

Мовчанюк А. В., кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Уманський національний університет садівництва, м. Умань, Україна

ORCID ID: 0000-0002-1536-3408

e-mail: anastasiyamov@gmail.com

Особливості функціонування спроможної територіальної громади в умовах децентралізації влади

Анотація. В статті висвітлюється сучасний стан реалізації реформи місцевого самоврядування, яка базується на принципах адміністративної та фінансової децентралізації. Ключовими аспектами реформи є створення умов для соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення. На основі проведеного дослідження визначено основні шляхи зміцнення економічної та фінансової бази органів місцевого самоврядування. Проаналізовано комплекс завдань, від яких залежить забезпечення функціонування спроможності територіальної громади. Визначено основні категорії потенціалу сільських територій, від яких залежить забезпечення розвитку та фінансово-економічна спроможність об'єднаних територіальних громад. Також проведено оцінку потенціалу розвитку території шляхом комплексного аналізу сукупності відповідних ресурсів, а саме: демографічного; кадрового; трудового; економічного; фінансового та соціального, кожен з яких є неодмінною внутрішньою складовою ресурсного потенціалу територіальної громади.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада; децентралізація; адміністративно-територіальні одиниці; місцевий розвиток; фінансова спроможність; ресурси.

Movchaniuk Anastasiia, PhD (Economics), Associate professor of the Department of Public Management and Administration, Uman National University of Horticulture, Uman, Ukraine

Features of Functioning of Solvent Territorial Community in the Conditions of Power Decentralization

Abstract. Introduction. The development of Ukraine at the present stage depends on the ability of territorial units to self-development on the basis of resource self-sufficiency. Providing of steady socio-economic development of regions and territorial communities depends directly on the effective management system, the development of the real sector of the economic structure of the territory and the sufficient formation of its budget. The reform of local self-government should assist strengthening of territorial communities and increase their level of responsibility, as the base unit of local self-government, for the effectiveness of the territorial organization of socio-economic life of the community and the rational use of its resource potential.

Purpose. The purpose of the article is researching formation of financial and economic potential of territorial communities in the context of strategic priorities of development of local self-government in the conditions of decentralization of power.

Results. Reforming the territorial organization of power on the principles of decentralization is one of the key trends in the system of public transformation in Ukraine. The process of decentralization involves expanding and strengthening the powers of the authorities directly on the places, with the goal of increasing efficiency and optimization in the system of governance of socially important affairs, the realization of regional and local interests, which is the key of local development and democracy. With every year the questions that related to the development of rural areas in Ukraine have become all more actuality, because Ukraine is an agrarian country, where rural areas play an important role, since they occupy 90% of its area and occupy 1/3 of the population. Presently in Ukraine there is a process of search an effective way for the development of rural territories and the formation of a new model of management of rural settlements, where the central element should become a solvent territorial community.

Conclusions. Potential for the development of solvent territorial communities is a set of various factors that influence on their socio-economic development, determination of basic functions and systems of their development on their territory. Resource potential is an objective precondition for the territory to implement its development program, and it is characterized by the territory's saturation by factors of production (natural resources, labour force, fixed assets, infrastructure, etc.) and the ability of the community to ensure the formation of a competitive and sufficient local budget.

Keywords: combining local communities; decentralization; administrative units; local development; financial capability; resources.

JEL Classification: H70; H73; O18.

Постановка проблеми. Розвиток України на сучасному етапі залежить від спроможності територіальних одиниць до саморозвитку. Забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів та територіальних громад залежить від ефективної системи управління, розвитку реального сектора економічної структури території. Реалізація цих завдань великою мірою залежить від повноважень органів місцевого самоврядування, спроможності їх ефективно акумулювати та використовувати фінансово-економічний потенціал території, здатності забезпечити задоволення інтересів громадян у різних сферах життєзабезпечення та надання якісних соціальних послуг.

Саме реформа місцевого самоврядування, яка сьогодні реалізується в Україні та базується на принципах адміністративної та фінансової децентралізації, має сприяти посиленню спроможності територіальних громад та підвищенню їх відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями ресурсного потенціалу громад займаються чимало відомих українських науковців: В. Антоненко, М. Багмет, О. Батанов, М. Білинська, В. Бодров, В. Вакулєнко, К. Ващенко, С. Дубенко, В. Загорський, С. Загороднюк, В. Ємельяно, Ю. Іванченко, Ю. Ковбасюк, В. Куйбіда, М. Малік, С. Мельник, В. Месель-Веселяк, Л. Михайлишин, О. Павлов, П. Саблук, О. Фрицький та інші. Однак, попри велику кількість досліджень у сфері місцевого самоврядування та характеристики ресурсного потенціалу громад, ця проблематика залишається актуальною.

Формулювання цілей дослідження. Метою статті є дослідження формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед комплексу реформ, які сьогодні реалізуються в Україні, децентралізація влади є однією із ключових реформ державної політики, направлених на формування сільських територій з більш досконалою економічною системою, здатною вирішувати сукупність соціальних питань для задоволення потреб населення у різних сферах їх життєзабезпечення та отримання якісних адміністративних, соціальних послуг. Державна політика України спрямовується на розбудову самодостатніх територіальних громад, які мають стати дієвими та ефективними ланками управління, базовими суб'єктами місцевого самоврядування.

Розвиток суспільства пов'язаний з питаннями адміністративно-територіального устрою як внутрішньої територіальної організації держави з поділом її на відповідні складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. В Україні існує адміністративно-територіальний устрій, що склався ще за часів командно-адміністративної моделі управління. Основним принципом його формування

було наближення апарату управління безпосередньо до населення і суб'єктів господарювання. Чинний на сьогодні в більшій частині країни адміністративно-територіальний устрій не враховує повною мірою інтереси місцевого самоврядування, що розглядається як складова державного управління з підпорядкуванням по вертикалі органам влади вищого рівня.

Реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації є одним з ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні. Базовою складовою цієї реформи є оптимізація просторової основи функціонування органів влади, якою виступає адміністративно-територіальний устрій. Метою такої оптимізації є створення ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної забезпечити сприятливі умови для життя людей та можливості для стійкого соціально-економічного розвитку усіх регіонів шляхом раціонального використання їхнього потенціалу.

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що «місцева влада в межах закону має повне право вільно розв'язувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт з громадянином» [2, с.108]. Тобто хартія задекларувала принцип субсидіарності як головний при здійсненні місцевого самоврядування та має бути запорукою місцевого розвитку, особливо в сільській місцевості. Держава має відмовитися від невласливих їй функцій та передати право вирішувати найбільш ключові питання на рівень територіальних громад.

Досвід європейських країн свідчить, що ефективне місцеве самоврядування може будуватися лише на засадах публічної влади територіальних громад, в основі якої забезпечується реалізація права громади самостійно розв'язувати питання місцевого значення. Ключовою проблемою при розв'язанні відповідних питань є питання належного ресурсного забезпечення відповідних рішень, тому будь-яка територіальна громада має враховувати ресурсні можливості: як власні, так і суспільно регіональні.

Нині в Україні відбувається незворотний процес пошуку ефективного шляху для розвитку сільських територій. Прийнятий у 2014 році Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8] надає змогу сформувати самоврядну модель управління сільськими населеними пунктами, де центральним елементом має стати спроможна територіальна громада. Мешканцям сільських населених пунктів надається можливість стати більш автономними, самостійними та обирати власні напрями розвитку, отримавши при цьому всебічну підтримку держави та міжнародних організацій. Саме

для цього в Україні відбувається процес децентралізації – передачі повноважень на місцевий рівень. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Процес децентралізації передбачає розширення і зміцнення прав і повноважень органів влади безпосередньо на місцях з метою підвищення ефективності та оптимізації в системі управління суспільно важливими справами, реалізації регіональних та місцевих інтересів, що є запорукою місцевого розвитку та демократії.

В Україні загально визнаною реальністю є проблема низького рівня життя сільського населення, вирішити яку самостійно селяни не в змозі: трансформація соціально-економічних відносин в країні, реформування аграрного сектору економіки є обставинами, які часто перевищують можливості виживання окремої сільської родини. Тому слід створювати умови для підвищення рівня життя сільського населення шляхом організації нових робочих місць в агровиробництві. Комплексне дослідження і оцінювання рівня життя селян, визначення перспективних напрямів його підвищення в умовах соціально-економічних перетворень в агросекторі визначають безумовну практичну значущість і соціальну потребу аналізу даного питання.

Коштів, які виділяє уряд на фінансування обласних, районних, селищних та сільських рад не вистачає. В чинних умовах обмеженості бюджетних та інших фінансових ресурсів територіальної громади головним ресурсом її сталого соціально-економічного розвитку є власний внутрішній ресурсний потенціал. Забезпечення збереження, раціонального використання та подальшого нарощення ресурсного потенціалу громади має бути одним із пріоритетів діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і територіальної громади. Саме тому одне із головних завдань концепції формування в Україні спроможного місцевого самоврядування європейського зразка полягає у визначенні не тільки оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад, оптимальної системи місцевого самоврядування, повноважень з надання публічних послуг, а й ресурсної бази територіальних громад [7, с.261].

Оцінити потенціал розвитку території можна шляхом комплексного аналізу сукупності відповідних

ресурсів, що є внутрішніми складовими потенціалу. Виходячи з результатів аналізу сучасних досліджень, можна визначити ключові категорії потенціалу села, а саме: демографічний, кадровий, трудовий, економічний, фінансовий, екологічний та соціальний, кожен з яких є неодмінною складовою ресурсного потенціалу сільських територій.

З кожним роком питання, що стосуються розвитку сільських територій в Україні, стають все актуальнішими, адже Україна – це аграрна країна, де сільські території відіграють важливу роль, оскільки займають 90% її площі та на яких проживає третина населення.

В Черкаській області сільськогосподарські угіддя становлять 14,5 тис. км² (70% загальної площі) з чисельністю населення (станом на 01.01.2019 р.) 1222 тис. осіб, з яких 45 % – жителі сільської місцевості. За адміністративним устроєм до складу області входять 20 районів із 855 населеними пунктами, з яких 824 (96,4%) – сільського типу. Перші три об'єднані територіальні громади (ОТГ) в Черкаській області були створені у жовтні 2015 року, які об'єднали 8 сільських населених пунктів загальною площею 380,7 км² та чисельністю населення 18,1 тис. осіб. Станом на 01 січня 2019 р. в області вже створено 56 ОТГ, в які об'єдналось 192 населених пункти загальною площею 8211,5 км² [10].

На прикладі однієї зі створених об'єднаних територіальних громад Черкаської області було проведено дослідження формування фінансово-економічної системи громади.

Паланська об'єднана територіальна громада Уманського району Черкаської області була створена 23 листопада 2017 р., до якої увійшли вісім сіл із населенням 8584 осіб. Загальна площа адміністративних утворень Паланської громади становить 23466 га, з них найбільшу частку займають сільськогосподарські угіддя – 73% або 17167 га (з яких рілля – 15649 га, сіножаті пасовища – 514 га, багаторічні насадження 1008 га) та ліси й лісосмуги – 20 % або 4759 га (табл. 1).

Територія Паланської об'єднаної громади займає 16,7 % території Уманського району Черкаської області, з яких 73,2% становлять сільськогосподарські угіддя з родючими чорноземами, які на 54,9% складаються з опідзолених ґрунтів, на 42,8% – з чорноземів типових, 2,3 % – інших ґрунтів.

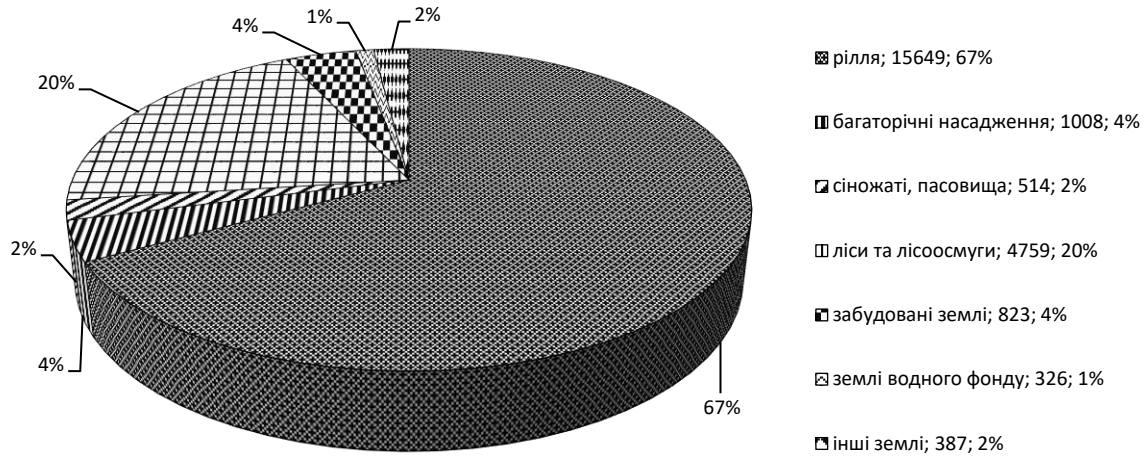


Рисунок 1 – Склад та структура земельних угідь Паланської об'єднаної територіальної громади Уманського району, (га)

Джерело: представлено автором

Наведені у таблиці 1 дані дозволяють зробити висновок про наявність в Паланській ОТГ значних обсягів земель, що використовуються аграрними підприємствами для ведення своєї господарської діяльності.

Таблиця 1 Розподіл земельних площ та сільськогосподарських угідь Паланської об'єднаної територіальної громади станом на 01.01.2018 року

Назва показника	Загальна площа земель, всього, га	Сільськогосподарські угіддя, га	В тому числі:			% використаня СГ угідь користувачами %
			Рілля, га	Багаторічні насадження, га	Сіножаття, пасовища, га	
Усього земель	23466	17167	15649	1008	514	100,0
Користувачі землі:						
Сільськогосподарські підприємства	13973	13893	12722	724	447	80,9
Фермерські господарства	1468	1449	1145	259	45	8,4
Громадяни, які самостійно обробляють свої земельні паї	786	786	786	–	–	4,5
Громадяни соціальної сфери, ОСГ	1156	963	928	25	10	5,6
інші	93	80	68	–	12	0,5

Джерело: складено автором на основі [4]

Особисті селянські господарства та громадяни, які самостійно обробляють свої земельні частки (паї), в структурі землекористувачів Паланської ОТГ займають 5,6% та 4,5% відповідно і використовують 1749 га сільськогосподарських угідь. Особисті селянські господарства в останні десять років є одними з основних виробників плодово-овочевої продукції, ними вирощується 15 тис. тонн картоплі, що складає 33 % загальнорайонного виробництва картоплі, 2,1 тис.

тонн овочів відкритого ґрунту (13,1%), 1,2 тис. тонн плодоягідних культур (50 %).

Розпочавши свою діяльність лише у 2018 році, Паланська ОТГ з метою виділення перспективних напрямків розвитку громади та раціонального використання землі, розроблено картосхему землевпорядних заходів. Завдяки графічному представленню інформації про всю територію громади з нанесенням пайових земель, земель лісового фонду, водних об'єктів, боліт, чагарників і т. п., вдалося

виокремити землі запасу, що не надані в користування, і які можуть бути використані для задоволення потреб громади та формують її ресурсний потенціал. Отже, можна зробити висновок, що земельні ресурси є одним з основних виробничих потенціалів, завдяки яким і визначається економічний розвиток сільської території Паланської ОТГ.

Ще одним важливим чинником, що визначає функціонування сільських територій будь-якого регіону є показник забезпеченості трудовими ресурсами. Складна економічна ситуація, що склалася

в період становлення незалежної України, спровокувала значне зниження кількості населення не лише у сільській місцевості, а в Україні загалом. За останні 20 років чисельність населення України зменшилась, ця тенденція спостерігається і зараз. Особливо гостро постає питання трудових ресурсів у сільській місцевості.

Дані таблиці 2 свідчать про щорічне зменшення як загальної чисельності жителів Паланської громади, так і економічно активного населення.

Таблиця 2 Населення Паланської ОТГ за економічною активністю 2016-2018 рр., осіб

Назва показника	2016 рік	2017 рік	2018 рік	Відношення 2018 р. до 2016 р., %
Загальне число жителів	8969	8746	8584	95,7
Економічно активне населення	4995	4852	4807	96,2
Зайняті	4386	4307	4268	97,3
Безробітні	609	545	539	88,5

Джерело: складено автором на основі [9]

Фінансово-економічний потенціал територіальної громади формується її територіальними суб'єктами економіки та населенням. Ними створюється фінансовий ресурс території, який прямо залежить від діяльності суб'єктів регіональної економіки та їх взаємодії. Складова фінансово-економічного потенціалу досліджується на основі аналізу достатності власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів та оцінки ефективності їх використання місцевими органами влади для забезпечення соціально-економічного розвитку територій та формування фінансово-економічного потенціалу майбутніх періодів [1].

До об'єднання в одну територіальну громаду сільські бюджети Паланської, Берестівської, Городецької, Громівської, Кочержинської, Кочубіївської, Максимівської, Томашівської сільських рад у 2016-2017 роках формувались внаслідок податкових надходжень, основними із яких були плати за використання землі, (орендна плата, земельний податок), рентна плата за використання лісових ресурсів, акцизний податок на реалізоване на території пальне та підакцизні товари.

При об'єднанні сільських громад до бюджету територіальної громади надходить 60% податку на доходи фізичних осіб, який раніше спрямовувався до районного бюджету. Так, бюджет Паланської об'єднаної територіальної громади за 2018 рік склав 55,9 млн грн, з яких власні податкові надходження – 33,6 млн грн. Крім того до зведеного бюджету ОТГ надходить державна субвенція у розмірі 18,9 млн грн, з яких освітня субвенція – 13,4 млн грн, медична – 5,3 млн грн.

Висновки. Потенціал розвитку спроможних територіальних громад – це сукупність різноманітних факторів, що впливають на їх соціально-економічний розвиток, визначення основних функцій та динаміку їх розвитку. Ресурсний потенціал є об'єктивною передумовою (можливістю) для території реалізувати його програму розвитку та характеризується насиченістю території факторами виробництва (природними ресурсами, робочою силою, основними фондами, інфраструктурою тощо) та здатністю громади забезпечити формування конкурентоспроможного і самодостатнього місцевого бюджету.

Література:

1. Арабчук Я. І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20.
2. Бейко О. В. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / за ред. М.О. Пухтинський. К., 2003. 400 с.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-17 від 08.07.2010 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 01.02.2018).
4. Офіційний сайт Паланської об'єднаної територіальної громади. URL: www.palankaotg.ck.ua (дата звернення: 01.02.2018).
5. Павлов О.І. Сільські території України : монографія. Одеса : «Астра». 2014. 367 с.
6. Пелехатий А. О. Фінансова незалежність бюджетів об'єднаних територіальних громад: основні проблеми та шляхи їх подолання. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. Львів, 2016. Вип. 4 (120). С. 126–130.

7. Попова М.Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 54. С. 258-264.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України № 157-VIII від 5.02.2015 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 01.02.2018).
9. Програма соціально-економічного розвитку Паланської об'єднаної територіальної громади на 2018 рік. Рішення сесії Паланської сільської ради від 20.12.2017. № 42.
10. Фінансова децентралізація: результати та перспективи. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8342> (дата звернення: 01.02.2018).

References:

1. Arabchuk, Ya. I. (2016). *Finansova detsentralizatsiia – osnovna skladova spromozhnoi hromady* [Financial decentralization – the main component of a capable community]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20 [in Ukrainian].
2. Beiko, O. V. & Pukhtynskyi, M. O. (2003). *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia ta rozvytok mistsevoi i rehionalnoi demokratii v Ukraini* [European Charter of Local Self-Government and Development of Local and Regional Democracy in Ukraine]. Kyiv [in Ukrainian].
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010). The Budget code (Act. No. 2456-17, July 8). Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
4. Ofitsiynyi sait Palanskoi obiednanoi terytorialnoi hromady [Palanska Territorial Community]. Retrieved from: www.palankaotg.ck.ua.
5. Pavlov, O. (2014). *Silski terytorii Ukrainy* [Rural areas of Ukraine]. Odessa: Astra [in Ukrainian].
6. Pelekatyy, A. O. (2016). Financial independence combined budgets of local communities, the main problems and possible solutions. *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny*, 4, 126-130 [in Ukrainian].
7. Popova, M. F. (2015). Decentralization of power as a mechanism for community development. *Aktualni problemy polityky*, 54, 258-264 [in Ukrainian].
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010). The voluntary association of territorial communities (Act. No. 157-VIII, February 5). Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
9. Palanska Village Rada (2017). *Program of social and economic development of the Palanska territorial community for 2018* (Order. No. 42, December 12) [in Ukrainian].
10. *Finansova detsentralizatsiia: rezultaty ta perspektyvy* [Financial decentralization: results and prospects]. Retrieved from: <http://decentralization.gov.ua/news/8342> [in Ukrainian].

