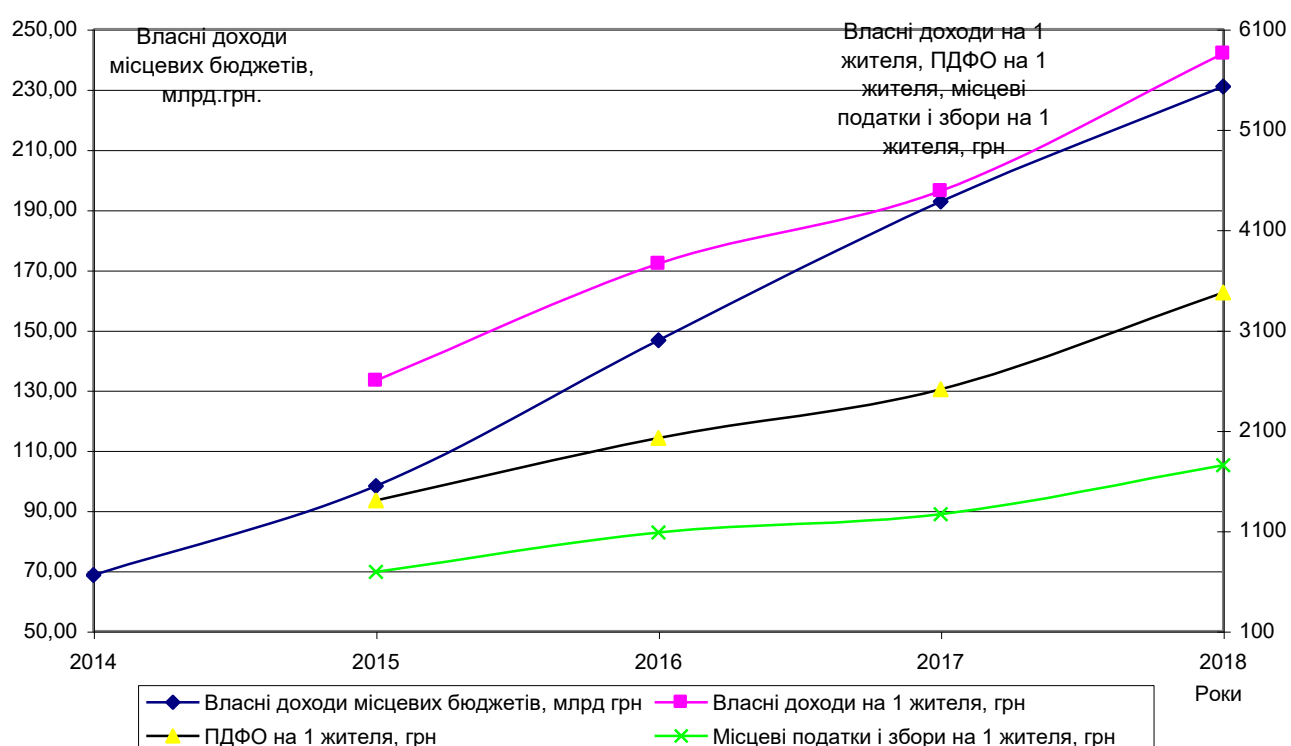


Рисунок 3.10 – Динаміка власних доходів місцевих бюджетів, власних доходів на одного жителя, ПДФО на одного жителя, місцевих податків та зборів на одного жителя впродовж 2014 – 2017 років та прогноз на 2018 рік

За останні три роки від початку реформи фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів зросли у 2,8 рази – із 68,6 млрд грн у 2014 році до 192,7 млрд грн за підсумками 2017 року.

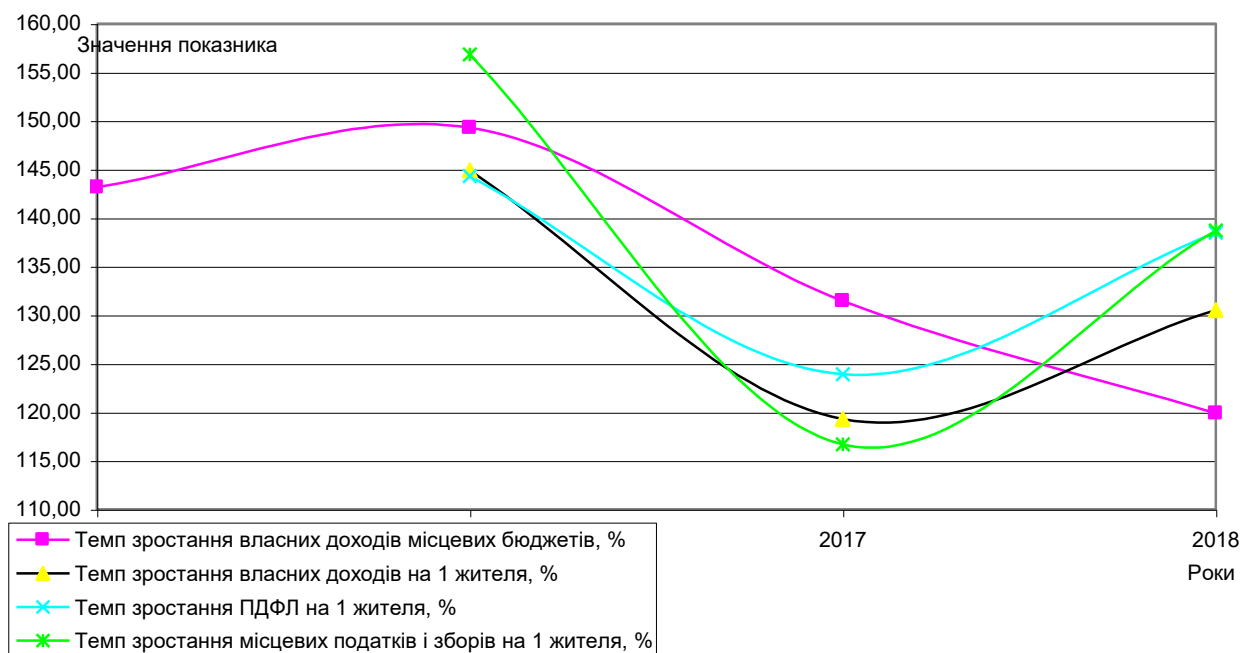


Рисунок 3.11 – Динаміка темпів зростання власних доходів місцевих бюджетів, власних доходів на одного жителя, ПДФО на одного жителя, місцевих податків та зборів на одного жителя впродовж 2015 – 2017 років та прогноз на 2018 рік

Впродовж 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 192,7 млрд грн, що на 46,0 млрд грн або на +31% більше у порівнянні з 2016 роком. За підсумками 2017 року власні доходи загального фонду у розрахунку на 1-го жителя зросли, у порівнянні з 2016 роком, на 19,3% і склали 4488,5 грн. Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на 1-го жителя зріс на 23,9% і склав 2510,4 грн, місцеві податки і збори на 1-го жителя зросли на 16,7% і склали 1265,3 грн.

У 2018 році прогнозується подальше зростання доходів загального фонду у розрахунку на 1-го жителя на 30,5%, надходжень податку на доходи фізичних осіб – на 38,5%, місцевих податків і зборів – на 38,7%.

Як бачимо, на відміну від позитивної динаміки щодо абсолютних значень, темпи зростання досліджених показників прискорювались у 2015 – 2016 роках і суттєво уповільнились у 2017 році.

Процес децентралізації позитивно вплинув на стан Державного бюджету України. Так завдяки розширенню дохідної бази місцевих бюджетів відбулося збільшення частки місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету України. У 2015 році частка місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів) складала 45,6% у зведеному бюджеті України, у 2016 році вона збільшилась до 47,5%. За підсумками 2017 року вперше питома вага місцевих бюджетів перевищила п'ятдесяти відсоткову позначку. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 51,2%, що майже на 6% більше аналогічного показника за 2015 рік.

Одночасно зі збільшенням частки місцевих бюджетів у фінансових ресурсах держави зростає також їх частка у обсязі валового внутрішнього продукту. У 2014 - 2015 роках цей показник становив 5,1%, у 2016 – 6,2%, за підсумками 2017 року – 6,7%. Тобто впродовж 2015 – 2017 років відбувалось зростання цієї частки на 1,1%, 0,5% та 0,4% відповідно.

У доходах місцевих бюджетів у 2017 році найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 110,7 млрд грн або 57,4% від загальної суми доходів місцевих бюджетів.

У порівнянні з 2016 роком надходження ПДФО загалом по Україні зросли на 31,7 млрд грн або на 40,1 %.

По бюджетах міст обласного значення приріст становить 37,5%. По бюджетах 159-ти ОТГ приріст надходжень ПДФО склав 41,2%, що на 1,9% більше, ніж загалом по Україні.

У структурі доходів загального фонду 27,3% складає частка місцевих податків і зборів, яких у 2017 році надійшло 52,6 млрд грн по усіх місцевих бюджетах України приріст місцевих податків і зборів відносно 2016 року складає 24,4%, по бюджетах міст обласного значення – 25,9%. По всіх бюджетах ОТГ надходження місцевих податків і зборів зросли на 28,5%, (у тому числі по бюджетах 159-ти ОТГ – 26,3%), що на 4,1% перевищує показник приросту по місцевих бюджетах України.

Отже темпи зростання власних доходів у 2017 році у порівнянні з 2016 роком становили:

- а) місцевих бюджетів – 46 млрд грн (+ 31,4%);
- б) бюджетів міст обласного значення – 49,2 млрд грн (+31,0%);
- в) бюджетів 159 ОТГ, які об'єднались у 2015 році – 1,1 млрд грн (+34,2%).

Темпи зростання ПДФО у 2017 році у порівнянні з 2016 роком становили:

- а) місцевих бюджетів – 31,7 млрд грн (+ 40,1%);
- б) бюджетів міст обласного значення – 12,9 млрд грн (+37,5%);
- в) бюджетів 159 ОТГ, які об'єднались у 2015 році – 721 млн грн (+41,2%).

Темпи зростання місцевих податків та зборів у 2017 році у порівнянні з 2016 роком становили:

- а) місцевих бюджетів – 10,3 млрд грн (+ 24,4%);
- б) бюджетів міст обласного значення – 4,9 млрд грн (+25,9%);
- в) бюджетів 159 ОТГ, які об'єднались у 2015 році – 275,1 млн грн (+26,9,2%).

Проведений аналіз показав, що збільшились обсяги надання державної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток громад та розбудову інфраструктури. Так, якщо у 2014 році було передбачено регіонам з державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку лише 0,5 млрд грн, то в 2017 році обсяг коштів на реалізацію інфраструктурних проектів склав понад 16 млрд грн, а на 2018 рік передбачено понад 19 млрд грн, що у 39 разів більше, ніж було у 2014 році.

Крім того, на 2018 рік передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення – в сумі 11,5 млрд грн.

В той же час, поряд із базовою дотацією, з 2016 року впроваджена реверсна дотація – вилучення коштів до державного бюджету.

Про фінансову спроможність місцевих бюджетів свідчать і залишки коштів, які склалися на рахунках станом на 01 січня 2018 року.

На казначейських рахунках залишки коштів усіх місцевих бюджетів України станом на 01 січня 2018 року становили 55,7 млрд грн, із яких на рахунках загального фонду – 33,5 млрд грн.

Залишки коштів місцевих бюджетів міст обласного значення становили 9,5 млрд грн, із яких на рахунках загального фонду – 7,1 млрд грн.

Станом на 01 січня 2018 року залишки коштів на рахунках об'єднаних територіальних громад склали 2,8 млрд грн, із яких на рахунках загального фонду – 2,2 млрд грн.

Показники виконання бюджетів висвітлюють загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до подальшого розвитку. Результати проведеного аналізу свідчать про те, що результати реформ децентралізації є нижчими за очікувані.

Отже, проведений аналіз основних джерел наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад та змін, що внесені у 2018 році, розглянуті особливості здійснення міжбюджетного регулювання. Аналіз показав, що ОТГ мають тільки один виключний вид субвенцій – на формування інфраструктури, введений у 2016 році. Розмір субвенції на формування інфраструктури ОТГ є розрахунковою величиною, яка залежить від площі території ОТГ та чисельності сільського населення, яке на цій території проживає, тобто вона визначається за об'єктивними показниками.

Субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій та кошти Державного фонду регіонального розвитку залежать від рішень спеціальної Комісії, що створюється при відповідному міністерстві і надаються не тільки ОТГ. Крім того, має місце суб'єктивізм у процедурі їх надання.

Проведений аналіз показав, що більшість об'єктів, утримання яких має здійснювати ОТГ (вони належать до комунальної власності), впродовж 2015 – 2019 років фінансуються з використанням коштів державного бюджету. У зв'язку з цим у подальшому запропоновано планування обсягів їх фінансування

здійснювати з урахуванням типізації благ, а саме суспільних, приватних та змішаних.

Показано, що основне навантаження на бюджет ОТГ будуть мати витрати на забезпечення суспільних благ, щодо них наявна державна підтримка за рахунок трансфертів з державного бюджету. Надання змішаних благ передбачає можливість фінансової підтримки самих споживачів, що зменшує навантаження на бюджет ОТГ.

Доведено, що при фінансовому планування обсягів власних ресурсів ОТГ доцільно, у першу чергу, звернути увагу на обсяги фінансування суспільних та змішаних благ.

3.4 Висновки

Розглянуті механізми ресурсоефективності, як основи функціонування будь-яких складних систем мікро-, мезо- та макrorівня із залученням закону обмеженості ресурсів, за яким наявні ресурси не завжди дозволяють повністю задовольнити необхідні потреби людей.

Показано, що в сучасних умовах децентралізації саме управління ресурсним потенціалом (ресурси що є у володінні або розпорядженні) та рівень раціонального, ефективного його використання є чинником формування спроможних ОТГ.

Проаналізовані приватні, суспільні та змішані блага. Особлива увага приділена суспільним благам. Доведена доцільність використання теорії «клубних» благ при побудові моделі управління ОТГ на різних стадіях життєвого циклу.

Показано, що громада, як і будь-яка організація, має певний життєвий цикл. Доведено, що для того, щоб ОТГ була не тільки спроможною, але й динамічно розвивалась, необхідно здійснювати періодичний управлінський

вплив задля підтримання стабільності її функціонування. Серед заходів впливу можливо запропонувати елементи реінжинірингу організаційної структури. Доведена доцільність проведення організаційно-управлінських змін з використанням таких інтеграційних механізмів як злиття, приєднання та поглинання і створення асоціацій, що забезпечить складній системі максимізацію економічної вигоди.

Аналіз основних ознак природних монополій та їх порівняння з сутнісними характеристиками територіальних громад дає підстави вважати територіальні громади, з певним наближенням, регіональними природними монополіями.

Показано, що територіальні громади, як і природні монополії мають виключне законне одноосібне право власності й управління обмеженими ресурсами – землею та іншим рухомим і нерухомим майном, що знаходиться у комунальній власності.

Проведена оцінка досягнення умов ефективності функціонування складних систем – природних монополій за показником їх стійкості.

Доведено, що функціонування адміністративно-територіальних одиниць, як і природних монополій пов'язане з високими постійними витратами, оскільки існує необхідність створення відповідної інфраструктури та підтримки її у працездатному стані.

Показано, що у будь-якої окремої адміністративно-територіальної одиниці, як і у природної монополії, мають місце високі постійні витрати та низькі – граничні. Запропоновано оптимізувати ситуацію об'єднанням населених пунктів у територіальні громади та перевіркою економічної доцільності таких заходів.

Проведений аналіз показав, що як і в умовах природних монополій існує необхідність компенсувати можливі збитки територіальних громад (за умов фіксації цін на рівні граничних витрат) наданням дотацій або використанням більш ефективних механізмів їх функціонування при одночасному врахуванні інтересів держави та інтересів споживачів.

У роботі проведений аналіз основних джерел наповнення бюджетів ОТГ та змін, що внесені у 2018 році, розглянуті особливості міжбюджетного регулювання у формі міжбюджетних трансфертів. Показано, що у 2018 році надаватимуться такі трансферти: а) базова дотація; б) реверсна дотація; в) освітня субвенція; г) медична субвенція; д) субвенція на формування інфраструктури ОТГ; ж) субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; з) інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів; к) кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Встановлено, що ОТГ мають тільки один виключний вид субвенцій – на формування інфраструктури, введений у 2016 році. Розмір субвенції на формування інфраструктури ОТГ є розрахунковою величиною, яка залежить від площі території ОТГ та чисельності сільського населення, яке на цій території проживає.

Показано, що субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій та кошти ДФРР залежать від рішень спеціальної Комісії, що створюється при відповідному міністерстві, і є головним розпорядником цих коштів, надаються не тільки ОТГ. Крім того має місце суб'єктивізм у процедурі їх надання.

4 СТРУКТУРА ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМІСТЮ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Постійне зростання обсягу і швидкості обміну інформацією у сучасному світі призвело до підвищення вимог щодо інформації, якості її обробки, структуризації та зберігання. На сьогодні якість управлінських рішень суттєво залежить від того, наскільки забезпечений швидкий доступ до потрібної інформації в зручному форматі. Саме тому існує потреба у розробці сучасних інформаційних систем управління децентралізованими соціально-економічними структурами.

Важливим завданням є розробка інформаційної системи управління ресурсами та інфраструктурою об'єднаних територіальних громад, що дозволить підвищити ефективність системи управління і забезпечити можливість зробити громади економічно самодостатніми та фінансово спроможними.

Аналіз чинного законодавства показав, що власністю територіальної громади є земля, ліс, природні ресурси, комунальне майно, місцевий бюджет, а також утворені територіальною громадою комунальні підприємства та у законний спосіб утворені всі місцеві органи влади, а саме: прокуратура, міліція, суд, державна виконавча служба, пенсійний фонд, податковий орган, які відповідно до ст.6 Європейської Хартії місцевого самоврядування та ст. 142 Конституції України, є відповідними адміністративними структурами територіальної громади, що забезпечуються нею ресурсами для виконання своїх завдань.

Відповідно до частин першої, третьої, четвертої, п'ятої, шостої та восьмої статті 60 Закону [38] територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства,

а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Нами було запропоновано ресурси, що відповідно до чинного законодавства є у розпорядженні ОТГ можливо згрупувати таким чином: а) природо-географічні – земельні, лісові, водні, мінерально-сировинні, біологічні та енергетичні; б) економічні – матеріальні (рухоме і нерухоме майно, комунікації), фінансові (доходи та витрати бюджету, дотації, субвенції, гранти), людські та нематеріальні (інформації, технології, комунікації).

Спроможність управління громадою суттєво залежить від того, наскільки раціонально та ефективно процеси управління впливають на створення матеріальних і нематеріальних благ.

Ефективність управління ОТГ можливо оцінювати за допомогою таких показників: високоякісний менеджмент, ефективність управління організаційними системами, що характеризуються категоріями результативності (ефективності) організації – дієвості, економічності, конкурентоспроможності, продуктивності, якості життя населення, прибутковості, інновацій, динаміки та ін. Зазначені критерії спрямовані на

вдосконалення традиційних напрямів управління, оскільки існує необхідність у поєднанні принципів дохідності і соціальної корисності.

Управління ОТГ – це складний процес, що вимагає наявності достовірних даних про поточний стан справ, ефективних механізмів їх обробки та чіткої взаємодії різних підрозділів та служб. Тому необхідною умовою ефективного управління ОТГ є створення сучасних інформаційних систем, розробка ефективних механізмів збору, обробки та представлення інформації, процедур та технічних засобів обміну даними.

Такою основою сьогодні може бути інформаційна система, здатна вирішити задачі накопичення та узагальнення різних за типом та походженням даних, забезпечити потрібний рівень взаємодії різних підрозділів ОТГ, що забезпечують життєдіяльність громади, зручні механізми подання накопиченої інформації та результатів її аналізу.

Метою розробки інформаційної системи (ІС) управління ОТГ було створення єдиної спеціалізованої багаторівневої бази даних, що призначена для підвищення адміністративної та економічної ефективності та оперативності управління, планування і використання всіх ресурсів об'єднаної територіальної громади.

На першому етапі розробки ІС увагу було зосереджено на таких складових економічних ресурсів: нерухомому майні, фінансових та людських ресурсах.

Серед нерухомого майна виокремимо:

І. Будівлі

1) Адміністративні та житлові приміщення: а) органи виконавчої влади та місцевого самоврядування; б) гуртожитки.

2) Заклади освіти: а) загальноосвітні навчальні заклади І-ІІІ, І-ІІ та І ступенів; б) дошкільні навчальні заклади; в) заклади позашкільної освіти; г) гімназії; д) ліцеї; е) коледжі; ж) технікуми; з) вищі навчальні заклади (муніципальні); і) музичні школи.

3) Медичні установи: а) фельдшерсько-акушерські пункти; б) амбулаторії на засадах сімейної медицини; в) сільські лікарські амбулаторії; г) лікарні; д) поліклініки; е) аптеки; ж) ветеринарні лікарні; з) пологові будинки; і) стоматологічні поліклініки; к) пункти обігріву; л) центри матері та дитини; м) геріатричні пансіонати; н) дитячі будинки.

4) Заклади культури: а) будинки культури; б) сільські клуби; в) бібліотеки; г) театри, кінотеатри; д) телебачення; ж) філармонії; з) пам'ятники, пам'ятні знаки, пам'ятки архітектури.

5) Заклади фізичної культури та спорту: а) спортивні школи; б) спортивні споруди.

6) Транспортна інфраструктура: а) управління електротранспортом; б) управління муніципальним автотранспортом; в) управління автомобільними дорогами (автодор).

7) Державні установи (розміщені у будівлях, що належать територіальній громаді): а) пожежні служби; б) рятувальні служби; в) оборонні об'єкти; г) реєстрація актів цивільного стану та майнових прав; д) правоохоронної діяльності; ж) соціального страхування; з) пенсійного забезпечення; і) казначейського обслуговування; к) геодезична служба; л) метеорологічна служба.

II. Комунікації

1) Комунальні господарства: а) підприємства електромереж; б) підприємства тепломереж; в) підприємства з водопостачання та водовідведення; г) житлово-комунальні підприємства; д) управляючі компанії (муніципальні).

2) Установи зв'язку (розміщені у будівлях, що належать територіальній громаді): а) пошта; б) установи зв'язку.

III. Території

а) земельні ресурси (сільгоспугіддя, землі запасу, землі резервного фонду, землі природоохоронного фонду, присадибні ділянки, землі під забудовою у межах населених пунктів); б) шляхи; в) підприємства

електромереж зовнішнього освітлення; г) підприємства зеленбуду; д) парки, сквери; е) полігони ТПВ; ж) місця поховання; з) місця паркування автомобілі.

IV. Акваторії

а) ставки; б) штучні водойми; в) озера; г) водосховища; д) річки.

Серед фінансових ресурсів у ІС окремо виділені доходи бюджету, витрати бюджету, базова та реверсна дотації, субвенції, гранти.

Щодо людських ресурсів, у ІС вони класифіковані за статтю, віком, освітою.

Розроблена інформаційна система (ІС) є комплексною електронною інформаційно-аналітичною системою, що призначена для автоматизації діяльності об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Система містить три основних блоки: населення; фінанси та нерухомість.

ІС побудована за принципами відкритості, розвитку, можливості адаптації до зовнішніх змін та багаторівневості. Між рівнями забезпечений автоматизований обмін даними за допомогою універсальних модулів експорту-імпорту інформації.

Розроблена ІС забезпечує можливість ведення автоматизованого обліку одного або декількох населених пунктів, що входять до складу ОТГ. У системі передбачено внесення інформації за певний період, систематизація та архівування. На основі цієї інформації можливо швидко, легко і оперативно отримати необхідні дані для формування статистичних звітів за певний проміжок часу, аналітичної обробки даних та прогнозування показників за вказаними блоками даних.

На першому рівні система складається з автоматизованих робочих місць (АРМів) первинної ланки обліку по кожній підсистемі: населення, нерухомість та фінанси. Вона значно прискорює введення і початкову обробку технічної інформації про кожний об'єкт, зменшує витрати живої праці, підвищує якість роботи. Система є відкритою для інформаційного обміну між підсистемами та програмними комплексами.

ІС реалізована у вигляді веб-системи. Передбачена можливість розгортання системи таким чином: на власних серверних потужностях ОТГ – на фізичних серверах або у приватній хмарі; у хмарному середовищі – на віртуальних серверах, де для однієї громади має виділятися одна чи декілька окремих віртуальних машин.

Користувачами системи є:

а) Адміністратор – фахівець що здійснює загальні налаштування системи, відповідає за надання прав доступу користувачам та створення інформаційних прошарків і імпорт даних до них.

б) Редактор громади – посадова особа громади що відповідає за внесення інформації у інформаційну систему.

в) Користувач громади – посадова особа громади, що має право переглядати інформацію у громаді.

г) Відвідувач – зовнішні не авторизовані користувачі які переглядають зовнішню частину сайту.

Програмне забезпечення має закриту та відкриту частину. Закрита частина доступна адміністраторам системи та визначеним користувачам. Відкрита частина доступна всім неавторизованим користувачам.

Загальнодоступна частина сайту адаптована до використання на мобільних пристроях.

У системі передбачено можливість імпорту даних із зовнішніх джерел та експорту даних інформаційних шарів у файли для подальшої передачі в інші системи або для публікації у формі відкритих даних.

На відміну від багатьох систем, які по принципу «інформаційного пілососу» викачують інформацію на державний рівень, не залишаючи її в базах даних громад, запропонована система є відкритою, інтероперабельною в вертикальному і горизонтальному напрямках, існує можливість накопичення інформації в своїх базах даних. Такі принципи побудови систем дають змогу розвивати їх аналітичні можливості, створювати СПР, переходу до принципів організації місцевого самоврядування в формі об'єднаних територіальних

громад. Розвиток інформаційної інфраструктури дасть змогу перетворити ОТГ у smart-громаду, залучити до прийняття рішень громадян – мешканців ОТГ.

Впровадження ІС управління ОТГ надасть можливість організувати роботу таким чином, щоб оперативно задовольняти всі інформаційні потреби працівників ОТГ, підвищити ефективність та оперативність управління, планування і використання всіх ресурсів об'єднаної територіальної громади.

5 ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

За підсумком проведеного дослідження зроблено такі висновки за отриманими науковими і практичними результатами.

У роботі проведено аналіз досвіду реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізації управління у світі та Україні. Встановлено, що успішність реформ у Європейських країнах була забезпечена за рахунок зростання ролі місцевого самоврядування, розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Усвідомлений досвід реформ у країнах, де реформаційні процеси відбувались тривалий час або не було достатнього рівня укрупнення одиниць базового рівня.

Дослідження нормативно-правової бази децентралізації управління в Україні та її інституційного забезпечення показало її недосконалість, що гальмує проведення реформ.

Позитивні результати децентралізації управління були досягнуті у 2014 – 2016 роках і були обумовлені активною фінансовою підтримкою реформ. Негативні тенденції розвитку громад у 2017 році можливо пояснити тим, що відбулось накопичення невирішених проблем впродовж попереднього періоду.

Доведено, що зарубіжний досвід децентралізації управління не може бути імplementований у вітчизняну практику, оскільки суттєво відрізняються потенціал та стартові фінансово-економічні умови здійснення реформаційного процесу. Зазначене підтверджує необхідність проведення наукового дослідження і практичного доопрацювання процесів реформування.

Проведений критичний аналіз вітчизняного досвіду реформування дозволив визначити основні параметри української моделі децентралізації: необхідність широкого залучення членів територіальних громад до участі в

управлінні; розвитку громад як публічних корпорацій на власних ресурсах; забезпечення повсюдності місцевого самоврядування; подальшої децентралізації бюджетних ресурсів.

На основі методів проведеного аналізу визначена дефініція «програма», обґрунтована доцільність використання нетрадиційних механізмів, що враховує специфічність об'єкта дослідження на сучасному етапі його розвитку. Рекомендовано використовувати традиційний програмний метод розвитку громад після закінчення перехідного періоду децентралізації.

За результатами аналізу основних методів моделювання систем управління складними соціально-економічними системами, доведена доцільність її вдосконалення у напрямі мінімізації витрат часу та врахування мінливості зовнішнього середовища.

Сформована і теоретично обґрунтована модель управління програмою багатовекторного розвитку децентралізації управління в Україні як процесу. Доведена доцільність виокремлення основних пріоритетних напрямів децентралізації (векторів пріоритетного розвитку) з подальшим управлінням як пріоритетами, так і їх взаємодією.

Здійснена систематизація ОТГ як нелінійної динамічної організаційно-технічної системи, виокремлені її основні характеристики, запропоновані додаткові релевантні характеристики з урахуванням специфіки об'єкта дослідження.

Визначені пріоритетні напрями багатовекторної моделі програми розвитку ОТГ відповідно до етапів процесу децентралізації управління в Україні.

Пріоритетними напрямами реформування на першому етапі запропоновано вважати ресурси і блага, фінансову стійкість й спроможність ОТГ та систему державного регулювання.

Доведена важливість управління механізмами ресурсоефективності, як ключовими факторами розвитку складних організаційно-технічних систем, до яких належать ОТГ.

Доведена доцільність використання теорії «клубних» благ при побудові моделі управління ОТГ з урахуванням стадій життєвого циклу. Запропоновані елементи реінжинірингу організаційної структури, що забезпечать розвиток складної системи та максимізацію економічної вигоди.

Доведено, що ОТГ можливо вважати регіональними природними монополіями. Максимального економічного ефекту можливо досягти за рахунок створення ОТГ з оптимальним використанням інфраструктури, системи управління та багатовекторного розвитку виробничих можливостей.

У роботі проведений аналіз основних джерел наповнення бюджетів ОТГ та регуляторних змін, що внесені у 2018 році, розглянуті особливості здійснення межбюджетного регулювання у формі міжбюджетних трансфертів.

Розроблено схему інформаційної системи управління ОТГ, що є комплексною електронною інформаційно-аналітичною системою автоматизації діяльності об'єднаної територіальної громади з використанням трьох основних чинників: населення, фінансів та нерухомості.

Доведено, що ефективне функціонування ОТГ має базуватись на конструктивній взаємодії основних учасників цього процесу з можливістю забезпечення соціального партнерства і соціальної відповідальності з дотриманням механізмів державно-приватного партнерства та особливостей його застосування в Україні.

Запропоновано на засадах складових муніципального консалтингу продовжити сприяння автономії і незалежності місцевого самоврядування, юридичної і економічної консультаційної підтримки у вирішення складних конфліктів та колізій у міжбюджетних відносинах, економії бюджетних витрат, захисту і оптимізації структури доходів, методологічної підтримки державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері регулювання цін і тарифів, розвитку муніципальної економіки.

Запропоновано використання оновлених механізмів інфраструктурної системи ОТГ, що дасть змогу налагодити конструктивну співпрацю населення,

підприємств ОТГ та держави, підтримувати високий рівень проінформованості громадськості загалом.

Акцентовано увагу на необхідності зміни основних принципів реформування влади і роздержавлення економіки як нової удосконаленої форми взаємодії і господарювання у новому інституціональному середовищі як складової соціально-економічної системи України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (від 12 січня 2015 р., № 5/2015) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Роман В.Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу / В.Ф.Роман // Теорія та практика державного управління. – 2016. – 2(53). – С.1-8
3. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. Матеріали інформаційного семінару. – Український Інститут Міжнародної політики. – 2015. – 50 с.
4. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.
5. Данилишин Б.М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б.М. Данилишин, В.В. Пилипів // Регіональна економіка. – 2016. - №1. – С.5-11.
6. The Danish Local Government System / Local Government Denmark. – 2009, February. – Retrieved from http://www.kl.dk/id_3822/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF.
7. Andre C., Garcia C. local Public Finances and Municipal Reform in Finland // OECD Economics Department Working Papers. – 2014. – No 1121. – OECD Publishing. – Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>.
8. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. / Committee of Regions of the European Union. – 2008. – P. 47–321.
9. Касич А.О. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України / А.О. Касич, А.С. Петрушко // Економіка і суспільство. – 2017. – Вип.13. – С.71 – 77.

10. Коваленко Г.В. Впровадження децентралізації публичної влади на основі досвіду європейських країн / Г.В. Коваленко, Д.Ю. Топольскова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Вип. 13. – Ч.1. – С. 120–123.

11. Канавець М.В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації влади на місцевому і регіональному рівнях / М.В. Канівець // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2015. - №1 (119). – С. 103–109.

12. Wollmann H. Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality // HKJU-CCPA. – 2011. – 11(3). – P. 681–706.

13. Andre C., Garcia C. local Public Finances and Municipal Reform in Finland // OECD Economics Department Working Papers. – 2014. – No 1121. – OECD Publishing. – Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>

14. Feltensteina A., Iwata S. Decentralization and macroeconomic performance in China: regional autonomy has its costs //Jornal of Development Economics. – 2005. – No 76. – P. 481–501.

15. Ezcurra R., Rodriguez-Pose A. Decentralization of social protection expenditure and economic growth in the OECD // Publius. – 2011. – No 41(1). – P. 146–157.

16. Рагулина Ю.В. Специфика управления государственным недвижимым имуществом крупного города в условиях федерализма / Ю.В. Рагулина, Р.А. Камаев // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 11 (149). – С.478 – 483.

17. Gerbert J.D., Nahrath S., Csicos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporation in land use planning // Environment and Planning A43: 2011. – P. 185-204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.enuplan.com/abstract.cgi?id=43293>.

18. Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. IFIR Working Paper Series, 2006. – №3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ifigs.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf.

19. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement // Studies in Comparative International Development. – 2003. – №38/3. – P. 32–56.

20. Arikan G. Fiscal decentralization: Aremedy for corruption? //International Tax and Public Finance. – 2004. – P. 175–195.

21. Fisman R., Gatti R. Decentralization and corruption: Evidence across countries // Journal of Public Economics. – 2002. – P. 325 – 345.

22. Elazar D. Spaces of global capitalism: Towards a theory of uneven geographical development / Elazar D., Harvey D. // London; New York: Verso. – 2006. – 178 p.

23. Perz S. Privat and communal lends? / S.Perz, G.Barnes, A.Shenkin, D.Rojas, C.Vaca // International Jornal of the Commons. – Vol. 8. № 1. – February 2014. – P. 179–206.

24. Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance / E. R. Yescombe [UK First edition]. – London : Yescombe Consulting Ltd, 2007.-XVIII+350p.

25. Верховна Рада України VIII скликання. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». 2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

26. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

27. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80a/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>.

28. Про співробітництво територіальних громад : закон України №1508-18 від 17.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>.

29. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

30. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України №79-19 від 28 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

31. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

32. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : закон України № 320-19 від 9 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

33. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : закон України № 835-19 від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.

34. Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : закон України № 834-19 від

26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/834-19/para6#n6>.

35. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55406.

36. Деякі питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України № 1044 від 9 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248719292>.

37. Про співробітництво територіальних громад : закон України №1508-18 від 17.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>.

38. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.Zakon2.rada.gov.ua/lows/show/280/97-вр>.

39. Конституція України: прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Право, 1996. – 63 с.

40. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 ОТГ за 2016 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/53-rezultati-finansovogo-monitoringu-159-otg-za-2016-rik-stvorenikh-u-2015-rotsi.pdf>.

41. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.16 № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

42. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік. (Матеріали розроблено та підготовлено Казюк Я., Демиденко С., Герасимчуком І). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/183/366.pdf>.

43. Горошкова Л. А., Волков В. П., Карбівничий Р. О. Децентралізація суспільства як національний тренд. Економічний вісник університету: Збірник наукових праць учених та аспірантів. – Переяслав–Хмельницький: Переяслав–Хмельницький державний педагогічний університет ім. Г.Сковороди. – 2018. – № 38. – С. 89–97.

44. Горошкова Л.А. Роль міжбюджетного регулювання у фінансовій спроможності територіальних громад / Л.А. Горошкова, В.П. Волков, Р.О.Карбівничий // Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія економічні науки. – 2018. – Т.36. – С. 5 – 12.

45. Молоканова В. Методологічні основи програмного управління стратегічним розвитком регіонів України // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – №3. – С. 139–144.

46. Бушуев С.Д. Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева. – К.: БРІДІУМ, 2006. – 208 с.

47. Р2М. Управление проектами и программами / под ред. проф. С.Д. Бушуева. – К.: Науковий світ, 2009. – Т.1: Версия 1.2: Руководство по управлению инновационными проектами и программами предприятия. – 2009. – 198 с.

48. Управління інформаційними проектами і програмами. Методологія. Стандарт Міністерства фінансів України. [Текст]. – МФУ 75.1 – 00013480. – Чинне від 29.12:2010. – К., 2010. – 63 с.

49. Проектный менеджмент. Требования к управлению программой: ГОСТ Р 54871 – 2011. Чинний від 01.09.2012. – М.: Национальный стандарт РФ, 2011. – 12 с. (Національні стандарти РФ). https://www.ryazangov.ru/upload/iblock/684/gost-r-54871_2011.pdf.

50. Ансофф И. Стратегическое управление [Текст]: пер. с англ./ И.Ансофф. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.

51. A guidebook of Project&Program Management For Enterprise Innovation. – Tokyo: PMAI, 2005. – 232 с.

52. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Third Edition (PMBOK Guide). Fourth Edition. – Newtown Square: PMI, 2008. – 241 p.
53. ICB-IPMA Competence Baseline. Version 3.0. – Bremen: Eigeverlag, 2008. – 212p.
54. APM Body of Knowledge. 5th Edition. – UK^ APMA Association for Project Managers, 2006. – 200 p.
55. Управление проектами: основы профессиональных знаний. Национальные требования к компетенции специалистов / под ред. В.И. Воропаева. – М.: СОВНЕТ, Кубс Групп, 2001. – 265 с.
56. Сильчук Т. Міжнародні стандарти управління / Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 1. – С.75 – 79.
57. Turley F. Introduction to PRINCE2 // Management Plaza. –2010. – 59 p.
58. Возный А.М. Состояние и перспективы развития методологии управления программами инновационного развития/ А.М. Возный, К.В. Кошкин, Ю.Е. Шамарин // Вісник НУК імені адмірала Макарова. – 2012. – № 1. – С.40 – 43.
59. Ильина О.Н. Методологическое обеспечение управления проектами, программами и портфелями проектов / О.Н. Ильина // Менеджмент в России и за рубежом. – 2010. – № 1. – С. 24–31.
60. Кадикова І.М. Стратегічний розвиток складних систем в методологіях управління проектами та програмами / І.М. Кадикова, С.О. Ларіна, В.В.Хвостіченко, І.В.Чумаченко // Управління розвитком складних систем. – 2017. – Вип. 32. – С.22 – 31.
61. Williams T. Making essential choices with scant information: front-end decision making in major projects / T. William, D.P. Norton // Harvard Business Press. – 2009. – 417 p.
62. The Standard for Program management / Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA. 2006. – 216 p.

63. Підвисоцький В. Формування та впровадження програм підвищення конкурентоспроможності територій / В. Підвисоцький, Р. Ткачук. – К.: Леста, 2010. – 64 с.

64. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua.

65. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua.

66. Ярошенко Ф.А. Управление инновационными проектами и программами на основе системы знаний Р2М / Ф.А. Ярошенко, С.Д. Бушуев, Х.Танака. – К., 2011. – 268 с.

67. Бушуєва Н.С. Управління проектами та програмами організаційного розвитку: навч.посіб. / Н.С. Бушуєва, Ю.Ф. Ярошенко, Р. Ярошенко. – К.: Самміт Книга, 2010. – 200 с.

68. Тернер Дж. Родни Руководство по проектно-ориентированному управлению / пер. с англ. под общ. Ред.В.И.Воропаева. – М.: Издательский дом Гребенникова, 2007. – 552 с.

69. Механизмы управления проектами и программами регионального и отраслевого развития / В.Н.Бурков, В.С.Блинцов, К.В.Кошкин и др. – Николаев: Изд-во Торубары О.С., 2010. – 176 с.

70. Создание и развитие конкурентоспособных проектно-ориентированных предприятий / В.Н. Бурков, С.Д. Бушуев, А.М. Возний и др. – Николаев: Изд-во Торубары Е.С., 2011. – 260 с.

74. Ярошенко Ф.О. Багатовекторне управління програмами розвитку державних фінансів / Ф.О. Ярошенко, С.Д. Бушуєв // Фінанси України. – 2011. – №12. – С. 3–10.

72. Бушуєв С.Д. Концентрична модель багатовекторного управління програмами розвитку фінансових систем / С.Д. Бушуєв, Р.Ф. Ярошенко, Т.О. Ярошенко // Управління розвитком складних систем. – 2012. – №9. – С. 14–18.

73. Белощицкий А.А. Векторный подход к администрированию проектов образовательных сред / А.А. Белощицкий, С.В. Белощицкая // Управление развитием сложных систем. – 2012. – Вып.10. – С. 125-130.

74. Жученко А.І. Системи управління технологічними процесами в умовах багатовекторних вимог / А.І. Жученко, Л.Д. Ярошук, Т.В. Макаров // Автоматика. – 2011, (28-30 вересня 2011 р., Львів, Україна). – С. 344–345.

75. Романенков Ю.О. Аналіз адекватності графоаналітичних моделей агрегованих показників багатовимірних об'єктів та систем / Ю.О. Романенков, В.М. Вартанян, Ю.Л. Прончаков // Інформаційні технології та інновації в економіці, управління проектами і програмами / за заг. ред. В.О. Тимофєєва, І.В. Чумаченко. – Харків: ХНУРЕ, 2016. – 402 с.

76. Кирий В.В. Аналіз моделей управління економічними процесами за умов багатопараметричності критеріїв їх функціонування / В.В. Кирий, В.О. Тимофєєв // Інформаційні технології та інновації в економіці, управління проектами і програмами / за заг. ред. В.О. Тимофєєва, І.В. Чумаченко. – Харків: ХНУРЕ, 2016. – 402 с.

77. Бушуев С.Д. Векторная модель точек бифуркации в программах развития организации / С.Д. Бушуев, Р.Ф. Ярошенко // Управление развитием сложных систем. – 2012. – №12. – С. 26–29.

78. Ярошенко Ф.А. Руководство инновационными проектами и программами на основе системы знаний Р2М / Ф.А. Ярошенко, С.Д. Бушуев, Х. Танака. – К.: Саммит Книга, 2011. – 272 с.

79. Азаров Н.Я. Инновационные механизмы управления программами развития / Н.Я. Азаров, Ф.А. Ярошенко, С.Д. Бушуев. – К.: Саммит Книга, 2011. – 564 с.

80. Бушуев С.Д. Креативные технологии в управлении проектами и программами / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева, И.А. Бабаев и др. – К.: Саммит Книга, 2010. – 768 с.

81. Бушуев С.Д. Проактивное управление программами организационного развития / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева // Управление проектами и программами. – 2007. – №4 (12). – С. 270–282.
82. Бушуева Н.С. Модели и методы проактивного управления программами организационного развития. – К.:Науковий світ, 2007. – 200 с.
83. Ярошенко Ю.Ф. Модели “движущие силы – сопротивление” в управлении проектами и программами / Ю.Ф. Ярошенко, Р.Ф. Ярошенко. – К.: Саммит книга, 2010. – 160 с.
84. Бушуев С.Д. Проактивное управление программами организационного развития / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева // Управління проектами та розвиток виробництва. – 2006. – №2(18). – С. 22–30.
85. Харитонов Ю.Н. Модель проактивного управления в проектах реконструкции муниципальных систем теплоснабжения // Вісник Інженерної академії України. – 2010. – №3-4. – С. 284–287.
86. Бабаєв В.М. Проектно-орієнтовані гендерні стратегії Харківського національного університету міського господарства імені О.М.Бекетова / В.Н.Бабаєв, Н.В.Бібік // Гендерна політика міста: історія і сучасність. – 2013. – №4. – С.8–10.
87. Кадыкова И.Н. Информационная технология стратегического управления проектно-ориентированной организацией / И.Н. Кадыкова, С.А. Ларина, И.В. Чумаченко // Вісник Національного технічного університету “ХПІ”. – 2017. – №3. – С. 9–15.
88. Дудник І.М. Вступ до загальної теорії систем / І.М. Дудник. – К.:Кондор, 2009. – 205 с.
89. Хакен Г. Синергетика. Иерархия неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах / Г. Хакен. – М.:Мир, 1985. – 490 с.
90. Бородин С. А. Эконометрика: [Учеб. пособие для ВУЗов] / С.А.Бородин. – Минск: Новое знание, 2004. – 408 с.

91. Грубер Й. Економетрія: Економічні прогнози та оптимістичні моделі: У 2 т. / Й. Грубер. – К.: Нічлава, 1999. – Т. 2. – 308 с.
92. Економіко-статистичне моделювання і прогнозування: Навч. посіб. / В.П. Кічор, Р.В. Фещур, В.В. Козин та ін. – Л.: Вид-во Національного ун-ту «Львівська політехніка», 2007. – 156 с.
93. Економічна кібернетика: Підручник у 2 т. / В.М. Геєць, Ю.Г. Лисенко, В.М.Вовк та ін. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток Лтд», 2005. – 508 с.
94. Єріна А. М. Статистичне моделювання та прогнозування: навч. посіб. / А.М.Єріна. – К.: КНЕУ, 2001. – 170 с.
95. Клебанова Т. С. Методы прогнозирования: Учеб. пособие / Т.С.Клебанова, В.В.Иванов, Н.А.Дубровина. – Х.: ИНЖЭК, 2002. – 372 с.
96. Лук'яненко І. Г. Економетрика: Практикум з використанням комп'ютера. / І.Г.Лук'яненко, Л.І.Краснікова. – К.: «Знання», КОО, 1998. – 217 с.
97. Лукьянова В.В. Комп'ютерний аналіз даних: Посібник / В.В. Лук'янова. – К.: Видавничий центр «Академія», 2003. – 364 с.
98. Назаренко О.М. Основи економетрики: [підручник] / О.М. Назаренко. – К.:ЦНЛ, 2005. – 392 с.
99. Яковенко В.Д. Прогнозування стану системи керування якістю навчального закладу / В.Д. Яковенко, В.Д. Гогунський // Системні дослідження та інформаційні технології. – 2009. – №2. – С. 50–57.
100. Хусаїнов Д.Я. Введення в моделювання динамічних систем / Д.Я. Хусаїнов, І.І. Марченко, А.В. Шатирко. – К.: КНУ. – 130 с.
101. Колеснікова К.В. Аналіз структурної моделі компетенцій з управління проектами національного стандарту України / К.В. Колеснікова, Д.В. Лук'янов // Управління розвитком складних систем. – 2013. – №13. – С. 19–27.
102. Колесникова Е.В. Трансформация когнитивных карт в модели марковских процессов для проектов создания программного обеспечения /

Е.В. Колесникова, А.А. Негри // Управління розвитком складних систем. – 2013. – №15. – С. 38–45.

103. Колеснікова К.В. Розвиток теорії проектного управління: обґрунтування закона К.В. Кошкіна щодо завершення проектів / К.В. Колеснікова // Управління розвитком складних систем. – 2013. – №16. – С. 38–45.

104. Коджа Т.И. Обратная связь в автоматизированной системе контроля уровня усвоения знаний / Т.И. Коджа, Ю.К. Тодорцев, В.Д. Гогунский // Труді Одеського політехнічного університету. – 2002. – Вип. 2 (18). – С. 127–132.

105. Йохна М.А. Розробка методики пошуку оптимальних параметрів нелінійних моделей для систем управління ефективністю діяльності підприємства / М.А. Йохна, Ю.Б. Михайлівський, Е.О. Янковець // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – №2. – Т.1. – С. 39–43.

106. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Режим доступу: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf.

107. Блауг М. Економічна місь в ретроспективі / М. Блауг. – М.: Дело ЛТД, 1994. – 676 с.

108. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І. Терещенко, О.О. Терещенко. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

109. Мэнкью Н.Г. Принципы экономики. – СПб: Питер Ком, 1999. – 784 с.

110. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

111. Шумпетер Й. Теория экономического развития: пер. с нем. В.С. Автономова / Й. Шумпетер. – М.: Прогресс, 1982. – 456 с.

112. Моделирование экономической динамики / Клебанов Т.С., Дубровина Н.А., Полякова О.Ю., Раевнева Е.В., Милов А.В., Сергиенко Е.А. – Х.: Издательский Дом «ИНЖЭК», 2004. – 244 с.

113. Пригожин И. Порядок из хаоса / И. Пригожин, И. Стенгерс. – М.: Прогресс, 1986. – 318 с.
114. Моисеев Н. Человек и ноосфера / Н.Моисеев. – М.: Молодая гвардия, 1990. – 442 с.
115. Ляпунов А.М. Общая задача об устойчивости движения / А.М. Ляпунов. – М.: Гостехиздат, 1950. – 320 с.
116. Пуанкаре А. О кривых, определяемых дифференциальными уравнениями / А.Пуанкаре. – М.–Л.: ОГИЗ, 1947. – 260 с.
117. Горошкова Л. А. Управління ресурсоефективністю складних систем / Л.А. Горошкова, В.П. Волков, І.О. Карбівничий, Р.О. Карбівничий // Комунальне господарство міст. – 2018. – № 144. – С. 100–109.
118. Samuelson P.A. The Pure Theort of Public Expenditure / P.A. Samuelson // The Review of Economics and Statistics. – 1954. – №36. – P. 387–389.
119. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Дж.Ю. Стиглиц. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
120. Buchanan J.M. An Economic Theory of Clubs / J.M.Buchanan // Economica. – 1960. – №32. – P.1 – 14.
121. Мікроекономіка / За ред. В.Д.Базилевича. – К.:Знання, 2007. – 677 с.
122. Макконелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика. В 2 т.: Пер. С англ. Т. 1. / К.Р.Макконелл, С.Л.Брю. – М: Республика, 1992. – 399 с.
123. Самуэльсон П.Э. Экономика / П.Э.Самуэльсон, В.Д.Нордхаус. – М.:Вильямс, 2001. – 688 с.
124. Економіка: теоретичні основи / Буян І.В., Березюк Р.М., Братко С.В., Заклета О.І., Ковальчук В.М., Сарай І., Чирак М.В. Частина 1. – Тернопіль: Астон, 1997. – 204 с.
125. Селищев А.С. Микроэкономика / А.С. Селищев. – СПб.:Питер, 2002. – 448 с.
126. Боумоль У. Экономическая теория и исследование операций / У.Боумоль. – М.:Прогресс, 1965. – 520 с.

127. Panzar J. Free entry and the sustainability of natural monopoly / J.Panzar, R.Willig // Bell Journal of Economics. – 1977. – Vol. 8. – P. 1–22.

128. Boumol W. Contestable markets and theory of industry structure / W. Boumol, J. Panzar, R. Willig. – New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982. – 510 p.

129. Boumol W. On the proper tests for natural monopoly in a multiproduct industry / W.Boumol // American Economics Review. – 1977. – № 7. – P. 809–822.

130. Микроэкономика : [учебник] / Гальперин В.М., Игнатьев С.М., Моргунов В.И. – Т. 1, 2. – СПб.:Эконом.школа, 1998. – 503 с.

131. Фінансова децентралізація: результати та перспективи (Матеріали розроблено та підготовлено Казюк Я., Демиденко С., Герасимчуком І). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/169/Фінансова__децентралізація.pdf.

Наукове видання
(українською мовою)

Волков В.П., Горошкова Л.А., Карбівничий Р.О.

**УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА
СТАДІЯХ РОЗВИТКУ**

Монографія

Редактор: *Р.О.Карбівничий*

Підписано до друку 06.06.2018
Формат. Папір офсетний
Друк різнографний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 19,7
Тираж 300 пр.