

СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

STATE AND PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF THE AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Стаття присвячена аналізу стану функціонування об'єднаних територіальних громад у контексті реалізації реформи децентралізації державного управління. Сформуовано визначення поняття «об'єднана територіальна громада», проаналізовано показники розвитку об'єднаних територіальних громад, обґрунтовано доцільність державної підтримки, визначено проблеми та перспективи їх розвитку в Україні, якими слід керуватися місцевим органам влади під час розроблення дієвих стратегій, моделей та організаційно-економічних механізмів функціонування громади як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Це наукове дослідження слугує як практичним, так і теоретичним прикладом прискорення процесів формування ефективно діючої управлінської системи, що є запорукою гармонійного розвитку та стосується покращення економічної, політичної, соціальної, культурної та екологічної ситуації в регіонах.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, децентралізація, місцеве самоврядування, бюджетна децентралізація, деконцентрація, делегування, деволюція, власні доходи, місцеві бюджети, загальний фонд місцевих бюджетів.

Стаття посвящена анализу состояния функционирования объединенных террито-

риальных общин в контексте реализации реформы децентрализации государственного управления. Сформуировано определение понятия «объединенная территориальная община», проанализированы показатели развития объединенных территориальных общин, обоснована целесообразность государственной поддержки, определены проблемы и перспективы их развития в Украине, которыми следует руководствоваться местным органам власти при разработке действенных стратегий, моделей и организационно-экономических механизмов функционирования общества как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Это научное исследование служит как практическим, так и теоретическим примером ускорения процессов формирования эффективно действующей управленческой системы, что, в свою очередь, является залогом гармоничного развития и касается улучшения экономической, политической, социальной, культурной и экологической ситуации в регионах.

Ключевые слова: объединенная территориальная община, децентрализация, местное самоуправление, бюджетная децентрализация, деконцентрация, делегирование, деволюция, собственные доходы, местные бюджеты, общий фонд местных бюджетов.

УДК 352.071

Вдовенко Л.О.

д.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування

Вінницький національний аграрний університет

Тітов Д.В.

аспірант

Вінницький національний аграрний університет

The article is devoted to the analysis of the efficiency of functioning of the amalgamated territorial communities in the context of the implementation of the reform of decentralization of public administration. Relying on the current legislation, formed the definition of the concept of "amalgamated territorial community". The pace of formation of united communities for the period from 2014 to 2019 has been analyzed. During this period, 899 new territorial communities were created. The expediency of state support was estimated, in 2018 the amount of funds allocated from the state budget amounted to 19.37 billion hryvnias, while in 2019 it is foreseen to allocate from the budget 20.75 billion hryvnias, which creates dependence on state subsidies for the territorial communities and an additional burden for the state budget. Revenues of the budgets of territorial communities are increasing, since the beginning of the decentralization reform, incomes grew by 165.5 billion hryvnias, and by the end of this year may reach 267 billion hryvnias. Analysis of the economic indicators of the profitability of budgets of amalgamated communities per capita, showed that personal income of the general fund per one inhabitant grew by 21.5% in 2018, income from the personal income tax increased by 25.5%, local taxes and fees – respectively 16.1%. It was found that in 2018 the budgets of the combined territorial communities came in the volume of tax revenues more than in 2017, which is a positive dynamics. In the article also identifies the actual problems faced by communities and describes the main directions of further development of amalgamated territorial communities in Ukraine, which should be guided by local authorities in developing effective strategies, models and organizational and economic mechanisms of community functioning, both in the short and long term. This research serves as a practical and theoretical example of accelerating the processes of forming an efficiently functioning management system, which in turn is a guarantee of harmonious development and concerns the improvement of the economic, political, social, cultural and ecological situation in the regions.

Key words: amalgamated territorial community, decentralization, local self-government, budget decentralization, deconcentration, delegation, devolution, own revenues, local budgets, general fund of local budgets.

Постановка проблеми. Процес євроінтеграції України зумовлює необхідність реформування різних галузей та опирається на наявні економічні, соціальні та політичні чинники впливу. Нині значна увага приділяється подоланню проблем регіонального розвитку та запровадження процесу децентралізації влади, що дало більше повноважень та можливостей для місцевих органів влади, зокрема, і сільським громадам щодо прийняття рішень із використання бюджетних коштів; соціально-економічному розвитку територій та оптимізації діяльності підприємництва в регіонах. За період реалізації цієї реформи, було вжито низку

активних заходів щодо покращення соціально-економічного стану та добробуту населення в регіонах. Тому доцільним є проведення комплексної оцінки результатів цієї реформи і подальші кроки з розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведенню реформи децентралізації в Україні та функціонуванню об'єднаних територіальних громад приділено увагу в наукових колах, зокрема, дослідженням цієї проблематики займалися такі вітчизняні науковці, як: І.В. Абрамова, Г.О. Коваленко, М.І. Дяченко, І.В. Чукіна, Н.В. Мацедонська,

Л.М. Клівіденко, З.О. Сірик та інші. Проте ця проблематика залишається не повністю дослідженою, зокрема, відсутня детальна аналітична оцінка результатів та формування пропозицій із подальшої реалізації реформи.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналітичного огляду процесу формування об'єднаних територіальних громад та реалізації реформи децентралізації в Україні, а також визначення основних напрямів розвитку, якими слід керуватися об'єднаним територіальним громадам під час розроблення своїх стратегій розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проведення реформи місцевого самоврядування, що реалізується в Україні, має на меті децентралізацію влади та розмежування повноважень між різними її рівнями з метою забезпечення фінансової, соціальної, політичної та енергетичної самодостатності територіальних громад.

Термін «децентралізація» широко використовується в економічних джерелах, однак змінюється його зміст.

У політичному сенсі децентралізація (лат. de – заперечення, centralize – центральний) розглядається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [1, с. 11].

Найбільш ефективна концепція була розроблена в 1980-х роках, коли децентралізація була визначена як «передача планування, прийняття рішень або адміністративної влади від центральної влади до її польових організацій, місцевих адміністративних одиниць, напівавтономних і напівдержавних організацій, місцевих органів влади або неурядових організацій». Це визначення класифікує децентралізацію на три форми:

1. Деконцентрація – це розподіл завдань від центральних міністерств до їхніх польових відділень. Незважаючи на те, що офіси на місцях знаходяться далеко від штаб-квартири, вони формально є інститутом центрального уряду. У процесі деконцентрації центральні міністерства

зберігають прийняття рішень, тоді як польові офіси є лише агентами, що реалізують рішення.

2. Делегування – це передача завдань від центрального уряду організаціям, державним підприємствам або окремим палатам за межами державної бюрократії.

3. Деволюція, тобто передача рішень із центрального органу місцевого самоврядування. У децентралізації місцеве самоврядування є автономним, а не частиною центральної бюрократії [2, с. 6].

В Україні процес децентралізації влади реалізується через формування об'єднаних територіальних громад на рівні міста, села або селища. Спробуємо дати визначення поняття «об'єднана територіальна громада» (ОТГ), опираючись на чинне законодавство, зокрема, на Конституцію України [3] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Об'єднану територіальну громаду (ОТГ) слід розглядати як добровільне об'єднання мешканців декількох сіл, селищ чи міст в один адміністративний центр, в якому утворюється загальна для всіх об'єднаних населених пунктів рада та інші органи самоврядування із отриманням адміністративної і фінансової децентралізації для вирішення питань місцевого значення, а також затвердження бюджету та програм соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Реформа децентралізації розпочалася в 2014 р. і триває вже п'ятий рік, за цей час вона вже дала певні результати. Станом на 01 травня 2019 р. створено 899 об'єднаних територіальних громад в Україні (рис. 1). Темп утворення нових ОТГ в 2018 р. є доволі непоганий порівняно з попереднім, адже за цей період було утворено 141 об'єднану територіальну громаду, а вже за 5 місяців 2019 року – 93 нові об'єднані територіальні громади. Тому варто розраховувати на те, що за підсумками 2019 р. приріст створення нових ОТГ буде значно вищим.

Варто звернути увагу на такий факт, що зі зростанням кількості ОТГ відповідно зростає і кількість населення, що проживає на їхній території. Станом на 01 травня 2019 р. кількість населення, що проживає на території об'єднаних територіаль-

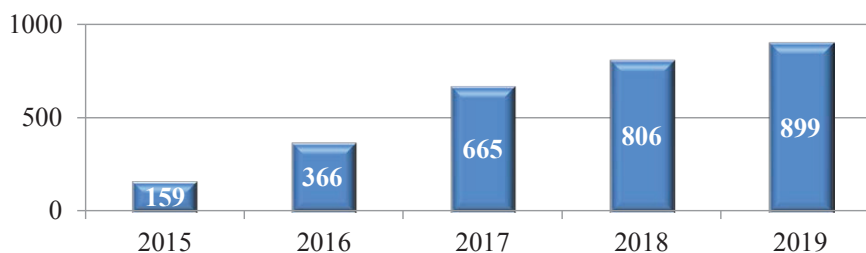


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні

Джерело: сформовано автором на основі [5]

них громад, становить 9,5 млн. осіб, а це становить 27,0% від загальної чисельності населення в Україні (рис. 2). Отже, можемо дійти висновків, що реформа децентралізації стає все більш охоплюючою, і від результатів її реалізації залежить добробут чверті населення країни. А це створює додаткову відповідальність як для вищих органів влади, котрі реалізують реформу, так і для новостворених місцевих рад та інших органів самоврядування у новостворених ОТГ.

Сутність фінансового забезпечення територіальних громад як складової частини міжбюджетних відносин полягає у використанні сукупності інституційних засад формування місцевих бюджетів із врахуванням ступеня збалансованості фінансово-економічних відносин. Важливим завданням місцевих бюджетів є фінансування суспільних потреб відповідно до функцій певних територіальних громад [7, с. 13-14].

Важливим показником розвитку об'єднаних територіальних громад є обсяг надходження власних доходів до загального фонду місцевих бюджетів. У 2018 р. обсяг власних доходів становив 234,1 млрд. грн., що на 41,4 млрд. грн., або на 21,5% більше порівняно з 2017 р. З початку реформи фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів показують стрімку позитивну

динаміку, і вони відповідно виростили на 165,5 млрд. грн., при цьому прогноз на 2019 р. свідчить про те, що доходи ОТГ зростуть ще на 32,9 млрд. грн., їхній обсяг досягне значення майже 267 млрд. грн. (рис. 3). Зазначимо, що такої позитивної динаміки вдалося досягти за рахунок нарощення ефективності адміністрування податків і зборів, а також правильного стратегічного підходу з боку місцевого самоврядування.

Встановлено, що щорічно зростають власні доходи загального фонду у розрахунку на одного жителя: так, у 2018 р. вони зросли порівняно з 2017 р. на 21,5% та становили 6032,9 грн. Така ж тенденція і з обсягом надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на одного мешканця: цей показник зріс на 25,5% і становив 3557,9 грн. у 2018 р. Щодо виключно місцевих податків і зборів у розрахунку на одного мешканця, то вони виростили у 2018 р. на 16,1% і становили 1570,6 грн. (рис. 4).

Для наочності проаналізуємо обсяг податкових надходжень 665 ОТГ впродовж 2017-2018 рр. (табл. 1).

Таким чином, після об'єднання обсяг податкових надходжень до бюджетів в ОТГ починає зростати стрімкими темпами і є в рази вищим, ніж у територіальних громадах, які не об'єднувалися.

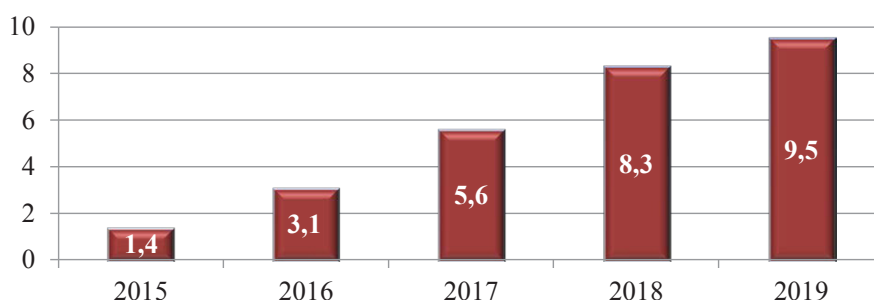


Рис. 2. Кількість населення, що проживає в об'єднаних територіальних громадах в Україні, млн. чол.

Джерело: сформовано автором на основі [5; 6]

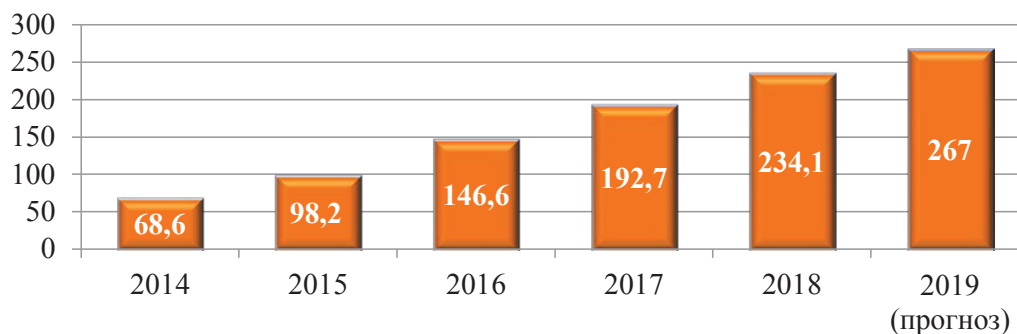


Рис. 3. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд. грн.

Джерело: сформовано автором на основі [5]



Рис. 4. Основні економічні показники дохідності бюджетів ОТГ в розрахунку на одного мешканця, грн.

Джерело: сформовано автором на основі [5]

Таблиця 1

Обсяг податкових надходжень до бюджетів 665 ОТГ

Платежі до бюджету	Надходження		Відхилення +/-	Темпи приросту, %
	2017 р.	2018 р.		
Всього, із них:	12 873,1	20 865,3	7 992,2	162,1
Податок на доходи фізичних осіб	5 223,3	11 880,3	6 656,0	227,4
Акцизний податок	1 522,8	1 538,7	15,9	101,4
Місцеві податки і збори, із них:	5 614,4	6 656,0	1 087,1	118,6
Плата за землю	2 698,1	2 997,4	299,3	111,1
Єдиний податок	2 646,2	3 299,1	652,9	124,7
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	245,9	373,6	127,8	151,9

Джерело: розраховано на основі [5]

У 2018 р. до місцевих бюджетів 665 ОТГ надійшло податків у сумі 20 865 млн. грн., що на 7 992,2 млн. грн. більше порівняно з 2017 р. Зокрема, значно зросли доходи з надходжень податку на доходи фізичних осіб – що в гривневому еквіваленті на 6 656,0 млн. грн. більше проти попереднього року. Щодо місцевих податків та зборів, то у 2018 р. вони збільшилися на 1 087,1 млн. грн., темпи приросту становлять 118,6%.

Також слід відзначити, що держава щорічно збільшує обсяги надання бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток громад та розбудову інфраструктури (рис. 5). Так, якщо у 2016 р. було передбачено регіонам із державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку лише 7,3 млрд. грн., в 2018 р. – обсяг коштів становив 19,37 млрд. грн., а бюджетом на 2019 р. передбачено 20,75 млрд. грн., що в 2,8 рази більше проти 2017 р., що є свідченням того, що держава активно підтримує розвиток реформ децентралізації в Україні.

Таким чином, розвиток ОТГ залежить від державної підтримки, тому держава повинна продовжувати напрями зростання її обсягів для місцевого і регіонального розвитку з метою запобігання ускладненням із реалізації реформи децентралізації в Україні. Водночас у подальшому слід відходити

від політики суттєвої фінансової залежності ОТГ від вищих органів влади та державного бюджету, а розробляти власні стратегії та моделі розвитку регіонів, а також оптимізувати використання власних бюджетних коштів, що значно послабить тягар на державний бюджет, а самі ОТГ зробить більш самостійними і самодостатніми. При цьому основними пріоритетними напрямками їхнього розвитку є забезпечення інвестиційної привабливості, енергонезалежність, активізація підприємництва на місцевому рівні та формування сучасної соціальної інфраструктури, що забезпечить сталий розвиток об'єднаних територіальних громад та формування ефективно діючого механізму їх підтримки.

Так, стримують процес розвитку ОТГ їхня недостатня інвестиційна привабливість та низька ефективність використання інвестиційних ресурсів. Прозорість надання з боку місцевих органів влади усіх адміністративних послуг створить додаткові гарантії як для внутрішніх, так і для зовнішніх інвесторів, які матимуть бажання вкладати кошти.

ОТГ слід на місцевому рівні формувати розвинену інфраструктуру та створювати сприятливі умови для здійснення підприємницької діяльності.

Підприємницька орієнтація на розвиток ОТГ базується на стимулюванні місцевих підприємницьких талантів та подальшому зростанні кіль-

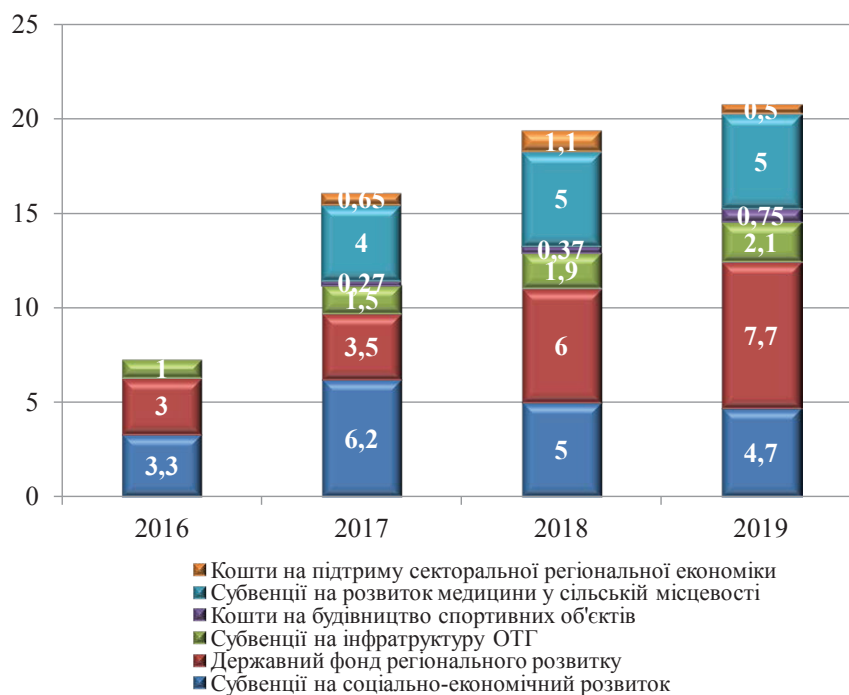


Рис. 5. Державна фінансова підтримка місцевого і регіонального розвитку, млрд. грн.

Джерело: сформовано автором на основі [5]

кості підприємницьких структур. Це, у свою чергу, створить робочі місця та додасть економічної цінності регіону та спільноті і водночас збереже обмежені ресурси всередині громади.

Важливою є також енергонебезпечність об'єднаних територіальних громад, тому зростає роль використання відновлюваних джерел енергії як можливості створення нових робочих місць в ОТГ, ефективного використання ними природних ресурсів із метою задоволення потреб домогосподарств із обмеженим доступом до високовитратних форм енергії.

Розвиток соціальної інфраструктури є доволі актуальним з урахуванням рівня її занепаду на місцевому рівні. Саме наявність соціальної інфраструктури є чинником зменшення міграції населення, а також дає можливість працевлаштування безпосередньо в цій сфері або у сфері, яка обслуговує соціальну інфраструктуру. До того ж покращується довіра до органів місцевого самоврядування з боку населення, адже наявність освітніх, медичних, культурних, розважальних та спортивних закладів позитивно впливає на добробут громадян та їхній соціально-культурний розвиток, а саме це і є основною місією цієї реформи.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, проведення реформи децентралізації в Україні показує позитивний соціально-економічний ефект, хоча є і проблеми: низька податкоспроможність, проблеми розвитку економічно слабких та малолюдних територіальних громад, відсутність стратегічного бачення щодо економічного і соціального

розвитку в окремих ОТГ, неефективне використання наявних бюджетних коштів.

У подальшому розвиток ОТГ залежатиме від заходів держави, спрямованих на формування ефективного механізму підтримки реформ на місцевому рівні з поступовим переходом до підвищення самостійності і самодостатності об'єднаних територіальних громад як адміністративного центру вирішення питань місцевого значення та затвердження бюджету та програм соціально-економічного і культурного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Курносова О.А. Децентралізація від А до Я (словник ключових понять). Запоріжжя. ЗЦППКК. 2018. 34 с.
2. Sutiyo S. Decentralization: Potentiality and Challenge for Rural Development. Journal of International Development and Cooperation. Vol. 20. № 3. 2014. P. 5-12.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 20.05.2019).
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.05.2019).
5. Децентралізація в Україні: офіційний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 15.05.2019).
6. Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 01.05.2019).

7. Абрамова І.В. Теоретичне обґрунтування змісту та форм фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад. Вісник ЖНАЕУ. 2017. № 1 (59), т. 2. С. 9-18.

REFERENCES:

1. Kurnosova O.A. (2018) Detsentralizatsiia vid A do Ya (slovyk kliuchovykh poniat) [Decentralization from A to Z (dictionary of key concepts)]. Zaporizhzhia. 34 p. (in Ukrainian)
2. Sutiyo S. Decentralization: Potentiality and Challenge for Rural Development. Journal of International Development and Cooperation. Vol. 20. № 3. 2014. P. 5-12. (in English)
3. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] dated June 28, 1996 №.254к / 96-ВР Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (accessed 20 May 2019).

4. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy [On Local Self Governance in Ukraine: The Law of Ukraine] dated May 21. 1997 № № 280/97-ВР. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed 20 May 2019).

5. Detsentralizatsiia v Ukraini: ofitsiinyi sait [Decentralization in Ukraine: official site]. Available at: <https://decentralization.gov.ua> (accessed 15 May 2019).

6. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy: ofitsiinyi sait [State Statistics Service of Ukraine: official site]. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua> (accessed 01 May 2019).

7. Abramova I.V. (2017) Teoretychne obhruntuvannia zmistu ta form finansovoho zabezpechennia obiednanykh terytorialnykh hromad [Theoretical substantiation of the content and forms of financial support of the combined territorial communities]. Bulletin of ZNAEU. No. 1 (59), t. 2. pp. 9-18. (in Ukrainian)

Vdovenko Larisa

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Finance, Banking and Insurance
Vinnytsia National Agrarian University

Titov Denys

Postgraduate Student
Vinnytsia National Agrarian University

STATE AND PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF THE AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Relevance of the topic and purpose. Not so long ago Ukraine began the process of European integration, which led to the reform of various industries and touched on a number of problems that need to be addressed. That is why research and introduction of proposals that would address the organizational and economic mechanism for the development of rural communities are extremely relevant. Such a study would help accelerate the formation of an effective management system, which in turn served the harmonious development and related to the improvement of the economic, political, social, cultural and environmental situation in the regions.

The purpose of this article is to carry out an analytical review of the formation of amalgamated territorial communities and to implement the decentralization reform in Ukraine as a whole. It is also necessary to determine the directions that should be guided by territorial communities in working out their own organizational and economic mechanism of development.

Research methods. This study is aimed at assessing the implementation of the decentralization reform in Ukraine, based on the objective, it is expedient to use the following scientific methods: analysis - for assess the main economic indicators of the functioning of the amalgamated territorial communities; comparative – for comparison of indicators of community development in the previous period; generalization – when drawing conclusions and proposing directions for the development of amalgamated territorial communities.

Characteristics of the results. The process of financial and administrative decentralization of power, realized through the formation of amalgamated territorial communities at the level of the city, village, or settlement. The analysis of the main economic indicators showed that in the period from 2014 to 2019 were created 899 new communities. The financial support from the state side is also increasing, in 2018 the amount of funds allocated from the state budget amounted to 19.37 billion hryvnias, while in 2019 it is foreseen to allocate from the budget 20.75 billion hryvnias, which creates dependence on state subsidies for territorial communities and an additional burden for the state budget. Revenues of the budgets of territorial communities are increasing, since the beginning of the decentralization reform, incomes grew by 165.5 billion hryvnias. Analysis of the economic indicators of the profitability of budgets of amalgamated communities per capita, showed that personal income of the general fund per one inhabitant grew by 21.5% in 2018, income from the personal income tax increased by 25.5% , local taxes and fees - respectively 16.1%. It was found that in 2018 the budgets of the combined territorial communities came in the volume of tax revenues more than in 2017, which is a positive dynamics.

Practical value of the article. In the article proposes the main directions which should be guided by the amalgamated territorial communities in order to increase the financial capacity and independence of the state authorities, among which ensuring investment attractiveness, energy independence, activation of entrepreneurship at the local level and the formation of a modern social infrastructure that will ensure the sustainable development of amalgamated territorial communities and the formation of an effective mechanism for their support.