

УДК 329.275:316:33

В. А. Ткачук,
 д. е. н., професор кафедри економіки праці та соціального розвитку,
 Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ, Україна
 ORCID ID: 0000-0002-9684-8625

DOI: 10.32702/2306-6792.2019.15.3

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САМОДОСТАТНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

V. Tkachuk,
 Doctor of Economic Sciences, Professor at the Department of Labor Economics and Social
 Development of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

SOCIO-ECONOMIC FRAMEWORKS OF PROVIDING THE SELF-DETERMINATION OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

У статті обґрунтовано соціально-економічні засади забезпечення самодостатності об'єднаних територіальних громад. Систематизовано та запропоновано сутнісний зміст реформи децентралізації в Україні. Визначено, що ефективність функціонування ОТГ визначається рівнем їх самодостатності. Особливу увагу приділено проблемі розширення соціально-економічного потенціалу, здатного забезпечити ефективне функціонування детермінантних сфер фінансової та соціальної децентралізації, децентралізації в сферах освіти, охорони здоров'я, надання адміністративних послуг та передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність об'єднаних територіальних громад.

З метою диференційованого підходу до розширення соціально-економічного потенціалу проведено класифікацію областей України за рівнем самодостатності сформованих територіальних громад. Встановлено, що рівень самодостатності сформованих територіальних відображає рівень володіння матеріальними, соціальними та фінансовими ресурсами в достатніх обсягах, для реалізації функцій місцевого самоврядування, які відповідатимуть загальнодержавним стандартам.

The article substantiates the socio-economic principles of ensuring the self-sufficiency of the united territorial communities. The essence of the decentralization reform in Ukraine is systematized and proposed.

The purpose of the article is to study the socio-economic principles of ensuring the self-sufficiency of the united territorial communities.

It is determined that the effectiveness of OTG functioning is determined by the level of self-sufficiency. Particular attention is paid to the problem of the expansion of socio-economic potential capable of ensuring the effective functioning of the determinants of financial and social decentralization, decentralization in the spheres of education, health care, provision of administrative services and the transfer of agricultural land from the state to the communal property of the united territorial communities. In order to differentiate approach to the expansion of socio-economic potential, the classification of Ukrainian regions according to the level of self-sufficiency of the formed territorial communities has been conducted.

The process of financial decentralization, which began in Ukraine in 2014, requires in-depth study of the practical aspects of ensuring the self-sufficiency of the united territorial communities. The main purpose of the reforming is to change the management model with an emphasis on decentralization in the development of the territories of regions based on creation of self-sufficient administrative-territorial units on the principle of self-government.

It is established that the level of self-sufficiency of the formed territorial reflects the level of possession of material, social and financial resources in sufficient volumes, for realization of functions of local self-government, which will correspond to national standards.

The results of the decentralization reform in Ukraine are primarily dependent on overcoming the contradictions in the legislative and regulatory acts that should become the legal basis for the formation of a new administrative-territorial structure of our state.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, самодостатність, соціально-економічний розвиток, децентралізація.

Key words: united territorial communities, self-sufficiency, socio-economic development, decentralization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Процес фінансової децентралізації, який розпочався в Україні у 2014 році, потребує поглибленого вивчення практичних аспектів забезпечення самодостатності об'єднаних територіальних громад. Головна мета реформування полягає у зміні моделі управління з акцентом на децентралізацію у розвитку територій регіонів на основі створення самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць за принципом самоврядування. Результатом такого реформування має стати розширення соціально-економічного потенціалу та створення дієвого механізму на муніципальному рівні, здатного забезпечити ефективне функціонування детермінованих сфер фінансової та соціальної децентралізації, децентралізації в сферах освіти, охорони здоров'я, надання адміністративних послуг та передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність об'єднаних територіальних громад.

Зовнішні виклики глобалізаційного економічного середовища та інтеграції у світовий висококонкурентний простір потребують від українського уряду виважених управлінських рішень у сфері розподілення відповідальності за раціоналізацію використання ресурсів окремою територіальною громадою з метою підвищення ефективності використання податків місцевих бюджетів, які мають бути спрямовані на соціально-економічний розвиток.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика формування спроможних територіальних громад та ефективного розвитку системи самоврядування в національній економіці висвітлена в наукових роботах таких вітчизняних вчених: Г. Гички, А. Плехатого, О. Лук'янської, А. Бутенко, Т. Уманець, О. Дарієнко, С. Серьогіна, Ю. Шарова, Є. Бородіна, Н. Гончарук та інших. Увага зазначених науковців зосереджена на інноваційних підходах до оцінки економічної самодостатності територіальних громад та управлінні їх стратегічним розвитком.

Однак, попри значний доробок та важливі результати наукових досліджень, в умовах децентралізації влади та заходів реформування актуальним залишається питання обґрунтування соціально-економічних засад забезпечення самодостатності об'єднаних територіальних громад.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є дослідження соціально-економічних засад забезпечення самодостатності об'єднаних територіальних громад.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Реформа децентралізації передбачає створення нової ланки в системі адміністративного устрою України шляхом запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці — об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" серед принципів добровільного об'єднання територіальних громад на першому місці зазначено принцип конституційності та законності [7], але Конституцією України не передбачено такої адміністративно-територіальної одиниці як об'єднана територіальна громада, що створює певні розбіжності та незручності з точки зору нормативно-правового регулювання. Отже, першим питанням, яке потребує невідкладного вирішення є необхідність змін у Конституції нашої держави щодо питань децентралізації з метою імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування [3]. Перші кроки в цьому напрямі було здійснено шляхом прийняття проєкту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України, який "визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць" [8].

Схематично процес реформування можна представити так (рис. 1).

Процес децентралізації відбувається поступово. За даними "Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування" відсоток населення, яке проживає на території усіх ОТГ на початок 2019 ро-

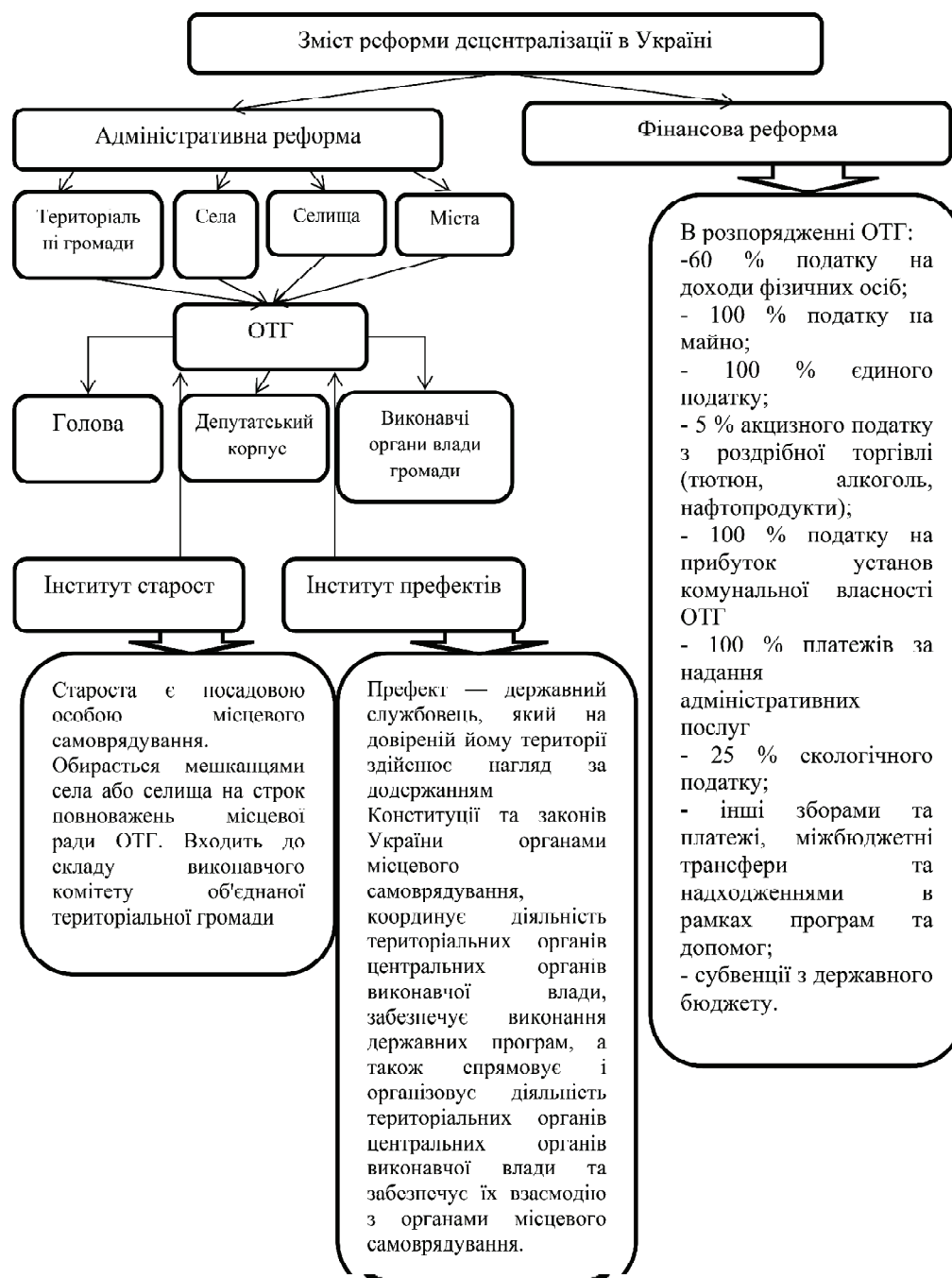


Рис. 1. Сутнісний зміст реформи децентралізації в Україні

Джерело: [11].

ку складав приблизно 20% [4]. Починаючи з 2015 року, відбувається поступове зменшення кількості необ'єднаних та не приєднаних територіальних громад (рис. 1) та відповідно, збільшення кількості об'єднаних територіальних громад (рис. 2). Слід зазначити, що темп приросту поступово зменшується.

Ефективність функціонування ОТГ визначається рівнем їх самодостатності [2]. На наш погляд, оцінювання рівня самодостатності об'єднаних територіальних громад доцільно проводити враховуючи наступні показники: кількість на-

селення об'єднаної територіальної громади, площа об'єднаної територіальної громади, кількість територіальних громад, що не об'єдналися, кількість територіальних громад, з чисельністю менш ніж 5 тис. осіб, індекс бюджетної прозорості об'єднаної територіальної громади. Слід зазначити, що ефективний розвиток громади та зростання доходів на душу населення за статистичними оцінками стає можливим з кількістю населення в громаді понад 5000 осіб, що зумовило формування цього показника саме на такому кількісному рівні. Крім того, індекс бюджетної

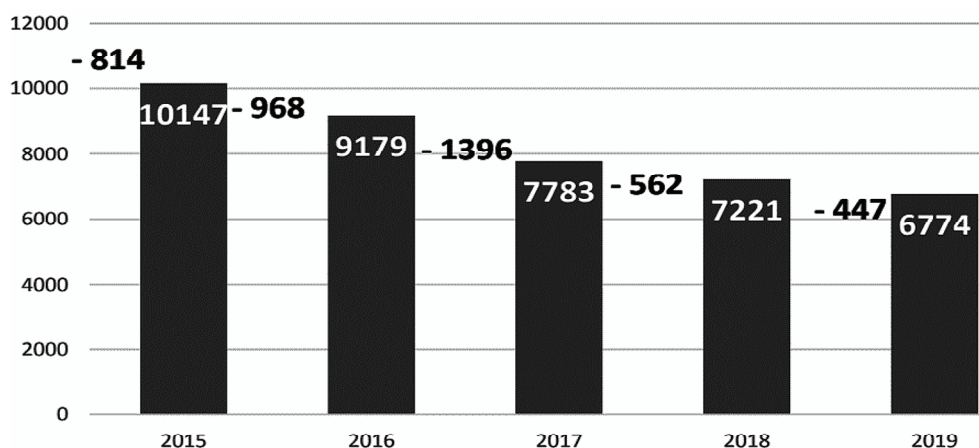


Рис. 2. Кількість необ'єднаних та не приєднаних територіальних громад

Джерело: [5].

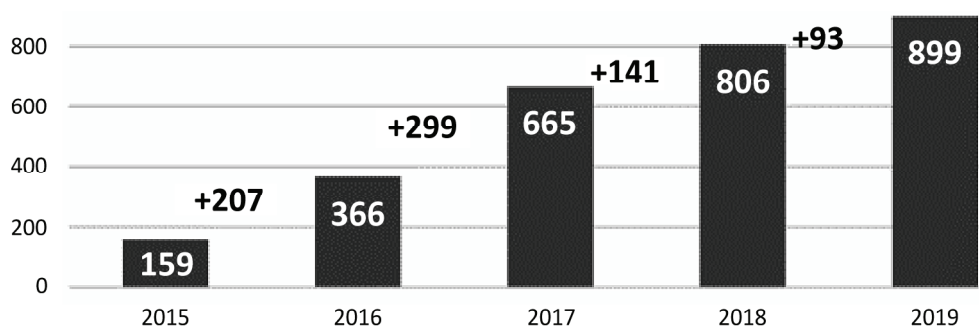


Рис. 3. Кількість об'єднаних територіальних громад

Джерело: [5].

прозорості об'єднаної територіальної громади є, на наш погляд, неодмінною частиною оцінювання рівня самодостатності, з причини того, що саме він відображає забезпеченість доступу до бюджетного процесу громадськості та інформування громадян щодо планування, організації та виконання місцевих бюджетів [4].

З метою здійснення класифікації областей України за рівнем самодостатності сформова-

них територіальних громад було застосовано кластерний аналіз — метод багатомірної класифікації даних, який дозволяє згрупувати об'єкти дослідження (в нашому випадку — регіони України) за схожою структурою, яка визначається показниками самодостатності сформованих територіальних громад.

За результатами кластеризації 24 регіони України було виокремлено п'ять кластерів, які відповідають певним рівням самодостатності (табл. 1).

Слід зазначити, що рівень самодостатності сформованих територіальних показує рівень володіння матеріальними, соціальними та фінансовими ресурсами в достатніх обсягах, для реалізації функцій місцевого самоврядування, які відповідатимуть загальнодержавним стандартам. Отже, доцільним стає розгляд показників розвитку об'єднаних територіальних громад за складовими децентралізації на прикладі представників кластерів за рівнем самодостатності. З цією метою, запропоновано виокремлення таких

Таблиця 1. Класифікація областей України за рівнем самодостатності сформованих територіальних громад

Кластер	Область	Показники кластеризації
Кластер 1 (високий рівень самодостатності)	Житомирська, Чернігівська, Запорізька, Дніпропетровська, Хмельницька	1. Кількість населення об'єднаної територіальної громади. 2. Площа об'єднаної територіальної громади. 3. Кількість територіальних громад, що не об'єдналися. 4. Кількість територіальних громад, з чисельністю менше 5 тис. осіб. 5. Індекс бюджетної прозорості об'єднаної територіальної громади
Кластер 2 (рівень самодостатності вище середнього)	Волинська, Сумська, Чернівецька, Тернопільська, Луганська, Миколаївська	
Кластер 3 (середній рівень самодостатності)	Донецька, Івано-Франківська, Харківська, Рівненська, Черкаська, Полтавська,	
Кластер 4 (рівень самодостатності нижче середнього)	Херсонська, Одеська, Львівська, Київська	
Кластер 5 (низький рівень самодостатності)	Кіровоградська, Вінницька, Закарпатська	

Джерело: [10].

складових децентралізації: фінансова децентралізація, децентралізація у сфері освіти, децентралізація в сфері соціальної політики, децентралізація у сфері надання адміністративних послуг (табл. 2).

Систематизовані дані щодо складових децентралізації об'єднаних територіальних громад говорять про те, що лідером за складовою фінансової децентралізації у кластері з високим рівнем самодостатності є Житомирська область, яка також є передовою і за складовою децентралізації у сфері освіти та соціальної політики. Що стосується децентралізації у сфері надання адміністративних послуг, то лідируючі позиції належать Одеській та Вінницькій областям.

За результатами фінансової децентралізації зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів за січень — березень 2019 року на 1 мешканця у порівнянні з таким же періодом у 2018 році відбулось наступним чином: власні доходи на 1 мешканця зросли на 22,7% та становили 1632,6 грн; приріст показника ПДФО на 1 мешканця склав 28,6%, а місцеві податки й збори на 1 мешканця склали 470,8 грн, що більше на 29,2% за аналогічний період 2018 року [5]. Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів у 2018 році становила 26,1%. За прогнозними значеннями цей показник у 2019 році становитиме 27,5%, що позитивно впливатиме на зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів.

У 2019 році у порівнянні з 2014 роком, державна підтримка місцевого та регіонального розвитку зросла у 41,5 раза та становила 20,75 млрд грн. Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку передбачає субвенцію на соціально-економічний розвиток, державний фонд регіонального розвитку, субвенцію на інфраструктуру ОТГ, кошти на будівництво спортивних об'єктів, субвенцію на розвиток медицини у сільській місцевості та кошти на підтримку секторальної регіональної політики. Найбільша доля фінансової допомоги припадає на державний фонд регіонального розвитку та складатиме 7,7 млрд грн у 2019 році.

Децентралізація у сфері освіти реалізується через створення опорних шкіл в областях,

Таблиця 2. Показники розвитку об'єднаних територіальних громад за складовими децентралізації на прикладі представників кластерів за рівнем самодостатності

Область (представники кластерів за рівнем самодостатності сформованих територіальних громад)	Фінансова децентралізація	Децентралізація у сфері освіти	Децентралізація в сфері соціальної політики	Децентралізація у сфері надання адміністративних послуг
	Державна фінансова підтримка, млн грн	Кількість опорних закладів в об'єднаних територіальних громадах, шт.	Створення віддалених робочих місць Пенсійним фондом з надання послуг у сфері пенсійного забезпечення (кількість ОТГ)	Кількість ЦНАП, які працюють в об'єднаних територіальних громадах
Житомирська	686,8	41	44	36
Волинська	589,4	19	30	27
Харківська	681	8	10	47
Одеська	609,4	11	16	41
Вінницька	635,1	18	26	41

Джерело: складено на основі [5].

та в ОТГ. Велике значення приділяється створенню класів з інклюзивним навчанням в опорних школах та їх філіях. Децентралізація у сфері охорони здоров'я полягає у підвищенні доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості. Так, за період реформування було створено 517 проєктів з охорони здоров'я загальною вартістю 2,9 млрд грн [5].

ВИСНОВКИ

Отже, результати реформування децентралізації в Україні передусім залежать від подолання суперечностей у законодавчих та нормативно-правових актів, які мають стати правовою основою формування нового адміністративно-територіального устрою нашої держави. Стійкий соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад формується на основі їх самодостатності та пошуку найбільш дієвого механізму забезпечення фінансової спроможності на основі використання власного фінансового потенціалу. Забезпечення самодостатності об'єднаних територіальних громад є запорукою гармонізованого розвитку суспільства, що, своєю чергою, є вимірником ефективності місцевого самоврядування.

Література:

1. Бутенко А.І., Уманець Т.В., Дарієнко О.В. Інноваційні підходи до оцінки економічної самодостатності територіальних громад. Економічні інновації. 2016. № 62. С. 223—231.
2. Гичка Г.Г. Формування спроможних територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 1 (117). С. 60—64.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. / ратиф. Законом № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р. URL:

http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 03.05.2019).

4. Звіт з результатами оцінки прозорості місцевих бюджетів міст та ОТГ. Індекси бюджетної прозорості 2018. Об'єднані територіальні громади. URL: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1550681529.4389.pdf (дата звернення: 03.05.2019).

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2019 року. Національний проект Децентралізація. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/402/10.05.2019.pdf> (дата звернення: 03.05.2019).

6. Пелехатий А.О., Лук'янська О.В. Громадський контроль виконання місцевих бюджетів: проблеми та перспективи реалізації Соціально-економічні проблеми сучасного періоду. 2015. Вип. 3 (113). С. 55—58.

7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 03.05.2019).

8. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення: 03.05.2019).

9. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / НАН України. ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України"; наук. редактор В.С. Кравців. Львів, 2017. 120 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20170701.pdf> (дата звернення: 03.05.2019).

10. Серьогін С.М., Шаров Ю.П., Бородин Є.І., Гончарук Н.Т. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія. ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

11. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf

References:

1. Butenko, A. I. Umanets, T. V. and Dariienko, O. V. (2016), "Innovative approaches to the estimation of economic self-sufficiency of territorial communities", *Ekonomichni innovatsii*, vol. 62, pp. 223—231.

2. Hychka, H. H. (2016), "Formation of capable territorial communities: problems and ways of

their solution", *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, vol. 1 (117), pp. 60—64.

3. Congress of Local and Regional Authorities (1985), "European Charter of Local Self-Government", available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Accessed 05 July 2019).

4. Public Partnership "On Transparent Local Budgets" (2018), "Report on the results of the assessment of the transparency of local budgets of cities and OTG. Budget Transparency Indicators 2018", available at: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1550681529.4389.pdf (Accessed 05 July 2019).

5. Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine (2019), "Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government as of May 10, 2019. National Decentralization Project", available at: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/402/10.05.2019.pdf> (Accessed 05 July 2019).

6. Pelekhatyj, A. O. and Luk'ians'ka, O. V. (2015), "Public control over the implementation of local budgets: problems and prospects of implementation", *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu*, vol.3 (113), pp. 55—58.

7. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "On voluntary association of territorial communities (Act 157-VIII, February 05)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Accessed 05 July 2019).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), "Draft Law on the Principles of the Administrative-Territorial Order of Ukraine", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (Accessed 05 July 2019).

9. Kravtsiv, V. S. (2017), "Territorial development and regional policy in Ukraine: actual problems, risks and prospects of administrative and financial decentralization", available at: <http://ird.gov.ua/irdp/p20170701.pdf> (Accessed 05 July 2019).

10. Ser'ohin, S. M. Sharov, Yu. P. Borodin, Ye. I. and Honcharuk, N. T. (2016), *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom ob'iednanykh terytorial'nykh hromad: innovatsijni pidkhody ta instrumenty* [Management of Strategic Development of the United Territorial Communities: Innovative Approaches and Tools], DRIDU NADU.

11. NISS (2018), "Formation of united territorial communities: state, problem issues and ways of their solution", available at: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf (Accessed 05 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 19.07.2019 р.