

УДК 332.1

*О. А. Гарасюк,  
кандидат економічних наук, доцент кафедри обліку,  
оподаткування, публічного управління та адміністрування,  
ДВНЗ "Криворізький національний університет"*

*Є. В. Міщук,  
кандидат економічних наук, доцент кафедри обліку,  
оподаткування, публічного управління та адміністрування,  
ДВНЗ "Криворізький національний університет"*

*О. І. Рицько,  
магістрант спеціальності «Публічне управління та адміністрування»,  
ДВНЗ "Криворізький національний університет", м. Кривий Ріг*

## **ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ ТА СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД**

*O. A. Garasiuk,  
candidate of economic science,  
associate professor of the accounting, taxation, public management and administration  
department, National University of Krivoy Rog*

*E. V. Mishcuk,  
candidate of economic science,  
associate professor of the accounting, taxation, public management and administration  
department, National University of Krivoy Rog*

*O. I. Ritsko,  
Master of specialty "Public Administration and Administration",  
National University of Krivoy Rog*

### **DEFINITION OF PROBLEMS AND MANAGEMENT STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF THE TERRITORIES OF THE UNITED COMMUNITIES**

*Досліджується актуальне питання, як територіальні громади можуть у кризових умовах робити акцент на розвиток та пристосовуватись до змін і викликів навколишнього господарського середовища. Авторами досліджена сьогоденна ситуація можливостей об'єднаних територіальних громад крізь діюче законодавство. Визначенні основні проблеми, які виникають у роботі по формуванню територій об'єднаних громад. Розглянуто стратегію розвитку територіальних громад, планування, фінансування та вирішення питань пов'язаних з децентралізацією влади та місцевого самоврядування.*

*The actual question is examined how territorial communities can be in crisis conditions, to focus on development and to adapt to changes and challenges of the surrounding economic environment. The authors examine the present situation of the opportunities of the united territorial communities through the current legislation. Identify the main problems that arise in the work of forming the territories of the united communities. The authors review the strategy of development of territorial communities, planning, financing and solving topical issues related to the decentralization of power and local self-government.*

**Ключові слова:** об'єднані громади, управління розвитком, удосконалення управління розвитком територій, консультативні послуги.

**Keywords:** united communities, development management, improvement of territorial development management, advisory services.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день одним із актуальних питань є те, як територіальні громади можуть у кризових умовах, коли здавалось би неможливі глобальні зміни, робити акцент на розвиток та пристосовуватись до змін і викликів навколишнього господарського середовища. Громадам, у більшості випадків, не вистачає коштів на вирішення економічних та інших проблем, що набули систематичного характеру. Справа в тому, що успіх в місцевому розвитку не просто звалюється сам по собі, він просить адекватних дій, відповідного планування, дієвої стратегії і наполегливої праці в досягненні цілей.

Досвід багатьох країн дає підстави для висновку, що планування є головним нюансом дієвої діяльності щодо забезпечення розвитку громад. Без застосування стратегічного підходу діяння представників влади ризикують бути частковими, неузгодженими і безрезультатними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку територіальних громад досліджували в своїх наукових трудах І. О. Кресіна, В.І. Шарий та багато інших наукових діячів. Стратегія розвитку територіальних громад, планування, фінансування та вирішення актуальних питань пов'язаних з децентралізацією влади та місцевого самоврядування освітлюються в працях Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко, Я. Казюк та іншими науковцями.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення проблем та стратегій управління розвитком територій об'єднаних громад. Основне завдання полягає у дослідженні сьогоденної ситуації можливостей об'єднаних територіальних громад крізь діюче законодавство України та у визначенні основних проблем, які виникають у роботі по формуванню територій об'єднаних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає кардинальне реформування місцевого самоврядування [3]. Мета реформи – забезпечити громадам можливість самим, за рахунок власних ресурсів, забезпечувати життєдіяльність та спроможність своїх територій і, передусім, якісні послуги своїм жителям. Насамперед необхідно визначитись чи можливо це здійснити в умовах, що склались на теперішній час в Україні. Адже на території нашої держави існує багато, як великих міст так і невеликих міст, селищ та навіть хуторів. Територія яких складається що найменш з не засіяних земель, лісів, зелених насаджень та пустирів. Водночас актуалізуються такі питання: приєднання збиткових територій; можливість економічного успіху у розвитку об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) при приєднанні маленьких селищ без розвинутої інфраструктури.

Місцевий економічний розвиток неможливий без спільної діяльності громад. Він пов'язаний з діями, програмами та проектами, здійснення яких дозволяє громаді підвищити конкурентоздатність та поліпшити економіку свого середовища. Сучасна модель місцевого економічного розвитку базується на капіталі знань та інтелекту і пов'язує тріаду понять «глобалізація - інновація – конкурентоспроможність території». Такий підхід обумовлений високими темпами розвитку окремих країн і високою концентрацією капіталу в певних територіях та містах. Висока мобільність капіталу та природне ринкове прагнення економіки до рівноваги спричиняють перетік капіталу від одних територій, міст, країн до інших, які були найбільш сприятливі і найбільш готові до зовнішніх інвестицій. У теперішньому періоді розвитку світової економіки це стосується всіх країн з ринковою економікою. Прооте, в кожній країні є різне сприйняття та впровадження цих процесів, що і визначає рівень розвитку їх економіки [5].

Економіка майже завжди є найважливішою, ключовою площиною всіх стратегічних рішень, однак місцевий розвиток є чимось більшим, ніж місцевий економічний розвиток.

У міжнародному територіальному поділі праці одні країни (економічно розвинуті) спеціалізуються на виробництві готової продукції, а інші (країни, що розвиваються) – на видобутку та постачанні сировини. Зростає економічна та соціальна нерівність країн світу, виснажуються надра, загострюються екологічні проблеми. Економічний розвиток є пріоритетом, двигуном і ресурсом процесу змін, але більшою чи меншою мірою він повинен враховувати необхідні компроміси в громадах, забезпечувати баланс між баченням інтересів бізнесу, суспільного та природоохоронного розвитку в перспективі. Якщо економічне зростання є бурхливим і швидким, необхідно першочергово формувати пріоритети з забезпечення соціального добробуту із гарантіями екологічної безпеки. І навпаки, коли економіка перебуває в стані стагнації, необхідно приділяти увагу, в першу чергу, вирішенню проблем економічного розвитку [5].

В Україні розпочалася найважливіша реформа, яка стосується зміни адміністративно-територіального устрою, повноважень, формування ресурсів та відповідальності місцевих громад за власний розвиток. За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «...право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати управління суттєвою часткою суспільних справ... в інтересах місцевого населення». У нас сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, ще неспроможна їх виконувати через обмеженість власних коштів та неоднозначність повноважень.

У травні 2015 року у Дніпропетровській області відкрився та працює офіс реформ, загальне завдання якого – налагодження роботи місцевого самоврядування щодо утворення територій у межах схваленого сесією

об'єднання перспективного плану формування спроможних громад, роз'яснювати особливості процедури об'єднання, інформувати про переваги та ризики. Для виконання плану, про готовність самих громад до об'єднання та органів місцевого самоврядування до розширення повноважень, про успіхи і проблеми, а також про те, чого слід очікувати людям від децентралізації [3; 5] Актуальність питання полягає в тому, що це нове направлення в Україні, якому ще необхідно навчатись, та навчатись вирішувати певні проблеми і задачі, які постають перед нами. Навчатись бачити проблеми, своєчасно включати їх до плану дій, та вирішувати їх враховуючи інтереси всіх учасників об'єднаних територіальних громад.

Партнерство у процесі розробки планів є дуже важливим і необхідним для сталості, особливо у середовищі, яке постійно змінюється. Відповідним чином, до участі у цьому процесі запрошуються всі зацікавлені сторони – представники органів влади, громадських організацій, асоціацій, бізнес-спільнот, підприємці, активні представники громади тощо. У процесі розбудови стратегії має відбутись досягнення консенсусу між бізнесом, громадою та владою щодо майбутніх очікувань громади [5]. Особлива відповідальність при цьому покладена на керівників органів влади [7; 8]. Так, у роботі Є.В. Міщук показано, що саме міський голова, функціональні обов'язки якого регламентовано ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організує в межах, визначених указаним Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету тощо [7].

Важливо заохотити всіх учасників сторін, відчутти «співпричетність» до процесу, розуміння позицій влади, бізнесу та громади. Це сприяє розбудові партнерства та взаєморозуміння у громаді, повної підтримки та залучення до програм та проєктів. Всі учасники повинні відчувати свій вплив на процес місцевого розвитку. Оскільки це нове направлення, то доцільно вивчати та переймати найкраще з досвіду Європейських країн.

Нині велика кількість громад – явище тимчасове. Щоб досягти кращого результату, треба укрупнюватися. Ті громади, які об'єднали більшу кількість територій з більшою кількістю людей, мають досить гарний власний бюджет, - адже в об'єднаній громаді залишається 60 % податку з фізичних осіб [6]. Громади, які нараховують від трьох до семи тисяч жителів, виходять із рядів дотаційних. Утримувати заклади соціальної сфери без району вони спроможні, але власного потенціалу для розвитку території не матимуть. Відповідно до п.3. статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» загальний обсяг фінансової підтримки, з державного бюджету, розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів [3]. Об'єднуючись, долаючи певні перешкоди на початку, громади, закладають важливі основи для свого економічного розвитку в перспективі, бо отримують територіальні, земельні, демографічні ресурси, мають змогу облаштувати інфраструктуру.

Стратегія розвитку територіальної громади має бути розроблена таким чином, щоб, поєднуючи економічні, соціальні та екологічні завдання. У тих випадках, коли таке поєднання є ускладненим, необхідно досягати певних компромісів. Включення до стратегії головних напрямків, реалізація яких дасть змогу вирішити економічні, соціальні та екологічні питання та гармонійний розвиток території. Після об'єднання у територіальних громадах з'являться власні кошти на будівництво доріг, на відновлення інфраструктури. Адже головна мета об'єднання – зробити якість життя у селах такою, як у місті. Так, наприклад, у Польщі на хуторі, у селі люди мають такі ж транспортні послуги, шляхові сполучення, пасажирські перевезення, медицину, освіту, як у Варшаві.

У Європі зараз престижно жити в сільській місцевості, де краща екологічна ситуація, де людина ближче до природи. А що у наших селах? Багнюка під ногами, перебої з постачанням електроенергії, немає води, газу. Об'єднані громади з перших днів активно включилися у розбудову сільської інфраструктури.

У відновленні аграрних потужностей лежить велика перспектива: місто отримує дешеву продукцію для бюджетних закладів, села - нові робочі місця, а в бюджет громади збільшаться надходження від податку з фізичних осіб. Для сформованих ОТГ при запуску процедур приєднання варто пам'ятати, що пропозиції щодо об'єднання повинні надходити для всіх сільрад, які передбачені перспективним планом. Така ж вимога повинна ставитись і до тих територіальних громад, які вступають в процедуру первинного об'єднання. При цьому достатньо буде лише декількох з них, щоб провести об'єднання та бути визнаними спроможними. Але слід дотримуватись норми щодо більшості населення в такій ОТГ від визначеної відповідно до Перспективного плану. При первинному об'єднанні можуть виникати ситуації відсутності суміжності територіальних громад із центром. Слід враховувати при цьому ризики того, що ЦВК може не оголосити в такому разі вибори.

А загалом за даними Яніни Казюк, координатора з фінансової децентралізації Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, в Україні ситуація склалася так:

Надходження власних ресурсів всіх 366 ОТГ за січень-липень 2017 року у порівнянні з аналогічним періодом 2016 року: всього – 4,7 млрд грн (зростання майже у 2 рази або на 2,2 млрд грн.), зокрема:

- податку на доходи фізичних осіб надійшло 2,7 млрд грн (зростання в 3 рази або на 1,8 млрд грн);
- плати за землю – 741 млн грн (зростання на 19% або на 118 млн. грн);
- єдиного податку – 663 млн грн (зростання на 51% або на 224 млн грн);
- акцизного податку - 394 млн грн (зростання на 3% або на 12 млн грн);
- податку на нерухоме майно – 76 млн грн (зростання на 71% або на 32 млн грн) [6].

Водночас є й депресивні території – вони мають додаткові дотації, субвенції. Зараз усі державні субвенції - на охорону здоров'я, освіту, культуру, соціальний захист - пішли в громади, оскільки вони взяли ці заклади на свій баланс.

Раніше у субвенції для сфери освіти держава передбачала безкоштовне харчування дітей. Нині з Державного бюджету таких коштів не виділено, але жодна громада не припинила цю послугу. Її дотують - від 2,5 млн. до 5 млн. гривень - із власних бюджетів. Є приклади, коли громади витрачають на харчування школярів значно більше, ніж торік виділяла держава. Ще один приклад - держава виділяє цільову субвенцію громадам на підтримку сільської інфраструктури. Громади Дніпропетровщини отримують 107 млн. грн. за окремою формулою, в основі якої якраз і закладена кількість жителів приєднаних територій, що спонукає центри громад спрямувати кошти на вирішення проблем цих населених пунктів. Тобто започатковується механізм згуртування жителів - коли громада отримує преференції саме завдяки об'єднанню території.

Одна із основних преференцій, обіцяних об'єднаній громаді, - повноваження розпоряджатися всіма землями на її території, в тім числі й за межами населеного пункту. Поки що є тільки законопроект. Але вже сьогодні при встановленні орендної плати на земельні ділянки громади можуть переглядати ставки і приводити їх у відповідність до загальнодержавних стандартів.

Всі стратегічні плани, які стосуються різних сфер діяльності (стратегія сталого розвитку, енергозбереження, залучення інвестицій, стратегія водопостачання тощо), та відповідні їм плани дій повинні бути викладені у ієрархію пріоритетів і мати певний рівень підпорядкування. Виконання стратегічних планів повинно відбуватися з великою відповідальністю.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Отже, підсумовуючі вищенаведене необхідно зазначити, що стратегія має бути повністю інтегрована до бюджетного процесу, яка забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей, наявним фінансовим ресурсам та не дозволить їм перетворитися на «пусті побажання». Ефективна стратегія вимагає індивідуального підходу, що ставить потреби людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращення становища для громади. Успіх розвитку громади полягає у: наполегливій праці спеціалістів високого рівня, фахівців різних сфер діяльності; визначенні всіх можливих елементів надходження коштів до бюджету ОТГ; стратегічного планування кошторису ОТГ та розумне використання коштів за пріоритетними напрямками і поставленими задачами ОТГ.

#### **Література.**

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 5 жовтня 1998 р., від 16 липня 1999р. (зі змінами та доповненнями).
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII (Редакція станом на 01.01.2018).
4. Шарий В.І. Методика стратегічного управління розвитком територіальної громади в Україні / В. І. Шарий, Г. Г. Дендемарченко // Університетські наукові записки. - 2010. - № 4. - С. 291-298. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2010\\_4\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2010_4_50)
5. Васильченко Г.Г. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с. - Режим доступу: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf>
6. Казюк Я. Прес-центр ініціативи «Децентралізація влади» / Яніна Казюк, доктор наук з державного управління, Координатор з фінансової децентралізації Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки програми U-LEAD). - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/6440>.
7. Міщук Є. В. Керівник і його роль в організації діяльності посадових осіб публічної адміністрації / Є. В. Міщук // Державне управління: удосконалення та розвиток : Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет. – ТОВ «ДКС-центр». – №10.–2016.– Електронний ресурс, Режим доступу до журн.: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1010>
8. Міщук Є.В. Організація діяльності керівників публічних адміністрацій на сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні / Є.В. Міщук // Ефективна економіка – № 10. – Дніпропетровський державний аграрний університет. – 2016. – Електронний ресурс, Режим доступу до журн.: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5213>

#### **References.**

1. The Constitution of Ukraine (1996).
2. The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" (1999).
3. Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" of 05.02.2015 № 157-VIII (Revision as of 01.01.2018).
4. Shariy V.I. (2010), «Methodology of strategic management of the development of the territorial community in Ukraine», *University scientific notes*, vol.4.
5. Vasilchenko G.G. (2015), «Planning of territorial communities development. A manual for local self-government officials» / *Association of Ukrainian Cities* - K., "ENTERPRISE" VIEN YE".
6. Kazyuk Ya. (2015), «Press center of the "Decentralization of power" initiative», *Access mode:* <http://decentralization.gov.ua/news/6440>.
7. Mischuk E.V. (2016), «Head and his role in the organization of public administration officials», *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol.10.

8. Mischuk E.V. (2016), "Organization of the activities of the heads of public administrations at the present stage of development of public administration in Ukraine", *Efektivna ekonomika*, vol.10.

*Стаття надійшла до редакції 14.02.2018 р*