



Савченко О.С., здобувач наукового ступеня доктора
філософії зі спеціальності 073 «Менеджмент»
Луганський національний університет
імені Тараса Шевченка, м. Старобільськ.

ВИЗНАЧЕННЯ АКТУАЛЬНИХ ЧИННИКІВ СПРОМОЖНОСТІ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Анотація. Показано актуалізацію проблеми спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) на заключній стадії їх створення в процесі завершення реформи децентралізації в Україні. Досліджено чинники спроможності ОТГ, які підлягають врахуванню при створенні нових ОТГ.

Ключові слова: реформа, децентралізація, об'єднана територіальна громада (ОТГ), спроможність ОТГ, доходи ОТГ

Проблема дослідження та її актуальність. Хід проведення реформи децентралізації в Україні вступає в фазу завершення створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), але саме на заключній стадії виникли гострі питання оцінки вивіреності відповідності реформи поставленим перед нею завданням. Так, основною ціллю децентралізації є створення спроможних територіальних громад сіл, селищ і міст, здатних забезпечити належний рівень надання послуг у всіх сферах суспільної діяльності, розвиток інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці та задоволення потреб її населення, як це сформульовано Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] та «Методикою формування спроможних територіальних громад», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. [2]. Тривалий період здійснення реформи, практично започаткованої з 2015 року, надав можливості зараз, на стадії її завершення виявити низку проблемних питань, актуалізація яких підвищується як у самому процесі формування, так і повноцінного функціонування вже створених ОТГ. Передусім йдеться про вкрай низьку здатність створених громад заробляти власні кошти для забезпечення нормальної життєдіяльності. Визнання цього стало одним із чинників гальмування процесу завершення створення ОТГ, яких на кінець 2019 року практично створено лише 1000 із запланованих біля 1500 за рахунок об'єднання 4500 місцевих рад, тоді як ще біля 6500 місцевих рад досі не вирішили своє місце в реформі децентралізації. Визнано, що Міністерство розвитку громад і територій не виконало завдання щодо розробки законопроекту про підвищення потенціалу Агентства регіонального розвитку щодо посилення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення розробки та затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2028 роки і такі завдання поставлено вже перед новим очільником Міністерства [3]. Цим практично визнано, що протягом перших років реформи децентралізації були встановлені не зовсім виважені орієнтири стосовно інституціональних чинників забезпечення спроможності створених ОТГ.



Розвиток сільських та периферійних територій

Отже, визначення всіх необхідних чинників спроможності ОТГ, які здатні пояснювати успішне завершення реформи децентралізації, стає вкрай актуальним завданням, деякі результати вирішення якого на основі *факторного аналізу чинників спроможності ОТГ* приведено в даних тезах.

На першому етапі створення ОТГ до уваги бралися, насамперед, такі чинники їхньої спроможності, які би, на думку авторів реформи, були достатніми для чіткого уявлення розподілу загальнодержавного бюджету серед створених об'єднаних територіальних громад, перш за все, сільського та селищного типу. Для цього визначено методику розрахунку необхідних громадам освітньої та медичної субвенцій з державного бюджету, а також сформовано уявлення щодо спрямування до бюджетів громад 60% податку на доходи фізичних осіб, 100% податку на майно, єдиного податку, прибуток установ комунальної власності, сум від надання адміністративних послуг, 25% екологічного податку та усього лише 5% акцизного податку з роздрібною торгівлі тютюном, алкоголем та нафтопродуктами.

Через тривогу уряду щодо недостатньої спроможності ОТГ, що гальмує завершення їх створення, внесені суттєві зміни до Методики формування спроможних громад [4], згідно з якими до критеріїв спроможності громади відносяться: чисельність населення громади, кількість дітей шкільного віку, які навчаються в загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих на території спроможної територіальної громади, площа території, індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади і частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади. Очевидно, що встановлені критерії стають лише базою оцінки спроможності ОТГ при прийнятті рішень щодо їхнього створення, але конкретні пропорції і нормативи потребують ретельного дослідження й узагальнення.

Вихідними даними проведеного нами дослідження структури доходів ОТГ прийнято результати роботи у 2018 році низки ОТГ Луганської, Донецької і Дніпропетровської областей, приведені на їхніх офіційних сайтах і наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Структура загальних і власних доходів ОТГ (за 2018 рік)

ОТГ	Область	Загальні доходи, тис. грн.	Субвенції, дотації, тис. грн.	Власні доходи, тис. грн.	Частка власних доходів у загальних, %
1. Біловодська	Луганська	261333,5	164211,2	97122,2	37,2
2. Білокуракинська	– “ –	113550,9	46816,2	66734,7	58,8
3. Красноріченська	– “ –	27208,8	17938,2	9270,6	34,1
4. Новопсковська	– “ –	68632,2	31517,4	37114,8	54,1
5. Чмирівська	– “ –	42684,2	26211,9	16472,3	38,6
6. Троїцька	– “ –	97871,9	38343,5	59528,4	60,8
7. Гречаноподівська	Дніпропетровська	73522	21469	52053	70,8



Розвиток сільських та периферійних територій

8. Грушівська	– “ –	33484,1	22640,1	10844	32,4
9. Апостолівська	– “ –	168751,1	81970,4	86780,7	51,4
10. Званівська	Донецька	21074,2	14365,2	6709	72,1

У результаті нашого дослідження встановлено, що перші роки увага до показників доходів ОТГ концентрувалася, насамперед, на сумі отриманих субвенцій і дотацій, через що частка власних доходів у загальних доходах ОТГ коливається в межах від 32,4 до 70,8 відсотків від їхньої загальної суми. Отримані дані свідчать, що основними чинниками зростання розміру власних доходів є наявні території та чисельність мешканців ОТГ. Для підтвердження цього висновку проведемо факторний аналіз визначення чинників впливу на обсяги отриманих власних коштів ОТГ на основі приведених у табл. 2 даних щодо загальної характеристики досліджених ОТГ та показників їхньої діяльності.

Таблиця 2

Загальна характеристика ОТГ та абсолютні і відносні показники їх власних доходів (2018 р.)

ОТГ	Площа у кв. км	Чисель- ність, осіб	Власні доходи, млн. грн.	Площа на 1 особу, га	Власні доходи в розрахунку на одного мешканця		Район як база ОТГ	Відсут- ність міст поряд
					Грн.	Місце		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Біловодська	1597	23359	97,12	6,84	4158	3	+	+
2. Білокуракинська	893	13403	66,73	6,66	4979	2	+	+
3. Красноріченська	245	6787	9,27	3,6	1366	10	–	–
4. Новопсковська	271	13302	37,12	2,04	2790	6	+	–
5. Чмирівська	206	8004	16,47	2,57	2058	8	–	–
6. Троїцька	952	14427	59,53	6,6	4126	4	+	+
7. Гречаноподівська	288,5	4898	52,05	5,89	10627	1	+	–
8. Грушівська	261	7376	10,84	3,54	1470	9	–	–
9. Апостолівська	679,5	23331	86,78	2,91	3720	5	Місто	–
10. Званівська	115,7	2536	6,7	4,56	2645	7	–	–

Проілюструємо графіком на рис. 1, як зростанню сум власних доходів ОТГ, показаних на осі абсцис (за даними стовпця 4 табл. 2), відповідають тенденції зростання таких загальних характеристик ОТГ, як їх площа, виражена в десятках квадратних кілометрів (за даними стовпця 2 табл. 2) та чисельність мешканців у тис. осіб (за даними стовпця 3 табл. 2).



Розвиток сільських та периферійних територій

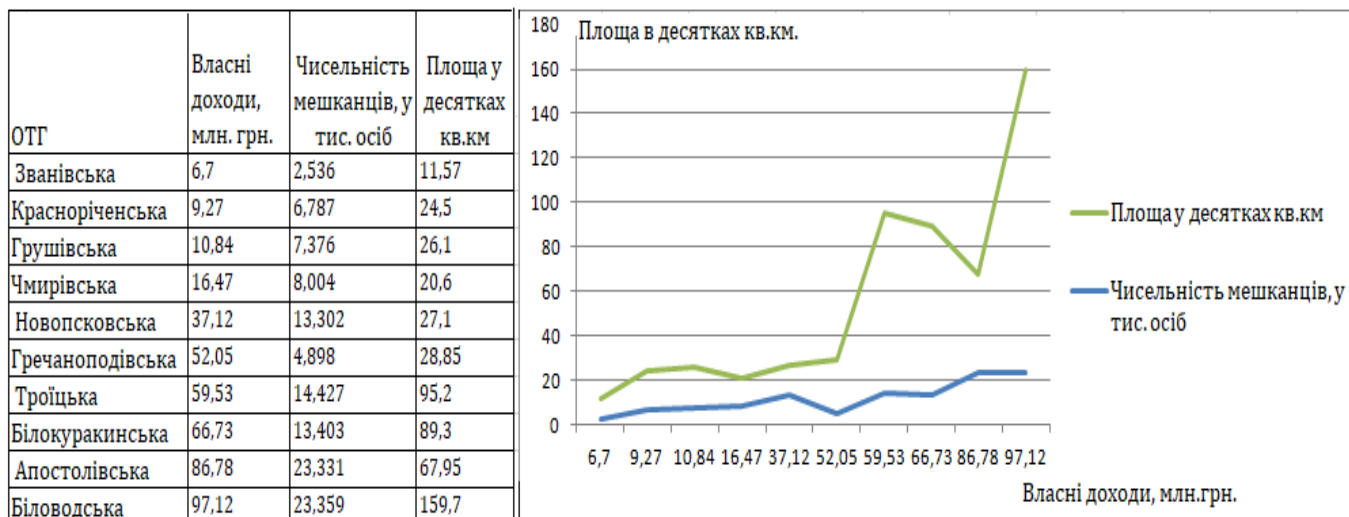


Рис. 1. Взаємозалежність зростання власних доходів ОТГ по осі абсцис у млн. грн. із чисельністю мешканців ОТГ у тис. осіб і їхньою площею у десятках кв. км.

Характер змінюваності показників, відображений графіком, із великою імовірністю може свідчити про наявність певної позитивної залежності розглянутих факторів, що означає необхідність їхнього врахування як чинників спроможності ОТГ (див.табл.3).

Таблиця 3

Кореляційні зв'язки між власними доходами, чисельністю мешканців та площею досліджуваних ОТГ Луганської, Донецької та Дніпропетровської областей

		Власні доходи у млн. грн.	Чисельність мешканців, у тис. осіб	Площа у десятках кв.км
Власні доходи у млн. грн.	Pearson Correlation	1	,872**	,851**
	Sig. (2-tailed)		,001	,002
	N	10	10	10
Чисельність мешканців, у тис. осіб	Pearson Correlation	,872**	1	,801**
	Sig. (2-tailed)	,001		,005
	N	10	10	10
Площа у десятках кв.км	Pearson Correlation	,851**	,801**	1
	Sig. (2-tailed)	,002	,005	
	N	10	10	10
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).				

Очевидно, що найбільш важливим є визначення відносної суми власних доходів у розрахунку на одного мешканця, приведеної в 6-му стовпці табл. 2. Як бачимо, річна сума власних доходів у розрахунку на одного мешканця коливається



Розвиток сільських та периферійних територій

від 1366 грн. у Красноріченській до 4979 грн. у Білокуракинській ОТГ, тоді як абсолютний рекорд становлять власні доходи Гречаноподівської ОТГ, однієї з найкращих в Україні.

При визначенні причин такої різноманітності встановлено наявність інших факторів, що впливають на спроможність ОТГ непрямым чином та не можуть бути відображені кількісним способом. Так, найбільші відносні доходи належать ОТГ, створеним на основі районних центрів (Біловодська, Білокуракинська, Троїцька) та міста Апостолово. Найменші доходи спостерігаємо в ОТГ, створених на основі сіл та селищ районного підпорядкування – Красноріченська, Грушівська та Званівська. Як показали дослідження, на величину власних доходів сільської або селищної ОТГ впливає наявність поряд міст районного, а то й обласного підпорядкування, які стають місцями тяжіння для мешканців ОТГ, які там працюють, закупають товари, що зменшує надходження податків на доходи фізичних осіб, акцизів на продавані товари до бюджетів їхніх ОТГ. Це стосується Чмирівки та Новопскову, розташованих поблизу більш значного міста Старобільська, селища Красноріченське – поблизу міст Рубіжне та Кремінна, сіл Грушівка і Гречаноподівське – поблизу міст Кривого Рогу та Нікополя, села Званівка – поблизу Бахмута. Позначені в стовпцях 8 і 9 таблиці 2 відмітками «+» додаткові чинники спроможності ОТГ корелюють із показником власних доходів ОТГ у розрахунку на одного мешканця.

Висновки щодо імплікації отриманих результатів дослідження. Проведене дослідження доводить наявність певних чинників спроможності створюваних ОТГ, які потребують урахування при створенні нових ОТГ на заключній стадії реформи децентралізації, що відзначає актуальність продовження подібних досліджень для уточнення критеріїв, які можуть бути рекомендовані при обґрунтуванні спроможності нових ОТГ.

Список літературних джерел:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. Методика формування спроможних територіальних громад. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
3. Гончарук и его команда не выполнили 40% задач президента. Зеленский решит их судьбу в День влюбленных / Страна. UA. – 5.02.2020. – 15:22. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://strana.ua/news/248217-zelenskij-podschital-skolko-eho-poruchenija-vypolnil-kabmin.html>
4. Уряд змінив методику формування спроможних громад. Постанова Кабінету міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12090>