

УДК 338.244.47

Хомюк Н.Л.

кандидат економічних наук,  
докторант кафедри міжнародних економічних відносин  
та управління проектами,

Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

### ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто територіальну громаду як основу забезпечення розвитку сільських територій в Україні. Проаналізовано основні тенденції у формуванні об'єднаних територіальних громад та обґрунтовано переваги у процесі децентралізації в Україні, серед яких: пришвидшена та спрощена процедура прийняття рішення щодо громади; самостійність громади у формуванні доходів та видатків бюджету, виходячи з наявних фінансових та природних ресурсів; можливість кожного сільського жителя взяти участь в обговоренні поточних проблем; сприяння розвитку регіональної економіки. Відзначено недоліки у процесі децентралізації в Україні, серед яких: посилення нерівномірності розвитку громад; зростанні ризиків прийняття неправильних рішень щодо діяльності громади; сприяння зміцненню місцевого націоналізму та спричинення міжетнічних протиріч. Виявлені основні проблеми, які перешкоджають створення сільських об'єднаних територіальних громад.*

**Ключові слова:** децентралізація, розвиток сільських територій, ОТГ, об'єднана громада, територіальні громада, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів.

### ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ГРОМАДА КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В УКРАИНЕ

Хомюк Н.Л.

*В статье рассмотрено территориальную громаду как основу обеспечения развития сельских территорий в Украине. Проанализированы основные тенденции в формировании объединенных территориальных громад и обоснованы преимущества в процессе децентрализации в Украине, среди которых: ускоренная и упрощенная процедура принятия решения о громаде; самостоятельность громады в формировании доходов и расходов бюджета, исходя из имеющихся финансовых и природных ресурсов; возможность каждого сельского жителя принять участие в обсуждении текущих проблем; содействие развитию региональной экономики. Отмечено недостатки в процессе децентрализации в Украине, среди которых: усиление неравномерности развития громад; рост рисков принятия неправильных решений о деятельности громад; содействие укреплению местного национализма и причинение межэтнических противоречий. Выявлены основные проблемы, которые препятствуют созданию сельских объединенных территориальных громад.*

**Ключевые слова:** децентрализация, развитие сельских территорий, ОТГ, объединенная громада, территориальная громада, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов.

### TERRITORIAL COMMUNITY AS THE BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES IN UKRAINE

Khomiuk Nataliia

*The article considers the territorial community as a basis for the development of rural territories in Ukraine. It is determined that rural communities are oriented towards improving the quality of life of rural residents and to diversify their activities in these territories, which will help to ensure employment and higher incomes. The purpose of the study is to substantiate the scientific and practical aspects of the formation and functioning of the amalgamated hromada as the basis for ensuring the development of rural territories in Ukraine. The main tendencies in the formation of amalgamated hromadas are analyzed. The advantages in the process of decentralization in Ukraine are substantiated, among them: an accelerated and simplified decision-making process concerning the community; community autonomy in the formation of revenues and expenditures of the budget, based on available financial and natural resources; the opportunity of each rural resident to participate in the discussion of current problems; promoting the development of a regional economy. There are shortcomings in the process of decentralization in Ukraine, among them: increasing uneven development of communities; increased risks of making incorrect decisions about community activity due to inadequate qualifications of officials; promotion of local nationalism and interethnic contradictions, especially in the border regions. The main problems that hinder the creation of rural amalgamated hromadas are revealed. It has been proved that in the system of development of rural territories and country as a whole the territorial communities play the important role as the most important elements of it.*

**Keywords:** decentralization, development of rural territories, AHs, amalgamated hromada, territorial community, revenues of local budgets, expenditures of local budgets.

**Постановка проблеми.** Для України розвиток сільських територій є важливим не лише з огляду на необхідність вирішення їх соціально-економічних проблем, але й збереження звичаїв українського народу, його історичних та етнічних особливостей. Саме сільська громада є ключовим носієм та осередком розвитку культурних традицій [1, с. 10–11]. Створення об'єднаних територіальних громад є основою забезпечення розвитку сільських територій, адже сільські громади орієнтуються, в першу чергу, на підвищення якості життя сільських жителів та на урізноманітнення їх діяльності на даних територіях, що сприятиме забезпеченню зайнятості населення та одержанню більших доходів. Тому дослідження процесу децентралізації та його впливу на розвиток сільських територій є надзвичайно актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему децентралізації і формування об'єднаних територіальних громад відображено в працях таких вітчизняних науковців як М. Карлін, І. Цимбалюк, В. Кравців, О. Васильєва, А. Лелеченко, В. Куйбіда, А. Ткачук, С. Шульдц, О. Бориславська та ін..

Попри значний обсяг публікацій із даної тематики, залишаються недостатньо обґрунтованими теоретико-методологічні та практичні засади визначення впливу об'єднаних територіальних громад на забезпечення розвитку сільських територій. Наведені положення зумовили актуальність та завдання дослідження.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає в обґрунтуванні науково-практичних аспектів формування та діяльності об'єднаної територіальної громади як основи забезпечення розвитку сільських територій в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На 1 листопада 2018 року в Україні було зареєстровано 28378 сільських населених пунктів, що на 467 менше, ніж у 1991 році. Найбільше за цей час зникло сіл на Київщині, Харківщині, Полтавщині та Житомирщині. Поряд із зменшенням чисельності сільських населених пунктів спостерігається зменшення і загальної чисельності сільського населення. Протягом 1991–2017 років чисельність сільського населення зменшилася на 4,1 млн. осіб (з 33,1% до 30,7% від загальної чисельності населення) [2].

До початку реформи децентралізації в Україні було близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не було утворено виконавчі органи відповідних сільських рад та були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримувались за рахунок коштів державного бюджету [3].

Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було схвалено урядом у квітні 2014 року [4]. Вона визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задо-

волення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Згідно ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [5].

Як зазначає Т. Кравченко, метою розвитку села за допомогою сільських громад є його життєздатність, яка прямо пропорційно пов'язана з двома аспектами його розвитку. По-перше, життєздатність села залежить від того, наскільки сільські громади можуть підтримувати місцеву інфраструктуру на належному рівні, мати доступ до широкого спектру послуг, а також працювати над активізацією підприємницької діяльності, інтенсифікацією економічних можливостей та формуванням регуляторної політики, яка сприяє одержанню кінцевих результатів. По-друге, життєздатність сільських громад залежить від самих селян, які мають зрозуміти й усвідомити свої активи, дієво розвивати мережі, працювати над налагодженням місцевої співпраці, розвивати мотивацію в односельців та культивувати ентузіазм до розвитку рідного села [6].

У ході національного проекту «Децентралізація» Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України ведеться моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, згідно якого станом на 10 січня 2019 року в Україні створено 876 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та 24 міста обласного значення до яких приєдналися територіальні громади, з них у 782 уже пройшли вибори до ради, обрані голова ОТГ і старости; 69 – очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів [7]. Найкращі результати у загальному рейтингу областей щодо формування ОТГ показали Дніпропетровська, Житомирська, Черкаська, Запорізька та Волинська області, а найнижчі – Харківська, Донецька та Закарпатська області.

Площа об'єднаних територіальних громад становить 209,6 тис. км<sup>2</sup> (37,6% від загальної площі України), а на їх території проживає 9,0 млн. громадян України (25,5% від загальної кількості населення України).

Щоб стимулювати створення об'єднаних громад, у законодавчі документи включені норми про проведення фінансової децентралізації, яка дала змогу об'єднаним територіальним громадам отримати додатковий ресурс для виконання переданих повноважень. Зокрема, ОТГ отримали повноваження та ресурси, які раніше надавалися лише містам обласного значення, а саме – зарахування до місцевого бюджету 60% податку на доходи фізичних осіб. Крім того, територіальні громади отримують 100% з єдиного податку, податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт); 75% з коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; 50% відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності; 25% відсотків екологічного податку. Окрім того, вони отримали право на державні трансферти для вико-

нання їх повноважень: медична та освітня субвенції, дотації тощо.

Об'єднання громад дозволило збільшити доходи загального фонду місцевих бюджетів на 1 жителя за січень – листопад 2016–2018 років з 3384,4 грн. до 5477,0 грн. (+2092,6 грн.). Видатки на 1 мешканця аналогічно зросли: наприклад, на будівництво та регіональний розвиток за січень – листопад 2017 року вони становили 296,9 грн., а за січень – листопад 2018 року – уже 388,1 грн. В 2019 році у 41,5 разів, порівняно з 2014 роком, зросла державна підтримка на розвиток територіальних громад та розбудову їх інфраструктури [7].

Завдяки збільшенню рівня фінансової автономії ОТГ, органи регіональної влади і місцевого самоврядування отримали можливість розробляти та впроваджувати програми розвитку територій, які в майбутньому принесуть реальні економічні результати. Крім того, на загальнодержавному рівні децентралізація створює умови для виникнення конкуренції між територіальними громадами за ресурси [8].

У 2018 році Держгеокадастр розпочав процес передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Станом на кінець 2018 року 646 об'єднаних територіальних громад отримали у комунальну власність 1450,8 тис. га земель сільськогосподарського призначення [7].

Як відомо, сільськогосподарська діяльність та земельні ресурси були і залишаються основою розвитку сільських територій. Адже надходження від їх оподаткування становлять значну частину у доходах місцевих бюджетів.

Перевагами від впровадження реформи децентралізації, на нашу думку, є:

- пришивдшена та спрощена процедура прийняття рішення щодо громади;
  - прозорість при виконанні даних рішень та можливість швидко реагувати на виявлені помилки;
  - самостійність громади у формуванні доходів та видатків бюджету, виходячи з наявних фінансових та природних ресурсів;
  - можливість кожного сільського жителя взяти участь в обговоренні поточних проблем, що сприяє формуванню громадської свідомості;
  - можливість сільських жителів отримувати якісні адміністративні, соціальні та інші послуги;
  - сприяння розвитку регіональної економіки.
- Недоліки ж полягають у:
- посиленні нерівномірності розвитку регіонів, в тому числі і громад;

- зростанні ризиків прийняття неправильних рішень щодо діяльності громади у зв'язку з неналежною кваліфікацією посадовців;

- сприянні зміцненню місцевого націоналізму та спричиненні міжетнічних протиріч, особливо у прикордонних регіонах.

Протягом 2015–2018 років 4010 територіальних громад об'єдналось у 876 ОТГ, а 6942 територіальні громади залишаються необ'єднаними (близько 63% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 року).

Однією з проблем, яка гальмує процес децентралізації є нестача висококваліфікованих кадрів, які б займалися фінансовим плануванням, проектним менеджментом. Найбільше це характерно для сільських об'єднаних територіальних громад. Окрім того, біднішим територіальним громадам важче приєднатись до багатших уже сформованих громад. Тому в науковому колі широко обговорюється питання запровадження крайнього терміну добровільного об'єднання громад, після якого слід застосувати примусове об'єднання.

Як зазначають науковці, на сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади [9, с. 11].

На даний час важливо при децентралізації влади, ресурсів та фінансів враховувати потреби розвитку на базовому рівні – на рівні сільської громади.

**Висновки з проведеного дослідження.** Отже, у системі розвитку сільських територій та країни в цілому важливу роль відіграють територіальні громади як найважливіші її елементи.

Окрім того, в ході моніторингу процесу децентралізації виявлено, що за 2015–2018 роки лише 37% від загальної кількості територіальних громад об'єдналися, що спричинено нестачею висококваліфікованих кадрів та небажанням багатших уже сформованих громад приєднувати до себе бідніші територіальні громади.

На основі аналізу процесу децентралізація в Україні, можна стверджувати, що це складний процес, який здійснює вплив на розвиток сільських об'єднаних територіальних громад, оскільки наближає процеси управління та прийняття рішень до громадськості; сприяє самостійності у формуванні доходів і видатків бюджету та надає можливість сільським жителям отримувати якісні адміністративні, соціальні та інші послуги.

1. Васильців Т.Г., Бойко В.В. *Напрями та засоби розвитку сільських територій в контексті зміцнення соціально-економічної безпеки України*. Львів : Ліга-Прес, 2016. 260 с.

2. Хомюк Н.Л., Павліха Н.В. *Вплив процесів децентралізації на розвиток сільських територій в Україні. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад: матеріали II Міжнародної науково-методичної конференції (Рівне, 13–14 грудня 2018 р.)*. Рівне : НУВГП, 2018. С. 145–147.

3. *Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. Дата оновлення 02.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 05.02.2019).*

4. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 05.02.2019).*

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення 11.01.2019. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.02.2019).
6. Кравченко Т.А. Розвиток села за допомогою сільських громад: новації суспільної політики в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 87–95.
7. Офіційний державний сайт України «Децентралізація». Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>
8. Онищенко В.О., Бондаревська О.М. Забезпечення економічної безпеки територіальних громад як основного елемента регіональної безпеки. Економічна безпека: держава, регіон, підприємство: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. (Полтава, 15 грудн. 2017 р. – 25 січн. 2018 р.). Полтава : ПолтНТУ, 2018. С. 8–10.
9. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ : 2017. 110 с.

E-mail: nataljabilous@gmail.com