

Кріпак А.П.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті уточнено сутнісну характеристику організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад. Установлено, що необхідність організаційно-економічного регулювання формування спроможних територіальних громад зумовлена низкою особливостей, які притаманні вітчизняній системі місцевого самоврядування. Проаналізовано проблеми, які впливають на недосконалість організаційно-економічного забезпечення розвитку спроможних територіальних громад в Україні. З'ясовано, що для того, щоб громади розвивалися більш ефективно та підвищувався рівень конкурентоспроможності їхніх територій, необхідно визначити відповідний інструментарій та налагодити організаційно-економічне забезпечення державної підтримки процесу формування об'єднаних територіальних громад і консолідації їх власних надходжень.

Організаційно-економічний механізм розглядається як сукупність нормативних, фінансових та організаційних заходів органів публічної влади щодо удосконалення підходів до проведення адміністративно-територіальної реформи в рамках зміцнення місцевих бюджетів. Обґрунтовано пріоритетні напрями досягнення стратегічних цілей об'єднаних територіальних громад в організаційно-економічному забезпеченні їх розвитку. Визначено основні принципи та інструменти організаційно-економічного механізму. Установлено, що формування місцевих бюджетів та бюджетів розвитку спроможних громад, розширення їх податкової бази, ефективне використання наявних місцевих ресурсів, заохочення підприємницької ініціативи в контексті переходу на економічний саморозвиток сприяють соціально-економічному розвитку територій.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, спроможні територіальні громади, об'єднана територіальна громада, децентралізація, організаційно-економічний механізм.

Постановка проблеми. В умовах реформування системи місцевого самоврядування, рівень та ефективність забезпечення спроможності територіальних громад у поєднанні з їх об'єднаним процесом стають потужним чинником забезпечення конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Забезпечення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) тісно пов'язується з необхідністю реалізації головних завдань щодо ефективного функціонування та гарантування економічної стабільності ОТГ шляхом планування, організації та реалізації виваженої державної та місцевої політики.

Формування спроможних територіальних громад є обов'язковою складовою частиною комплексної стратегії розвитку системи місцевого самоврядування, перебуває в центрі уваги багатьох учених і практиків та зумовлює актуальність дослідження цієї сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та

теоретико-методичним аспектам розвитку спроможних територіальних громад як одного з найактуальніших напрямів здійснення реформи децентралізації у світі присвячені наукові дослідження таких учених: О. Гордєєва, Г. Гички, А. Ібрагімової, Н. Ільченко, Я. Казюк, В. Куйбіди, С. Малаш, Я. Малик, В. Мамонової, Г. Маркович, О. Осипенко, А. Ткачука, О. Шевченко та ін. Разом із цим необхідне подальше вдосконалення теоретико-методичних та науково-практичних засад щодо формування ефективного організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад.

Постановка завдання. Метою роботи є дослідження проблем і виявлення основних детермінант щодо активізації формування ефективного організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад. Для реалізації поставленої мети в роботі було визначено такі завдання: проаналізувати критерії, які дають змогу оцінити рівень спроможності громади; визначити інструментарій формування ефективного організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7] як рамкові документи, стали рушійною силою з удосконалення адміністративно-територіального устрою, формування економічно та фінансово-спроможних територіальних громад, здатних надавати якісні публічні послуги членам територіальних громад. Проте для реалізації концептуального підходу щодо розвитку спроможних територіальних громад актуальним є наукове обґрунтування організаційно-економічного механізму і відповідного інструментарію його регулювання. Система відповідних стимулюючих інструментів має бути направлена, з одного боку, на здійснення секторальних реформ (освітньої, медичної, житлово-комунальної тощо), а з іншого – завданням механізму є створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Організаційні та економічні інструменти в системі організаційно-економічного механізму тісно пов'язані з адміністративно-правовими інструментами. У процесі реалізації організаційно-економічного механізму на державному рівні організаційну складову частину механізму через здійснення відповідних повноважень забезпечують Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства, регіональна влада та ОМС. Всі ці органи, використовуючи організаційні інструменти, адміністративні і правові обмеження, застосовують також і економічні інструменти, які дають змогу впорядкувати адміністративно-територіальний устрій, розділити компетенції органів влади, наповнити їх необхідними ресурсами – фінансовими, кадровими, інфраструктурними, і встановити систему контролю, як елемент відповідальності цих самих органів влади.

Тому особливий акцент варто робити на формуванні інструментів стимулювання якісної складової частини таких відносин, зокрема на економічному стимулюванні, сутність якого розглядають крізь призму створення безпосередньо матеріальної (грошової) зацікавленості в забезпеченні спроможності та сталого розвитку територіальних громад.

Останнім часом стимулюванню надається дедалі більше уваги і значення, оскільки тільки адміністративними санкціями неможливо примушувати місцеві органи влади впроваджувати ті

чи інші заходи в процесі своєї діяльності. Основними інструментами адміністративного впливу на формування спроможних територіальних громад є Методика їх формування, закони, постанови, стандарти, нормативи. Найбільш значущим інструментом у системі адміністративного регулювання, на думку фахівців, є Методики формування спроможних територіальних громад [8], яка визначає, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Ця Методика дає змогу також визначити потенційні адміністративні центри майбутніх спроможних громад та зони їх впливу і прийнята в рамках реалізації положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7].

Проте варто зазначити, що укрупнення громад не є головною метою реформи, основною детермінантою в цьому процесі виступає питання формування спроможних громад – «не ресурсів, які розподіляються, а ресурсів, які місцевості, внаслідок своєї взаємодії, створюють» [10]. Тобто території мають формуватися з урахуванням принципу повсюдності, а також мають бути не розривними, розташованими в межах області та, за можливості, в межах одного району [8]. Іншою детермінантою в процесі формування спроможних територіальних громад є визначення адміністративних центрів ОТГ, відстань від яких до населених пунктів громади не має перевищувати 20 км, а в окремих випадках – 25 км, та мати найбільш розвинуту інфраструктуру, належне кадрове та фінансове забезпечення.

Як наслідок, процес реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні, який було розпочато з метою забезпечення зростання фінансової самостійності та спроможності ОМС, поряд із позитивними надбаннями має окремі системні недоліки, найбільшим серед яких є уніфікований підхід щодо формування спроможних територіальних громад. Оскільки окреслена вище Методика [8] не враховує особливостей окремого регіону країни, параметри, які покладено в основу визначення потенційного адміністративного центру ОТГ, є достатньо обмеженими та стандартизованими, що не дає змогу визначити реальний рівень фінансового потенціалу, а також соціально-економічного розвитку території. Крім того, варто зазначити, що умови формування спроможних територіальних громад, визначені в Методичі [8], спонукають до посилення процесів урбанізації в Україні. Про

характер окреслених недоліків формування спроможних територіальних громад свідчить аналіз Перспективних планів їх розвитку [6, с. 133].

Створення ОТГ та визначення їх центрів лише з урахуванням зони доступності потенційного адміністративного центру та обмеженого переліку узагальнених показників забезпечує формальне укрупнення територіальних громад, яке не сприяє зростанню рівня їх фінансової самостійності та спроможності. По-перше, це зумовлено тим, що ОТГ, поряд із розширенням доходів бюджету, надаються такі самі повноваження, як і містам обласного значення, які мають більший фінансовий потенціал, ніж села та селища, оскільки на територіях міст обласного значення зосереджено найбільшу кількість підприємств виробничої та невиробничої сфери. По-друге, положення окресленої вище Методики [8] спонукають до надмірного укрупнення територіальних громад, що не забезпечує досягнення однієї з основних цілей адміністративно-територіальної реформи – максимальне наближення громадських благ та послуг до мешканців базових територіальних громад. Проте це наближення громадських благ та послуг до мешканців територіальних громад інколи видається формальним, а надмірне укрупнення територіальних громад призводить до дедалі більшого зростання диференціації соціально-економічного розвитку територіальних громад, нівелює фактичне зростання доходів місцевих бюджетів, посилює негативні тенденції урбанізації тощо.

Зважаючи на ці та інші сентенції, 24.01.2020 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад», у новій редакції якої акцент зроблений на порядку розроблення перспективних планів та формуванні спроможних громад. Встановленими критеріями, які дають змогу оцінити рівень спроможності громади, визначено:

- 1) чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- 2) чисельність дітей шкільного віку, які навчаються в загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- 3) площа території спроможної територіальної громади;
- 4) індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- 5) частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Рівень спроможності визначається за сумою вказаних вище критеріїв і може бути низьким, середнім та високим. Рівень спроможності громад буде враховуватися під час розроблення чи вне-

сення змін до перспективних планів. При цьому кількість громад із низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10% від загальної кількості спроможних громад області. Також відтепер у процесі формування спроможних територіальних громад мають братися до уваги ще й оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступність публічних послуг.

У постанові уряду також йдеться, що облдержадміністрації у двотижневий термін мають внести на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо узгодження перспективних планів формування територій громад із цією постановою. Як відомо, 20.12.2019 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)» № 2189 від 30.09.2019 р. Закон передбачає, зокрема, що надалі об'єднання громад відбуватиметься виключно за перспективним планом і без обов'язкової участі обласних рад. Ці зміни також враховані в оновленій Методикі. І хоча затвердження перспективного плану формування територій громад не є фактом їх об'єднання, важливо, що з набуттям чинності змін до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» громади відтепер можуть об'єднуватися лише за перспективним планом.

3 грудня 2019 р. у Мінрегіоні за участі народних депутатів, представників облдержадміністрацій, ОМС, профільних асоціацій та експертів тривають консультації зі створення фінальних проектів перспективних планів областей, які мають лягти в основу майбутнього закону про адміністративно-територіальний устрій.

Тому з урахуванням загальноприйнятої системи інструментів розвитку спроможних територіальних громад можна виділити групу інструментів (організаційні, адміністративно-правові, законодавчі, економічні, організаційно-економічні інструменти), які мають забезпечувати організаційну та економічну складову частини формування організаційно-економічного механізму, спрямованого на ефективне управління відповідною територією (рис. 1). Базою формування організаційно-економічного механізму та його інструментарію є принципи їх побудови, які, відповідно до Закону України [7], формують громади за такими принципами: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Науково обґрунтовано, що важливою складовою частиною у формуванні спроможної територіальної громади є стимулююча складова частина, яка реалізується за допомогою законодавчо-нормативного забезпечення цього процесу.

Таким чином, організаційно-економічний механізм є сукупністю інструментів організаційного та економічного спрямування, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування забезпечують регулювання процесів та здійснюють фінансування безпосередніх заходів щодо забезпечення процесу формування спроможних громад, зокрема застосування організаційно-економічних важелів і стимулів, передбачених законодавством про формування спроможних територіальних громад. Такий стимулюючий ефект виправдав себе. Підтвердженням цьому є позитивна динаміка зростання кількості ОТГ в Україні, яка зі 159 ОТГ у 2015 р. збільшилася до 1029 ОТГ у 2020 р. (станом на 10.01.2020 р.) [5]. Першоосновою цього процесу виступає зміцнення системи організаційного та фінансово-економічного забезпечення ОМС,

адже за умов ринкової економіки інститут місцевих фінансів є основою збалансованого розвитку територій і забезпечує не лише соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, а й впливає на підвищення добробуту членів територіальних громад.

Так, відповідно до норм Бюджетного кодексу України (ст.ст. 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108) бюджети ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом у формі [2]: базової та реверсної дотації; освітньої та 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). Найбільша частка міжбюджетних трансфертів, що покращують сталий розвиток ОТГ, припадає на субвенцію на соціально-економічний розвиток, кошти ДФРР та інфраструктурну субвенцію. У табл. 1 наведемо їх динаміку.

Таблиця 1

Основні фінансові інструменти державної підтримки сталого розвитку ОТГ у 2016–2018 рр. та їх розмір (млн грн)*

Роки	Субвенції на формування інфраструктури ОТГ	Субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій	Кошти Державного фонду регіонального розвитку
2016	1600	3255	3600
2017	1560	6149	3300
2018	1900	5000	6000

*Примітка: наведено разом суму по загальному та спеціальному фондах державного бюджету

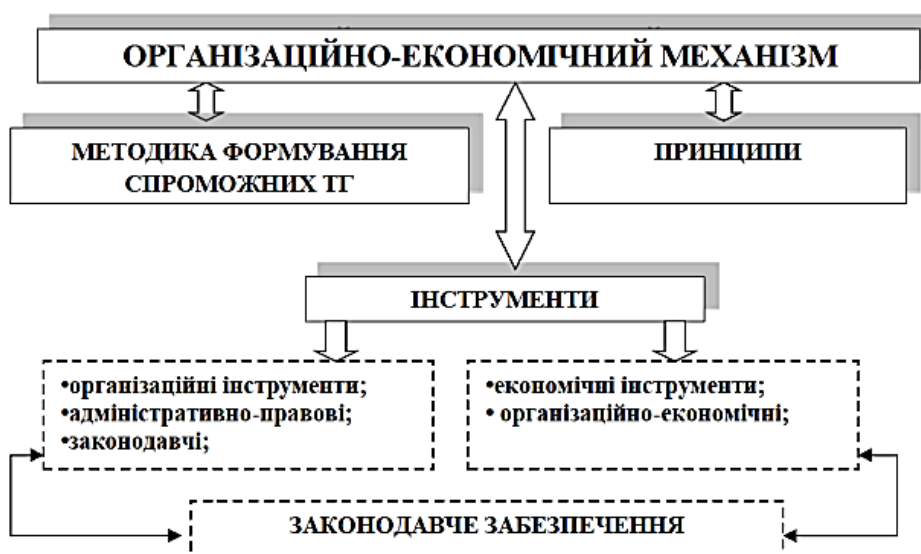


Рис. 1. Базові елементи формування організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад

Оскільки субвенцію на формування інфраструктури ОТГ вперше було запроваджено з 2016 р., для порівняння даних було обрано саме часовий лаг у три роки (2016–2018 рр.). У Табл. 1 продемонстровано загальну картину зміни розміру обраних для дослідження фінансових інструментів, бо субвенція на формування інфраструктури ОТГ розподіляється виключно між територіальними громадами, а субвенція на соціально-економічний розвиток та кошти ДФРР надаються не лише ОТГ, а й районам, містам обласного значення та обласним бюджетам.

Ефективність соціально-економічного розвитку територій значною мірою залежить від того, які бюджетні ресурси отримують у розпорядження місцеві органи влади та через які фінансові важелі це здійснюватиметься. Стабільною основою фінансового забезпечення місцевих бюджетів мають бути власні доходи, які територіально локалізовані, безпосередньо залежать від діяльності місцевої влади і спрямовуються на фінансування власних повноважень ОМС. Також основним джерелом надходжень місцевих бюджетів мають стати місцеві податки і збори [3]. Реформа міжбюджетних відносин, запроваджена з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 р., забезпечила реалізацію реальних кроків щодо перерозподілу фінансового ресурсу на користь місцевих органів влади, децентралізації системи міжбюджетних відносин [4].

Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищена фіскальна незалежність ОМС щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати. Проте також варто акцентувати на тому, що територіальні громади не можуть розпоряджатися додатковими фінансовими ресурсами на власний розсуд, оскільки до місцевих бюджетів передані додаткові витрати, які раніше здійснювалися на центральному рівні. До видатків, що не враховуються в

обрахунку міжбюджетних трансфертів, включено видатки на утримання окремих закладів соціального призначення, державні програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних послуг, забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та ін. [1].

Загалом програми капіталовкладень є, по-перше, фундаментом економічного розвитку території, а по-друге, основою подальшого покращення життєвого рівня населення.

Висновки. Таким чином, одним із напрямів функціонування організаційно-економічного механізму з підтримки розвитку спроможних територіальних громад є реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування, а також забезпечення територіальних громад розвинутою інфраструктурою, належними кадровими та фінансовими ресурсами, підвищення доходності їх бюджетів. За наявності в розпорядженні значних фінансових ресурсів перед місцевими органами влади постає важливе завдання – максимально ефективно їх використання, за умови забезпечення при цьому прямого взаємозв'язку між розподілом коштів і фактичними результатами їх використання відповідно до визначених пріоритетів розвитку громади. Усе це потребує створення інституційних умов стійкого розвитку територій як однієї з найважливіших стратегічних цілей публічної політики, що забезпечує ефективно використання всього потенціалу економіки країни.

У перспективі реалізація публічної політики стійкого розвитку спроможних територіальних громад сприятиме підвищенню добробуту громадян, зміцненню національної безпеки і динамічному розвитку всієї економіки в довгостроковій перспективі.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 06.03.2020).
2. Державна підтримка сталого розвитку об'єднаних територіальних громад: умови надання та напрями використання. *Офіційний вебсайт ГО "Інститут податкових реформ"*. URL: <http://ngoipr.org.ua/news/derzhavna-pidtrymka-stalogo-rozvytku-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-umovy-nadannya-ta-napryamy-vykorystannya/> (дата звернення: 06.03.2020).
3. Казюк Я.М. Організаційно-управлінські підходи до оподаткування суб'єктів господарювання на місцевому рівні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. ДРІДУ НАДУ, 2012 р. Вип. 2 (8). URL: <http://www.nbuv.ua>. (дата звернення : 06.03.2020).
4. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/3906> (дата звернення : 06.03.2020).

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020. *Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення : 06.03.2020).

6. Осипенко С.О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів : дис. ... к.е.н. : 08.00.08. Краматорськ, 2016. 233 с.

7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 06.03.2020).

8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п> (дата звернення: 06.03.2020).

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>. (дата звернення : 06.03.2020).

10. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). Інститут громадянського суспільства; ТзОВ інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус». Київ, 2013. 116 с.

Kripak A.P. FORMATION OF THE ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM TO THE DEVELOPMENT OF CAPABILITY TERRITORIAL GROMADES

The article reveals the essential basis of organizational and economic mechanism to the development of capability territorial gromades. It establishes the need for organizational and economic regulation of the formation of capability territorial gromades, which is due to a number of features inherent in the local system of local self-government. It analyses problems that influence the imperfection of organizational and economic support of state regulation in the development of the able territorial gromades in Ukraine.

It establishes that gromades need to develop more effectively and to increase the level of competitiveness of their territories. That's why it is necessary to establish organizational and economic mechanism for the state support to the process of formation capability territorial gromades and consolidation their own revenues. The organizational and economic mechanism considers as a set of normative, financial and organizational measures of public authorities to improve approaches to administrative and territorial reform within the framework of strengthening local budgets. It justifies priority directions of achievement strategic goals the capability territorial gromades in organizational and economic support of their development.

It determines the basic directions and tools the organizational and economic mechanism. It finds that the formation of local and development budgets are able communities, expansion of their tax base, effective use available local resources, promotion of entrepreneurial initiative in the context of transition to economic self-development contribute and socio-economic development territories.

Key words: local self-government bodies, capability territorial gromades, united territorial gromades, decentralization, organizational and economic mechanism.