

Солтановська Н.І.

аспірант

*Заклад вищої освіти**«Міжнародний університет бізнесу і права»***Soltanovska Natalia**

Graduate Student

*Higher Education International University of Business and Law***ПРОБЛЕМАТИКА ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГРОМАДАХ УКРАЇНИ**

Солтановська Н.І. Проблематика ефективного управління в громадах України. У статті розкрито проблеми управління в громадах України. Розглянуто недоліки та недосконалу роботу в підготовці реформ децентралізації (за результатами трьох попередніх реформ). Досліджено одне з основних проблемних питань – створення такої моделі управління територіальною громадою, яка була б спроможна забезпечити якісне надання суспільних послуг членам громади. Проведено аналіз основних чинників впливу на систему управління територіальних громад. Доведено, що управління і послуги віддаляються від мешканців, а рівень впливу громади на прийняття рішень знижується. Окреслено виняткову компетенцію сільських, селищних, міських рад як до органів представництва місцевого самоврядування. Проведено аналіз організаційних структур та штатних розписів вибраних територіальних громад Херсонщини, що дає змогу не лише проаналізувати їх дієвість під час виконання покладених на них завдань і повноважень, а й прослідкувати еволюцію цих структур.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, спроможність громади, децентралізація, стратегічне управління, органи місцевого самоврядування та ін.

Солтановская Н.И. Проблематика эффективного управления в общинах Украины. В статье раскрыты проблемы управления в общинах Украины. Рассмотрены недостатки и несовершенная работа в подготовке реформ децентрализации (по результатам трех предыдущих реформ). Исследован один из основных проблемных вопросов – создание такой модели управления территориальной общиной, которая могла бы обеспечить качественное предоставление общественных услуг членам общины. Проведен анализ основных факторов влияния на систему управления территориальных общин. Доказано, что управление и услуги удаляются от жителей, а уровень влияния общества на принятие решений снижается. Обозначена исключительная компетенция сельских, поселковых, городских советов как органов представительства местного самоуправления. Проведен анализ организационных структур и штатных росписей избранных территориальных общин Херсона, что позволяет не только проанализировать их действенность при выполнении возложенных на них задач и полномочий, но и проследить эволюцию этих структур.

Ключевые слова: объединенные территориальные общины, способность общины, децентрализация, стратегическое управление, органы местного самоуправления и т. д.

Soltanovska Natalia. Problems of effective management in the communities of Ukraine. The article reveals the problems of governance in the communities of Ukraine. The shortcomings and imperfect work in the preparation of decentralization reforms (based on the results of three previous reforms) are considered. One of the main problematic issues is the creation of such a model of territorial community management, which would be able to provide quality public services to community members. We will analyze the main factors influencing the management system of territorial communities. It is theoretically determined that the economic potential increases with the size of the community, thus increasing the ability to provide quality public services. It is determined that management and services are moving away from residents, and the level of community influence on decision-making is declining. According to the results of the practice of the first year of existence of territorial communities under the new administrative-territorial system, this pattern can be traced in large communities. Therefore, it is very important to ensure the uniformity of government throughout its territory, the availability of residents to administrative services. The exclusive competence of village, settlement, city councils as to bodies of representation of local self-government is outlined. The analysis of organizational structures and staff lists of selected territorial communities of Kherson region is carried out, which allows not only to analyze their effectiveness in fulfilling their tasks and powers, but also to follow the evolution of these structures. It is determined that with limited financial resources there is a question of the most effective functional division of responsibilities between the structural executive bodies of the council. The study of Ukraine's experience during the transition period shows that even small communities can be effective, using the tools provided by the state to solve common problems with neighboring communities, to a greater extent through cooperation. It is concluded that with a high probability to be economically, budgetary, personnel and organizationally capable, other things being equal, can really be a large community with a significant population.

Key words: united territorial communities, community capacity, decentralization, strategic management, local governments, etc.

Постановка проблеми. Децентралізація, яка проводиться в Україні впродовж останніх років, є непростим та неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи країни. Підтвердженням цього є й досвід зарубіжних держав, які здійснили реформи такого типу, та вітчизняна практика. Звісно, не всі результати децентралізації в Україні можна визнати однозначно позитивними. Виникали і нові проблеми та ризики для територіального розвитку держави, які мають бути враховані на наступних етапах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням проблем ефективного управління в громадах нашої країни займалися багато українських науковців. Не винятком є й наукові установи. Так, у ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» досліджувалися питання в різних сферах суспільного життя новостворених територіальних громад та виявлення проблем, які перешкоджають активному соціально-економічному розвитку ОТГ. Водночас виявлена різноманітність наукових підходів до виявлення проблем управління в громадах України зумовлює необхідність з'ясування й уточнення таких проблем та обґрунтування шляхів ефективного управління ОТГ.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є визначення основних проблеми управління в громадах України та обґрунтування створення моделі управління територіальною громадою, яка була б спроможна забезпечити якісне надання суспільних послуг членам громади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід розуміти, що адміністративно-фінансова децентралізація є складним і апіорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи країни (зокрема, у коротко- та середньостроковому періоді), що засвідчують і базові теоретичні концепції, і досвід держав, які здійснили реформи такого типу. Проведення реформи децентралізації в Україні є наскрізним у становленні держави та суспільства, адже це вже четверта спроба оновлення системи влади за останні три десятиріччя. Попередні відбулися у 1998–2000, 2004–2006 та 2010–2011 рр. [1].

За результатами трьох попередніх реформ чітко проглядаються такі недоліки та недосконала робота в підготовці реформ [3; 4]:

- із головними учасниками реформи, передусім із керівництвом громад та органів влади базового рівня, не проведена відповідна робота щодо їх залучення та мотивації до реформ;
- розроблення та впровадження адміністративної реформи на загальнодержавному і місцевому рівнях повинна була проводитися під кураторством спеціально утвореного органу або структури;
- практично відсутнє комплексне дослідження органів влади всіх рівнів задля усунення паралельних та дублюючих функцій, а також виявлення неефективних і неактуальних;
- відсутнє формування оптимальної схеми взаємодії органів влади на різних рівнях, створення ефективного балансу повноважень центральної та місцевої влади.

І хоча четверта реформа, яка офіційно окреслена як «децентралізація», була більш організаційно підготовлена в ракурсі розроблення перспективних планів, законів щодо процесів децентралізації, усе ж таки сьогодні через брак часу та перехідний період, який ще триває, не усунула головні побоювання населення.

Відчувається соціальне напруження через очікування загрози справедливості та ефективного розподілу отриманих ресурсів, суспільних благ, неможливість на якісному рівні забезпечувати надання суспільних послуг та фактичну втрату впливу громадян на прийняття рішень новоствореними органами територіальних громад.

Після проведення місцевих виборів наприкінці жовтня 2020 р. за новою адміністративно-територіальною реформою перед новоствореними громадами постало чимало питань. І найголовніше з них – створення такої моделі управління територіальною громадою, яка була б спроможна забезпечити якісне надання суспільних послуг членам громади.

Проведемо аналіз основних чинників впливу на систему управління територіальними громадами на прикладі Музиківської сільської, Нижньосірогозької, Іванівської та Новотроїцької селищних територіальних громад Херсонської області.

Кожна з громад має свою унікальну історію створення, але водночас є представником певної категорії громад України з відповідним набором ресурсів, проблем, викликів та моделлю управління.

На початку проведемо характеристику кожної з них. Музиківська сільська територіальна громада об'єдналася 4 липня 2016 р., приєднав до себе ще одну сільську раду. Загальна кількість населених пунктів у громаді становить п'ять сіл, населення – 3,7 тис осіб. Характеризується невеликою площею – 0,13 тис кв. км та досить високою для Півдня України густотою сільського поселення – 29,93 осіб/км². За час перехідного періоду децентралізації (2016–2020 р.) зарекомендувала себе як провідна громада Херсонщини, виявив високу активність у залученні інвестицій у розвиток громади, інтенсивному покращенні рівня життя населення та ефективної моделі управління органом місцевого самоврядування. Тому під час місцевих виборів у 2020 р. чинний сільський голова Савелій Лейбзон отримав 68,2% голосів як однозначну довіру мешканців громади.

Три інші громади об'єдналися в рамках концепції «один район – одна громада». Іванівська та Нижньосірогозька громади за своїми розмірами, наявними ресурсами та розташуванням дуже схожі. Новотроїцька селищна територіальна громада за територією сільськогосподарських угідь є найбільшою громадою в Україні та має статус прикордонної громади на межі з окупованою територією АР Крим.

Іванівська територіальна громада була перед цим вже створена 30 травня 2017 р., однак у 2020 р. пройшла дооб'єднання. Через збільшення меж громади як «лакомого шматка» та вже сформовану досить ефективну модель управління громадою місцеві вибори характеризуються значною кількістю кандидатів на посаду голови, однак перемогти здобув все ж таки чинний голова Віктор Дебелий (46,3% голосів).

У Нижньосірогозькій та Новотроїцькій територіальних громадах перемогу на виборах на посаду голови громади отримали Дмитро Такаджи та Петро Збаровський, які мали вже неодноразовий попередній досвід управління районними державними адміністраціями. Це вплинуло на створення більш системної та збалансованої моделі управління громадою.

Під час аналізу моделі децентралізованого управління територіальними громадами важливим є питання визначення балансу розподілу повноважень влади на

території самої громади, зокрема в її населених пунктах, старостатах і центрі громади [3; 5].

Тобто територіальний аспект є дуже важливим і повинен ураховуватися на рівні з фінансовим.

Територія громади, її розмір як потенціал має вплив на якість забезпечення населення суспільними послугами.

Теоретично економічний потенціал збільшується зі збільшенням розміру території громади, таким чином, збільшується й можливість забезпечення якісних суспільних послуг. При цьому управління і послуги віддаються від мешканців, а рівень впливу громади на прийняття рішень знижується.

Як показала практика першого року існування територіальних громад за новим адміністративно-територіальним устроєм, ця закономірність прослідковується у великих громадах, тому дуже важливо забезпечити рівномірність влади на всій її території, доступність мешканців до адміністративних послуг.

Більшою мірою позитивним є формування старостатів на базі колишніх сільських, селищних рад, що дає змогу значно збільшити сприйняття самими мешканцями нової територіальної реформи, довіру до «нової команди» обраної влади і зменшити соціальне напруження, яке виникає у населення за загрози виникнення віддаленості від послуг та управління. Наявний досвід через малий брак часу не дає чіткого розуміння щодо оптимального розміру громади задля спроможності забезпечити ефективне самоуправління [6].

Тому для проведення аналізу створених управлінських моделей самоврядування взято невеличку Музиківську, середні за розмірами Нижньосірогозьку і Іванівську та велику Новотроїцьку територіальні громади (табл. 1).

Усі громади, що аналізуються, об'єдналися навколо сіл та селищ міського типу, про що аналітики зауважували щодо «ризикованої зони» можливості забезпечення якісних суспільних послуг населенню громад [6].

Як зазначалося, Музиківська сільська територіальна громада об'єднала лише дві попередні сільські ради за принципом перших невеличких об'єднань сусідніх громад для отримання статусу об'єднаної громади та отримання самостійності. На початку перехідного періоду 2015–2016 рр. громади об'єднувалися здебільшого за складом двох органів місцевого самовряду-

вання (31%). Відповідно, і кількість населення в таких громадах була невеличкою – від двох до семи тисяч осіб (52%). За площею території Музиківська громада обіймає територію 0,13 тис кв. км, що характерно для більшості нових громад того часу до 300 кв. м., із теоретичним радіусом території до 9 км (79%).

Три інші громади об'єднані за принципом «один район – одна громада», тому кількість попередніх сільських та селищних рад, які в них увійшли, відповідають за кількістю тим, що були у бувших районах-попередниках.

При цьому в Новотроїцькій та Іванівській громадах практично збережено розподіл влади по території громад, кількість старостинських округів відрізняється від кількості попередніх рад лише на одиниці: Новотроїцька – на 1 одиницю менше, Іванівська – на 2 одиниці.

Кардинально до створення старостинських округів підійшла команда Нижньосірогозької громади: з 14 попередніх рад, що об'єдналися, утворила лише чотири старостати. Аргументом такого підходу є намагання зменшення частки заробітної плати керівного апарату в загальній структурі бюджету.

Виходячи з результатів проведеного аналізу, можна зауважити, що з великою вірогідністю бути економічно, бюджетно, кадрово та організаційно спроможною за інших рівних умов дійсно може бути велика за площею громада зі значною кількістю населення. Однак, як показав досвід України під час перехідного періоду, і малі громади можуть бути ефективними, використовуючи наданий державою інструментарій розв'язання спільних проблем із сусідніми громадами, більшою мірою через співробітництво [5].

Закон України «Про місцеве самоврядування» [8], незважаючи на його прийняття в далекому 1997 р., визначив правові основи для органів місцевого самоврядування в частині формування їхніх адміністративних структур. Відповідно до частини 5 статті 10, «чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України».

Також зазначено, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад як до органів представництва місцевого самоврядування, відносяться:

Таблиця 1

Основні дані територіальних громад

	Музиківська сільська ТГ	Нижньосірогозька селищна ТГ	Іванівська селищна ТГ	Новотроїцька селищна ТГ	Херсонська міська рада
Кількість населення, тис осіб	3,7	14,7	13,0	34,3	322,6
Площа об'єднаних громад, тис кв. км	0,13	1,2	1,1	2,3	0,45
Кількість рад, що об'єдналися	2	14	15	19	7
Кількість населених пунктів	5	25	28	44	
Кількість створених старостинських округів	1	4	12	17	
Густота поселення	29,93 осіб/км ²	13,2 осіб/км ²	12,2 осіб/км ²	16,1 осіб/км ²	
Дата створення громад	4 липня 2016 року	12 червня 2020 року	30 травня 2017 року; в нових межах – 12 червня 2020 року	12 червня 2020 року	

Джерело: систематизовано автором за [3]

– «...визначення чисельності виконавчого комітету ради, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск» (пункт 3 частини 1 статті 26);

– «затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання» (пункт 5 частини 1 статті 26);

– «сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад» (пункт 3 статті 52);

– «сільська, селищна, міська ... рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» (пункт 1 статті 54) [8].

Зрозуміло, що і організаційна структура, і штатний розпис органу місцевого самоврядування формуються відповідно до повноважень та завдань, які покладено на орган. І це не лише перелік повноважень (як власних, так і делегованих), а й обсяг, який відповідає місцевій раді та її виконавчі органи прийняли для реалізації на підпорядкованій території.

Проведемо аналіз організаційних структур та штатних розписів вибраних територіальних громад Херсонщини. Як відзначалося, зазначені сільські та селищні ради були створені в різні періоди (у 2016, 2017, 2020 рр.) та мають різний розмір за територією і населенням. Це дає змогу не лише проаналізувати дієвість організаційних структур під час виконання покладених на них завдань і повноважень, а й прослідкувати еволюцію цих структур. Незалежно від організаційно-правового статусу територіальні громади відмінні за такими характеристиками, як:

- територія, що охоплюється сільською/селищною територіальною громадою;
- кількість населених пунктів у громаді;
- кількість органів місцевого самоврядування, які приєдналися та об'єдналися в громаду;
- чисельність населення в громаді.

Саме ці показники мають безпосереднє значення для формування організаційної структури, а тому і для проведеного дослідження.

В організаційній структурі органів місцевого самоврядування окремо виділяють керівництво або апарат, до якого відносяться такі посади, як голова, секретар ради, керуючий справами виконавчого комітету, заступник голови з діяльності виконавчих органів. В організаційній структурі сільських рад, як правило, передбачається одна посада заступника з питань діяльності виконавчої влади. Оскільки ми за основу взяли зовсім невеличку Музиківську сільську раду, то в її структурі взагалі відсутня така посада. У селищних радах зазвичай визначають від двох посад заступника голови, у міських радах кількість посад заступників може досягати 5–6. Слід зазначити, що більшість органів місцевого самоврядування вводить у структуру заступників із діяльності виконавчих органів. У разі

необхідності серед заступників може бути визначена посада першого заступника [2; 8].

Оскільки чинним законом про місцеве самоврядування передбачено за рішенням відповідної ради можливість суміщення посад секретаря ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету (стаття 50), то цим інструментом скористалися і в сільській раді, і в одній із селищних рад.

У більших за розмірами органах місцевого самоврядування вводять патронатну службу, у даному дослідженні кількість штатів її досягає навіть дев'яти одиниць. Кількість керівництва територіальної громади коливається від двох до дев'яти осіб (без урахування старост, патронатної служби) залежно від рівня громади, її розмірів та фінансових можливостей.

У середньому на одного керівника припадає близько 20–25 посадових осіб і працівників місцевого самоврядування у відповідному органі. Територіальні громади, які створені із центром на базі міської ради, мають у своїй організаційній структурі більшість структурних підрозділів і посадових осіб. А також у зв'язку з тим, що місто Херсон до того ж є й обласним центром із високою концентрацією людей у місті, на одну штатну одиницю керівництва в середньому припадає 68,8 одиниць штатів. Із метою пом'якшення цієї ситуації в міській громаді утворено департаменти з відповідною структурою ієрархій відділів та секторів.

Певні повноваження, як то повноваження у сфері благоустрою, надання комунальних послуг, економічного розвитку громад, освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, здійснюють комунальні підприємства, установи й організації, тому структурні підрозділи, які створені у відповідних територіальних громадах, не численні за кількістю посадових осіб місцевого самоврядування.

Здебільшого під час створення старостинських округів застосовувався такий підхід: кількість сільських/селищних голів до об'єднання дорівнює кількості старост після об'єднання; кількість секретарів дорівнює кількості діловодів. Із досліджених громад лише Нижньосірогозька селищна рада радикально зменшила кількість старост до чотирьох посад, однак кількість посад діловодів залишила на місці кожної бувшої сільської ради – 13 посад.

У цілому штатна чисельність кожної територіальної громади значно збільшена після проведеної адміністративно-територіальної реформи. Головним чинником такого зростання одиниць є прийняття значно більшого обсягу повноважень, завдань та відповідальності, отримання в управління мережі бюджетної сфери бывшего районного підпорядкування. А отже, за обмеженого фінансового ресурсу постало питання максимально ефективного функціонального розподілу обов'язків між структурними виконавчими органами ради.

Висновки. Зважаючи на досить складну організаційну структуру органів місцевого самоврядування, відсутність типового підходу до штатного розпису через потребу ефективного реагування на запити місцевого населення та умов функціонування кожної громади окремо, зміни повинні формуватися для кожного елемента структури за індивідуальним характером. При цьому модернізація повинна проходити комплексно і мати достатній час для організаційної підготовки до змін, адже оновлений основний підхід повинен червоною лінією проходити наскрізь усіх її елементів.

Список використаних джерел:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text/> (дата звернення: 10.11.2021).
3. Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12055> (дата звернення: 19.10.2021).
4. Хто і як керує ОТГ? Профспілка працівників агропромислового комплексу України. URL: http://profapk.org.ua/news/news_apk/2500.html (дата звернення: 18.10.2021).
5. Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 92–99.
6. Фурдичко Л.Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 5. С. 39–42.
7. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження КМУ від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki> (дата звернення: 12.11.2021).
8. Закон України «Про місцеве самоврядування» (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.11.2021).

References:

1. Pro dobroviljne ob'jednannja terytorialnykh ghromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (accessed 10 November 2021).
2. Pro zatverdzhennja Metodyky formuvannja spromozhnykh terytorialnykh ghromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvitnja 2015 r. № 214. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text/> (accessed 10 November 2021).
3. Shho u rozvytku ghromad i terytorij vidbulosja za 2019 rik. *Decentralizacija*. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12055> (accessed 19 October 2021).
4. Khto i jak keruje OTGh? Profspilka pracivnykiv aghropromyslovogho kompleksu Ukrainy. Available at: http://profapk.org.ua/news/news_apk/2500.html (accessed 18 October 2021).
5. Oljshanskyj O.V. (2015) Ob'jednannja terytorialnykh ghromad jak mekhanizm zabezpechennja jikh resursnoji spromozhnosti. *Aktualjni problemy derzhavnogho upravlinnja*, no. 2, pp. 92–99.
6. Furdychko L.Je. (2015) Decentralizacija: finansova nezalezhnistj miscevykh bjudzhetiv Ukrainy. *Socialjno-ekonomichni problemy suchasnogho periodu Ukrainy*, no. 5, pp. 39–42.
7. Kabinet Ministriv Ukrainy (2019) ‘Rozporjadzhennja vid 23 sichnja 2019 r. No. 77-r. “Pro zatverdzhennja planu zakhodiv z realizaciyi novogho etapu reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciyi vlady v Ukraini na 2019–2021 roky”’. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki> (accessed 12 November 2021).
8. Zakon Ukrainy “Pro misceve samovrjaduvannja” (zi zminamy ta dopovnennjamy). Oficijnyj sajт. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed 09 November 2021).