

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.12.92](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.12.92)

УДК: 331:332.14:352

*М. М. Біль,*

*кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник  
відділу проблем соціально-гуманітарного розвитку регіонів,  
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»  
ORCID: 0000-0003-4979-4019*

*О. О. Левицька,*

*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник  
відділу проблем соціально-гуманітарного розвитку регіонів,  
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»  
ORCID: 0000-0001-8174-9918*

## **ПОТЕНЦІАЛ АКТИВІЗАЦІЇ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗАХІДНИХ ТА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОБЛАСТЕЙ УКРАЇНИ<sup>1</sup>**

*Mariana Bil*

*PhD in Public Administration, Senior Research Worker,  
State Institution "Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine"  
Olha Levytska*

*PhD in Economics, Senior Research Worker,  
State Institution "Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine"*

### **POTENTIAL OF EMPLOYMENT ACTIVATION IN THE AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES OF THE WESTERN AND CENTRAL REGIONS OF UKRAINE**

*У статті досліджено специфіку зайнятості населення об'єднаних територіальних громад західних та центральних областей України на основі соціологічного обстеження голів громад на предмет оцінювання ефективності першого етапу реформи децентралізації. У ході міжрегіональних порівнянь з'ясовано, що ключовими проблемами громад західних областей є низька стратегічна орієнтованість у питаннях активізації зайнятості та розвитку трудового потенціалу, обмежені можливості на місцевих ринках праці, поширення тіньової зайнятості та міграції населення, тоді як для громад центральних областей характерним є недостатність якісного обліку населення, зокрема в частині поточного балансу наявних людських ресурсів. Для аналізу ефективності політики сприяння зайнятості на локальних ринках праці оцінено рівень застосування громадами інструментів активізації зайнятості, у тому числі використання ними стратегічних програм, оперативних планів та можливостей інституційної співпраці. Виявлено, що головними інструментами активізації зайнятості на місцевому рівні є налагодження співпраці громад із місцевими і районними*

<sup>1</sup> Статтю підготовлено в рамках виконання НДР «Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення» (номер державної реєстрації 0118U006583)

центрами зайнятості, організація громадських робіт та інформування громад про конкурсні програми й гранти.

На основі матриці позиціонування громад виділено шість груп – залежно від активності політики зайнятості та фінансової спроможності обстежених громад. Найбільш проблемну і водночас чисельну групу (17 громад західних областей та 5, що належать до центральних регіонів) складають пасивні в питаннях активізації зайнятості населення громади з низькою (відносно середнього рівня) фінансовою спроможністю. Виявлено, що найменш ініціативними є переважно невеликі і середні громади сільського чи селищного типу. Для підвищення їх трудового потенціалу, стимулювання економічної активності населення і, як наслідок, покращення конкурентоспроможності місцевих ринків праці розроблено рекомендації та пропозиції для різних категорій громад.

*In this article, the specific issues and challenges for employment in the amalgamated territorial communities of the western and central regions of Ukraine are considered. The research is based on a sociological survey of the heads of communities aimed at evaluation of the effectiveness of the first stage of decentralization reform. In the inter-regional comparisons, the key problems of the western regions' communities were found to be low strategic orientation in terms of employment stimulation and development of labour potential, limited opportunities in local labour markets, increasing informal employment and migration of population. As for the central regions' communities in Ukraine, they deal with a poor quality population counting, in particular in terms of the current human resource balance. To analyse the effectiveness of employment policies in local labour markets, the use of instruments for employment activation by the communities of western and central regions of Ukraine (including strategic programs, operational plans and institutional cooperation opportunities) has been evaluated. We found that the main instruments for activating local employment are as follows: establishing community cooperation with local and district employment centres, organizing public works and informing communities about competitive programs and grants.*

*Based on the positioning matrix, six groups of communities have been identified depending on the activity of employment policy and financial capacity of the observed communities. At the same time, the most problematic and large group (17 communities of the western regions and the 5 ones of the central regions) consists of passive communities with insufficient employment activation and low financial capacity. Moreover, the smallest and medium-sized rural and urban communities are the least initiative. In order to increase their labour potential, stimulate the economic activity of the population and, as a result, improve the competitiveness of local labour markets, recommendations for different categories of communities are offered.*

**Ключові слова:** зайнятість; стратегічна орієнтованість; розвиткові цілі; об'єднані територіальні громади; західні області; центральні області.

**Keywords:** employment; strategic orientation; development goals; amalgamated territorial communities; western regions; central regions.

**Постановка проблеми.** Об'єднані територіальні громади (ОТГ) на четвертому році функціонування отримують нові можливості та досвід у забезпеченні соціально-економічного розвитку. Первинна орієнтація на покращення стану соціальної інфраструктури серед найбільш успішних громад поступово зміщується на цілі розвиткового характеру, що передбачають створення сприятливих умов для бізнесу і самозайнятості. ОТГ мають достатньо управлінських можливостей для активізації зайнятості. Питання – у фаховості та мотивації працівників управлінського апарату, їх здатності використовувати можливості міжінституційної співпраці на міжрегіональному, державному і міжнародному рівнях.

Актуальність публікації обумовлена тим, що дослідження різних аспектів функціонування ОТГ в Україні наразі перебувають на початковому етапі. Фактично відсутні цілісні напрацювання щодо особливостей стимулювання зайнятості в громадах, що підтверджує оригінальність цього дослідження, побудованого на даних соціологічного обстеження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Публікація розвиває ідейні напрацювання в царині реформи децентралізації в Україні. Найбільш відомими вченими із згаданої проблематики є О. Власюк, П. Жук, Н. Камінська, І. Луїна, В. Окорський, С. Сergyгін, І. Сторонянська, А. Чечель та ін. Також враховані розроблені положення з питань людського потенціалу і зайнятості (Ж. Дерій, Е. Лібанова, О. Грішнова, У. Садова, Л. Семів, О. Мульська, С. Скиба, Р. Яковенко та ін.). Однак у проведених дослідженнях мало уваги приділяється можливостям громад в активізації зайнятості населення, натомість формулюються концептуальні положення, та визначаються прикладні проблеми реформи децентралізації в Україні.

**Метою статті** є порівняльна оцінка стану та проблем зайнятості населення ОТГ західних і центральних областей України, а також пошук можливостей її активізації на локальному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Зайнятість є вагомим детермінантом ресурсного потенціалу громад, ефективність використання якого визначає їхню спроможність [1]. Зайнятість ідентифікує ефективність використання людського потенціалу, що характеризує новий ступінь у розвитку людини та охоплює сучасні наукові погляди на можливості людини і держави з точки зору їх наближення до гармонійного розвитку [2, с. 15; 3, с. 188].

Від організації системи зайнятості залежить ефективність використання трудового потенціалу населення, що є одним із головних чинників конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів та вироблених ними товарів і послуг [4, с. 47].

Для виявлення практики і досвіду ОТГ в активізації зайнятості можна керуватись різними емпіричними методами, в тому числі використовувати дані спеціальних соціологічних обстежень. Упродовж листопада-травня 2019 р. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» було проведено суцільне опитування голів ОТГ на предмет оцінювання ефективності їх діяльності та успішності першого етапу реформи децентралізації в Україні. Обстеженням охоплено 70 громад західних областей (зокрема Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької) із 90 утворених за період 2015-2017 рр., та 78 громад центральних областей (Вінницької, Кіровоградської, Полтавської, Черкаської) із 111 утворених за період 2015-2017 рр. Решта громад зазначених регіонів не змогли або не виявили бажання долучитись до обстеження. Частка громад, які взяли участь в опитуванні, у першому випадку становила 78% (із похибкою репрезентативності у  $\pm 5,6\%$ ), у другому – 70% (із похибкою у  $\pm 6,1\%$ ) [5, с. 8, 38].

Результати дослідження дали змогу узагальнити *головні проблеми розвитку зайнятості в ОТГ* і якщо порівнювати результати для західних і центральних областей України, більшість із них мають подібний характер:

1. Проблема несприятливих умов працевлаштування і розвитку трудового потенціалу, що підтверджує низька стратегічна орієнтованість ОТГ у питаннях планування і прогнозування їхнього розвитку (серед областей Центральної України 65,4% ОТГ має загальну стратегію та 46,8% – програму/план зайнятості, для західних областей 47,1% ОТГ має загальну стратегію, 11,4% – програму/план зайнятості).

2. Проблема низького рівня конкурентоспроможності місцевих ринків праці та неефективної зайнятості (для центральних областей проблема обмежених можливостей зайнятості для ОТГ оцінена в 3,0 бали з 5, тіньової зайнятості – у 2,9 балів, для областей Західної України – у 3,4 і 3,0 балів відповідно).

3. Проблема міграції населення з ОТГ за внутрішнім і зовнішнім векторами (для областей Центральної України проблема оцінена в 2,9 балів з 5, для західних областей – це ключова проблема розвитку ОТГ – 3,7 балів з 5). Варто додати, що Карпатський регіон завжди відзначався вищими показниками міграції в силу свого прикордонного положення та інших особливостей [6, с. 258].

4. Відсутність якісного обліку населення (серед центральних областей опис людських ресурсів наявний лише у 40,3% ОТГ, для західних ОТГ – 32,9%).

Найбільшим викликом на локальному рівні є *обмежені можливості зайнятості*. Неефективна зайнятість населення породжує багато проблем для розвитку ОТГ, основними з яких є:

- зростання безробіття та соціальної напруги внаслідок зниження економічної активності мешканців громад, у тому числі їхньої участі у вирішенні питань ОТГ, стратегічного планування розвитку, долучення до проєктів;

- зниження валового виробництва і сукупної продуктивності праці в громадах через нераціональне використання людських ресурсів;

- міграція за межі ОТГ та збільшення загального демографічного навантаження на працездатне населення, адже виїжджають найактивніші члени громади, а залишаються ті, які є пасивними та незахищеними.

Наслідком демографічних втрат ОТГ є послаблення можливостей капіталізації людського потенціалу як передумови зростання ринкової вартості людських ресурсів та, відповідно, перспектив економічного зростання громад [7, с. 48]. Більше того, демографічна ситуація у значній мірі визначає кон'юнктуру ринків праці та рівень їх збалансованості. Так, за умов зменшення кількості економічно активного населення та інших несприятливих чинників спостерігається не лише посилення демографічного навантаження та проблема відтворення людських ресурсів, а й відсутність реальних перспектив щодо зменшення процесів трудової міграції, поживлення внутрішнього ринку праці, створення нових робочих місць тощо [8, с. 59].

З метою виявлення досвіду владних суб'єктів в активізації зайнятості населення, з'ясовано, які інструменти до цього часу вони використовували (табл. 1). Здебільшого, це *налагодження співпраці ОТГ з місцевими і районними центрами зайнятості*. Державна служба зайнятості за прямої участі обласних державних адміністрацій веде активну роботу щодо налагодження співпраці з ОТГ за напрямками:

стимулювання підприємницької ініціативи жителів громади і створення нових робочих місць; легалізації тіньової зайнятості; організації громадських робіт та робіт тимчасового характеру; допомоги в підборі кадрів у ході реалізації інвестиційних проєктів; розміщення вакансій і резюме ОТГ на веб-ресурсах Державної служби зайнятості; роботи нещодавно створеної біржі праці для об'єднаних територіальних громад (координатор – агенція «Action Global Communications») за фінансової підтримки Посольства Великої Британії в Україні [9].

**Таблиця 1.**  
**Інструменти активізації зайнятості місцевого населення в ОТГ західних і центральних областей України\***

№ з/п	Зміст інструменту	Частка ОТГ, які використовують інструмент, %		Потенціал покращення інструментарію
		західні області	центральні області	
1	Налагодження співпраці ОТГ з місцевим/районним центром зайнятості	71,4	88,3	Систематична співпраця, спільні проєкти
2	Організація громадських робіт	55,7	85,9	Оплачуваний характер робіт
3	Інформування громади про конкурсні програми, гранти	54,3	81,8	Підтримка ініціативних осіб, які подають проєкти
4	Розробка програми/плану зайнятості населення	11,4	47,4	Активізація стратегічного планування на основі запропонованої методології
5	Розвиток різних форм кооперації, у тому числі сільськогосподарської	15,7	28,6	Популяризація ідеї кооперації, сучасного кооперативного руху в сільському господарстві всупереч монополізації ринку

\*Джерело: побудовано за результатами опитування голів ОТГ західних та центральних областей України, листопад 2018 р. – травень 2019 р.

Рівень активності і стратегічної орієнтованості обстежених громад у політиці регулювання зайнятості було з'ясовано на основі досвіду використання громадами стратегічних та оперативних інструментів (табл. 2). Аналіз інструментів активізації зайнятості населення проводився за трьома групами: стратегічні документи, оперативні документи та інституційна підтримка.

**Таблиця 2.**  
**Найбільш активні і стратегічно орієнтовані ОТГ західних та центральних областей (за рівнем активізації зайнятості населення)\***

Назва ОТГ, регіону та області	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення			Оцінка рівня активізації зайнятості (max=6)
			I. Стратегічні документи	II. Оперативні документи	III. Інституційна співпраця	
			3 бали	2 бали	1 бал	
<b>Західні області (зібрано дані для 65 ОТГ)</b>			<b>8 громад</b>	<b>22 громади</b>	<b>47 громад</b>	<b>сер=1,76</b>
Закарпатська область			1 громада	3 громади	5 громад	<b>сер=2,80</b>
Вільховецька	2015	сіл.	+	+	+	<b>6</b>
Ів.-Франківська область			2 громади	6 громад	15 громад	<b>сер=1,82</b>
П'ядицька	2016	сіл.	+	–	+	<b>4</b>
Рожнівська	2017	сіл.	+	–	–	<b>3</b>
Львівська область			1 громада	6 громад	16 громад	<b>сер=1,41</b>
Дублянська	2015	сел.	+	–	+	<b>4</b>
Чернівецька область			4 громади	7 громад	11 громад	<b>сер=1,76</b>
Кіцманська	2017	міс.	+	–	+	<b>4</b>
Мамаївська	2017	сіл.	+	+	–	<b>5</b>
Недобоївська	2015	сіл.	+	–	–	<b>3</b>
Чудейська	2016	сіл.	+	–	–	<b>3</b>
<b>Центральні області (зібрано дані для 77 ОТГ)</b>			<b>36 громад</b>	<b>31 громада</b>	<b>68 громад</b>	<b>сер=3,08</b>
Вінницька область			10 громад	10 громад	22 громади	<b>сер=2,77</b>
Бабчинська	2016	сіл.	+	+	+	<b>6</b>

Назва ОТГ, регіону та області	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення			Оцінка рівня активізації зайнятості (max=6)
			I. Стратегічні документи	II. Оперативні документи	III. Інституційна співпраця	
			3 бали	2 бали	1 бал	
Вороновицька	2016	сел.	+	+	+	6
Джулинська	2016	сіл.	+	+	+	6
Кунківська	2017	сіл.	+	+	+	6
Мельниківська	2016	сіл.	+	+	+	6
<b>Кіровоградська область</b>			<b>3 громади</b>	<b>3 громади</b>	<b>8 громад</b>	<b>сер=2,88</b>
Великосеверинівська	2017	сіл.	+	+	+	6
Помічнянська	2017	міс.	+	+	+	6
<b>Полтавська область</b>			<b>18 громад</b>	<b>14 громад</b>	<b>23 громади</b>	<b>сер=4,04</b>
Великобагачанська	2017	сел.	+	+	+	6
Глобинська	2015	міс.	+	+	+	6
Гребінківська	2017	міс.	+	+	+	6
Недогарківська	2015	сіл.	+	+	+	6
Новосанжарська	2017	сел.	+	+	+	6
Петрівсько-Роменська	2017	сіл.	+	+	+	6
Пирятинська	2015	міс.	+	+	+	6
Покровсько-Багачанська	2015	сіл.	+	+	+	6
Решетилівська	2016	сел.	+	+	+	6
<b>Черкаська область</b>			<b>5 громад</b>	<b>4 громади</b>	<b>15 громад</b>	<b>сер=2,24</b>
Буцька	2017	сел.	+	+	+	6
Селищенська	2017	сіл.	+	+	+	6

Скорочення: міс. – міська ОТГ, сіл. – сільська ОТГ, сел. – селищна ОТГ

\*Джерело: зібрано та узагальнено за даними офіційних веб-сторінок громад та опитування голів ОТГ західних та центральних областей України, листопад 2018 р. – травень 2019 р.

У частині *стратегічних документів* перевірялась наявність програм/планів зайнятості населення та інших довготермінових документів. Серед *оперативних інструментів* активізації зайнятості найважливішим є детальний опис (баланс) людських ресурсів. Такі інструменти розробляються на основі стратегічних документів і представляють щорічний розподіл людських ресурсів у розрізі ОТГ загалом та за окремими територіальними одиницями громади, за видами зайнятості, за сферами, галузями тощо. *Інституційна підтримка* полягає у співпраці ОТГ з районними/міськими центрами зайнятості.

Групи були оцінені за пріоритетністю – від 1 до 3 балів (вищий бал присвоювався більш значимим інструментам активізації зайнятості). Зведений показник, розрахований за сумою балів, дозволив оцінити рівень проактивності політики зайнятості в ОТГ (від 0 до 6 балів).

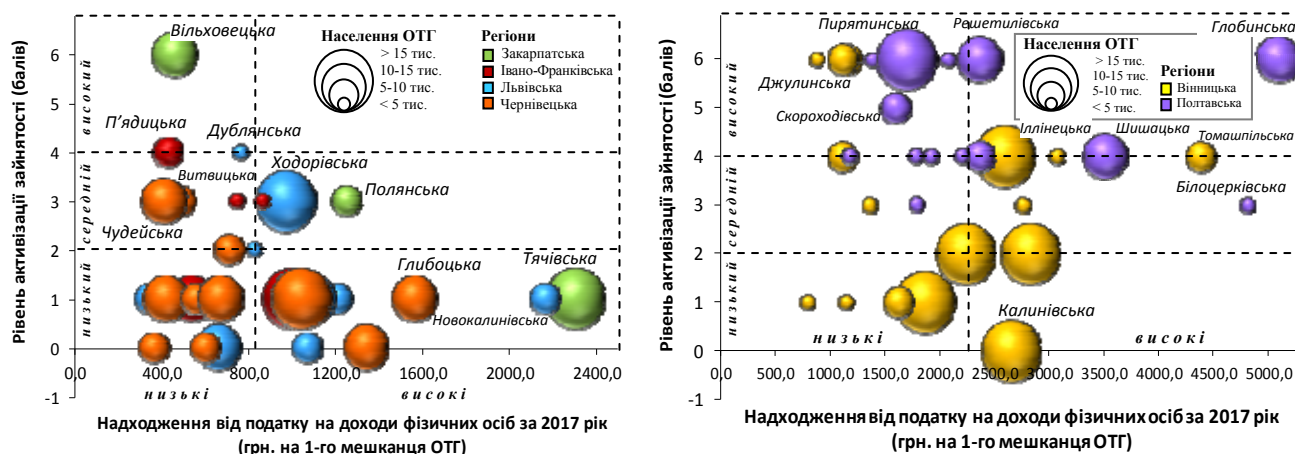
За результатами узагальнення інформації щодо використання різних інструментів активізації зайнятості населення з'ясовано, що ОТГ центральних областей характеризуються *середньою стратегічною орієнтованістю в питаннях покращення зайнятості*, умов та можливостей на локальних ринках праці, тоді як громади західних областей виявились значно пасивнішими (середній бал за всіма досліджуваними ОТГ склав 3,08 та 1,76 відповідно). На момент обстеження стратегічні документи (програми) зайнятості розробили 36 ОТГ з 77 обстежених громад (46,8%) центральних областей та лише 8 західних ОТГ (12,3%). Слід зазначити, що багато громад послуговується лише поточними планами (описами, балансами людських ресурсів або іншими оперативними документами) для активізації зайнятості. Серед досліджуваних ОТГ центральних та західних областей згадані оперативні інструменти мають 31 та 22 громади, що у відсотковому еквіваленті становить 42,9% та 33,8% відповідно. Такі плани є обов'язковими, оскільки конкретизують цілі і завдання стратегічних програм, а також визначають покроковий алгоритм їхньої реалізації. Варто звернути увагу на те, що серед тих громад, котрі розробили програми зайнятості населення на 5-10 років, майже половина *не має документально оформленого поточного балансу чи опису людських ресурсів*. Це може свідчити про формальний і певною мірою декларативний характер розроблених стратегій і програм зайнятості населення в ОТГ, а також про потенційні труднощі з їхньою реалізацією.

Співпраця з місцевими та районними центрами зайнятості налагоджена у 88,3% центральних ОТГ (тобто у 68 громадах) та 72,3% західних ОТГ, що складає 47 громад. Проте форми та ефективність такої співпраці потребують окремого вивчення.

За підсумком усіх балів найвище були оцінені 17 громад центральної України: 5 ОТГ Вінницької області (Бабчинецька, Вороновицька, Джулинська, Кунківська, Мельниківська), 2 ОТГ Кіровоградської області (Великосеверинівська і Помічнянська), 9 ОТГ Полтавської області (Великобагачанська, Глобинська,

Гребінківська, Недогарківська, Новосанжарська, Петрівсько-Роменська, Пирятинська, Покровсько-Багачанська, Решетилівська) та 2 ОТГ Черкаської області (Буцька і Селищенська) як громади з високим рівнем активізації зайнятості населення через стратегічні, оперативні та інституційні інструменти регулювання. Для західних областей ситуація дещо гірша: високою активністю відзначались всього 5 ОТГ (Вільховецька, П'ядицька, Дублянська, Кіцманська та Мамаївська). *Головна рекомендація* на цьому етапі дослідження полягає у необхідності *формування проактивної політики* зайнятості населення на місцях, поширення практики формулювання і реалізації стратегічних програм та оперативних планів, а також тіснішої співпраці ОТГ з різними групами стейкхолдерів (з центрами зайнятості, новоствореною біржою праці для ОТГ, окремими роботодавцями, громадськими організаціями, іншими ОТГ в рамках проєктів місцевого розвитку).

Спроможність громад обумовлена прямим впливом зайнятості місцевого населення на формування власних фінансових ресурсів ОТГ, адже останні формуються в основному за рахунок податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та єдиного податку. Важливим завданням є виявлення проблемних аспектів політики зайнятості населення громад і формування рекомендацій щодо її покращення. Для цього використаємо *матричний метод* порівняння потенціалу активізації зайнятості населення ОТГ західних та центральних регіонів України. Кожен квадрант площини характеризує рівень критеріїв відносно середніх осей і визначає розподіл сукупності одиниць обстеження. Так, наклавши такі параметри, як рівень активізації зайнятості населення ОТГ та розмір надходжень від ПДФО за 2017 рік<sup>2</sup> (у розрахунку на одного мешканця), було з'ясовано, що більшість (64,5%) громад Вінницької і Полтавської областей володіла нижчими від середнього рівня (2262,6 грн/ос.<sup>3</sup>) надходженнями від ПДФО. Водночас, 64,6% ОТГ засвідчили високий рівень використання стратегічних та оперативних інструментів активізації зайнятості. У випадку західних областей 43,6% громад володіли нижчими від середнього рівня (806,7 грн/ос.<sup>4</sup>) надходженнями від ПДФО і низьким рівнем використання стратегічних та оперативних інструментів активізації зайнятості населення (рис. 1).



**Рис. 1. Позиціонування ОТГ західних та центральних областей за рівнем активізації зайнятості населення та розміром ПДФО\***

\*Джерело: побудовано за результатами контент-аналізу офіційних сайтів ОТГ, соціологічного обстеження громад та фінансової звітності ОТГ в частині податкових надходжень

Для систематизації результатів матричного позиціонування досліджуваних ОТГ виділено 6 груп – залежно від активності політики зайнятості громад та їх фінансової спроможності за рівнем ПДФО (табл. 3). Для кожної групи наведено пріоритетні рекомендації, врахування яких дозволить покращити політику регулювання зайнятості населення ОТГ.

Найбільш проблемну групу (10 громад загалом) складають пасивні в питаннях активізації зайнятості населення ОТГ з низькою (відносно середнього рівня) фінансовою спроможністю (табл. 4). При цьому 4 з 5 проблемних громад західних областей (для центральних ОТГ ситуація аналогічна), окрім співпраці з центрами зайнятості, не використовують жодних інших інструментів регулювання зайнятості. Багато громад були утворені у 2015 році і за період свого існування не продемонстрували результатів у сфері збереження та зміцнення власного людського ресурсу.

<sup>2</sup> Для побудови обох матриць до уваги бралась 31 громада центральної України (Вінницької і Полтавської областей) та 39 громад західних областей, утворених упродовж 2015-2016 рр. (дані щодо надходжень від ПДФО за громадами Кіровоградської і Черкаської областей є недоступними, тому ці регіони на рис. 1 не представлені).

<sup>3</sup> Середнє значення для ОТГ Вінницької і Полтавської областей за 2017 рік за даними звітів про виконання місцевих бюджетів.

<sup>4</sup> Середнє значення за ОТГ західних областей за 2017 рік за даними експертів групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [10].

**Таблиця 3.**  
**Групування ОТГ західних та центральних областей за параметрами:**  
**«рівень активізації зайнятості населення» – «розмір надходжень від ПДФО на одного мешканця»\***

Група	Кількість ОТГ, їх структура			Потенціал активізації зайнятості
	Всього	західні області	центральні області	
<b>Група 1</b> ОТГ з <i>пасивною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	22	<b>17 громад:</b> 5,9% - міс. 11,8% - сел. 82,4% - сіл. 70,6% - 2015 29,4% - 2016	<b>5 громад:</b> 40,0% - міс. 40,0% - сел. 20,0% - сіл. 100,0% - 2016	1. Визначення пріоритетних цілей розвитку людських ресурсів громади. 2. Розроблення стратегічної програми зайнятості населення ОТГ та оперативних планів її реалізації. 3. Оптимізація структури витрат коштів громади.
<b>Група 2</b> ОТГ з <i>пасивною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	13	<b>11 громад:</b> 45,5% - міс. 27,3% - сел. 27,3% - сіл. 54,5% - 2015 45,5% - 2016	<b>2 громади:</b> 100,0% - міс. 50,0% - 2015 50,0% - 2016	1. Визначення пріоритетних цілей розвитку людських ресурсів громади. 2. Розроблення стратегічної програми зайнятості населення ОТГ. 3. Скерування вільних фінансових ресурсів на розвиток зайнятості в ОТГ.
<b>Група 3</b> ОТГ з <i>частково активною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	7	<b>5 громад:</b> 100,0% - сіл. 20,0% - 2015 80,0% - 2016	<b>2 громади:</b> 100,0% - сіл. 50,0% - 2015 50,0% - 2016	1. Посилення політики стимулювання зайнятості населення ОТГ. 2. Оптимізація структури витрат коштів громади.
<b>Група 4</b> ОТГ з <i>частково активною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	5	<b>3 громади:</b> 33,3% - міс. 66,7% - сіл. 33,3% - 2015 66,7% - 2016	<b>2 громади:</b> 50,0% - сел. 50,0% - сіл. 50,0% - 2015 50,0% - 2016	1. Посилення політики стимулювання зайнятості населення ОТГ. 2. Скерування вільних фінансових ресурсів на розвиток зайнятості в ОТГ та створення нових робочих місць.
<b>Група 5</b> ОТГ з <i>активною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	16	<b>3 громади:</b> 33,3% - сел. 66,7% - сіл. 66,7% - 2015 33,3% - 2016	<b>13 громад:</b> 7,7% - міс. 23,1% - сел. 69,2% - сіл. 38,5% - 2015 61,5% - 2016	1. Активне впровадження програми зайнятості населення ОТГ. 2. Оптимізація структури витрат коштів громади.
<b>Група 6</b> ОТГ з <i>активною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	7	<b>жодної громади</b>	<b>7 громад:</b> 28,6% - міс. 42,9% - сел. 28,6% - сіл. 42,9% - 2015 57,1% - 2016	1. Підтримка політики стимулювання зайнятості населення ОТГ. 2. Активна співпраця із центрами зайнятості, біржою праці для ОТГ, окремими роботодавцями, громадськими організаціями, іншими ОТГ.

\* Джерело: побудовано за результатами позиціонування 31 громади Вінницької і Полтавської областей та 39 громад Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей

Як свідчить аналіз груп ОТГ, найменш ініціативними в питаннях стимулювання зайнятості населення, налагодження співпраці з центрами зайнятості та іншими інституціями є переважно невеликі і середні громади сільського чи селищного типу. Рівень забезпечення бюджетів західних громад за рахунок ПДФО – нижчий (за винятком Калинівської міської ОТГ) за середній рівень по регіону у 1,2-2,9 разів. Водночас, для ОТГ центральних областей розбіжності у фінансових надходженнях порівняно із середнім значення становили 1,2-2,3 рази.

**Таблиця 4.**  
**Структура найбільш проблемної групи ОТГ західних та центральних областей**  
**(у контексті активізації зайнятості населення)\***

№ з/п	ОТГ	Тип	Рік утворення	Надходження від ПДФО до бюджетів ОТГ за 2017 рік		Рівень активізації зайнятості (0 балів за результатами оцінювання)
				грн / особу	до середнього рівня	
<i>Західні області</i>						
1	Більшівцівська	сел.	2016	631,3	78,3%	- відсутні стратегічні програми зайнятості - відсутні оперативні плани розвитку людських ресурсів
2	Новострілищанська	сел.	2015	703,7	87,2%	
3	Волоківська	сіл.	2015	595,4	73,8%	
4	Рукшинська	сіл.	2015	357,7	44,3%	
5	Судовишніянська	міс.	2016	653,9	81,1%	
<i>Центральні області</i>						
1	Барська	міс.	2016	1855,4	82,0%	- не налагоджена співпраця з районними і місцевими центрами зайнятості
2	Вапнярська	сел.	2016	1616,4	71,5%	
3	Калинівська	міс.	2015	2648,6	117,1%	
4	Северинівська	сіл.	2016	1133,3	50,1%	
5	Шпиківська	сел.	2016	780,8	34,5%	

*Скорочення: міс. – міська ОТГ, сіл. – сільська ОТГ, сел. – селищна ОТГ*

*\*Джерело: побудовано за результатами бального оцінювання рівня активізації зайнятості в ОТГ*

Варто відзначити, що в структурі 20 активних у питаннях стимулювання зайнятості населення громад Вінницької і Полтавської областей (групи 5, 6, котрі охоплюють 64,5% досліджених ОТГ) переважають невеликі сільські ОТГ (55,0%), а за критерієм досвіду – утворені у 2016 році (66,0%). А серед 7 ОТГ цих областей із пасивною політикою зайнятості (групи 1 і 2) значно більша частка (57,1%) припадає на великі ОТГ міського типу (в структурі «активних» громад частка таких ОТГ складала 15,0%). Практично всі стратегічно пасивні громади були утворені у 2016 році, тобто не мали великого досвіду у втіленні реформи децентралізації. Такий розподіл громад можна пояснити тим, що більшість міських ОТГ не особливо зацікавлені у розробці власних інструментів розвитку зайнятості, оскільки використовують програми зайнятості своїх міст і районів, розроблені ще до утворення самої громади.

У структурі активних і частково активних громад західних областей (групи 3, 4, 5) також переважають невеликі сільські ОТГ (81,8%), а за критерієм досвіду – утворені у 2016 році (63,6%). Водночас серед 28 ОТГ регіону із пасивною політикою зайнятості (групи 1 і 2) значно більша частка (39,3%) припадає на середні і великі ОТГ міського і селищного типу (в структурі «активних» громад частка таких ОТГ складала 18,2%). Привертає увагу той факт, що більшість міських ОТГ регіону не особливо зацікавлені у розробці власних інструментів розвитку зайнятості, оскільки використовують програми зайнятості своїх міст і районів, розроблені ще до утворення самої громади. Наприклад, Тячівська міська ОТГ Закарпатської області орієнтується на районну програму зайнятості населення до 2020 року, Новокалінівська міська ОТГ Львівської області – на місцеву програму «Організація та проведення громадських робіт», затверджену Новокалінівською міською радою у 2017 році, Сокирянська міська ОТГ Чернівецької області використовує програму зайнятості населення Сокирянського району на період до 2020 року. У свою чергу, Калинівська міська ОТГ Вінницької області орієнтується на районну програму зайнятості населення до 2020 року, а Тульчинська міська ОТГ Вінницької області – на «Програму зайнятості населення Тульчинського району на 2018-2020 роки». Таким чином, формально вони застосовують стратегічно-оперативні інструменти активізації зайнятості, однак такі програми можуть не відповідати новим умовам функціонування ОТГ.

Загалом, попри активність громад центральних областей (порівняно із західними ОТГ) щодо стимулювання зайнятості, слід відмітити низьку ефективність окремих заходів. Так, за результатами соціологічного обстеження, з тих громад, що використовували інструменти активізації зайнятості, 41,7% ОТГ не змогли оцінити дієвість або визнали найменш ефективними програми зайнятості населення. Найбільш дієвими інструментами (з максимальною оцінкою «3 бали») стали співпраця з районними/місцевими центрами зайнятості та організація громадських робіт. Така позиція пояснюється тим, що ефективність стратегічних інструментів оцінити складно, оскільки результати їх реалізації проявляються з певним часовим лагом.

Важливим напрямом активізації зайнятості в ОТГ є сприяння відкриттю нових суб'єктів господарської діяльності. У табл. 5 оцінено активність західних та центральних ОТГ у відкритті нових підприємств та використанні інструментів сприяння бізнесу. Створення нових суб'єктів господарювання активніше відбувається у великих міських та приміських ОТГ. Очевидно, ця особливість мала місце ще до об'єднання – у міських та приміських громадах традиційно вищий рівень підприємницької активності. У свою чергу, використання інструментів сприяння бізнесу залежить від кадрового потенціалу апарату самої ОТГ, тобто від його можливостей, фахових здібностей та бажання застосовувати різні форми підтримки бізнесу.



Таблиця 5.

## Утворення нових суб'єктів на території ОТГ західних та центральних областей після об'єднання\*

Тип ОТГ	Види діяльності, в яких створено найбільше нових суб'єктів		Види діяльності, в яких створено найменше нових суб'єктів	
	Західні області	Центральні області	Західні області	Центральні області
Міська	Заклади торгівлі і громадського харчування (55 %). Інші сфери обслуговування (більше 60%). Фермерські (селянські) господарства (31%).	Заклади торгівлі і громадського харчування (71,4%). Інші сфери обслуговування (більше 42,9%). Промислові підприємства (28,6%).	Сільсько-господарські кооперативи (15%). Промислові підприємства (15%).	Фермерські (селянські) господарства (21,4%).
Селищна	Заклади торгівлі і громадського харчування (40%). Сільсько-господарські кооперативи (20%).	Заклади торгівлі і громадського харчування (55,0%).	Промислові підприємства (7%).	Сільськогосподарські кооперативи (5,0%). Промислові підприємства (5,0%). Підприємства у сфері рекреації і туризму (5,0%).
Сільська	Заклади торгівлі і громадського харчування (45%). Фермерські (селянські) господарства (29%). Інші заклади сфери обслуговування (26%).	Заклади торгівлі і громадського харчування (30,2%). Інші заклади сфери обслуговування (20,9%).	Сільсько-господарські кооперативи (12%). Підприємства у сфері рекреації і туризму (10%).	Інноваційні підприємства (технопарки, бізнес-інкубатори) (2,3%). Підприємства у сфері рекреації і туризму (2,3%).

\*Джерело: побудовано за результатами опитування голів ОТГ західних і центральних областей, листопад 2018 р. – травень 2019 р.

Бачимо, що для центральних ОТГ виразнішою є промислова спеціалізація новоутворених підприємств. У той же час, західні ОТГ більше спеціалізуються на сфері послуг та сільськогосподарському виробництві. Значно вищою є частка ОТГ в центральних областях, які зазначили про утворення нових суб'єктів, що підтверджує вищий рівень їх економічного розвитку.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, проведений аналіз наочно продемонстрував практику ОТГ в активізації зайнятості населення. ОТГ Центральної України наразі демонструють вищу активність у цьому плані з задіянням більшої кількості інструментів. ОТГ західних областей повинні посилювати свою діяльність у напрямку програмного і стратегічного планування розвитку зайнятості, наслідуючи приклад розвинутих центральних ОТГ. У цілому ж, для всіх ОТГ залишаються проблемними питання міграції та ефективності зайнятості. Тому для них важливо підвищувати власний потенціал шляхом: розроблення і впровадження стратегій (програм, планів) розвитку зайнятості, забезпечення їх публічності на офіційних сайтах; передбачення в стратегіях розвиткових цілей, у тому числі щодо активізації зайнятості; сприяння створенню нових промислових підприємств, ревіталізація недіючих об'єктів; заохочення кооперативного руху в сільському господарстві всупереч процесам монополізації ринку; розширення інструментів стимулювання розвитку бізнесу з усвідомленням владними суб'єктами ОТГ пріоритетності орієнтування на розвиткові цілі; формування інформаційно-аналітичного супроводу працевлаштування в ОТГ (пошукові системи в мережі Інтернет); забезпечення повного обліку кількості і структури людських ресурсів та публічності даних на офіційних сайтах; оцінювання мобільності населення, середовища проживання; сприяння поверненню мігрантів через їхню участь в апараті владних суб'єктів ОТГ; залучення міграційного капіталу в місцеву економіку (конкурси, мікропроекти, міграційні облигації). У наступних публікаціях авторів більше уваги буде приділено особливостям стратегічного планування розвитку зайнятості на рівні територіальних громад.

### Література.

1. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> (дата звернення: 2.12.2019).

2. Скиба С. А. Роль людського потенціалу в креативній економіці. *Економіка і регіон*. 2014. № 6. С. 15-20.
3. Яковенко Р. В. Людський капітал та людський потенціал. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2013. Вип. 24. С. 186-193.
4. Лібанова Е. М., Хвесик М. А. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь. К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776 с.
5. Сторонянська І., Максименко А., Левицька О., Патицька Х., Сірик З. Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад: Захід VS Центр: науково-аналітичне видання. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2019. 64 с.
6. Садова У. Я. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку: монографія у 8 т. Т. 2. Соціально-демографічний потенціал. Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2013. 456 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)
7. Дерій Ж. В., Маргасова В. Г. Модель управління процесом капіталізації людського потенціалу на регіональному рівні. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2015. № 4. С. 46-54.
8. Мульська О. П. Балансування ринку праці в умовах підвищеної міграційної активності населення. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Збірник наукових праць*. 2019. Вип. 1 (135). С. 59-65.
9. Інноваційні послуги державної служби зайнятості в ОТГ (6.04.2018): *Тур.інфо. Новий Буг*. URL: <http://www.tyinfo.in.ua/index.php/uk/business/economy/item/1722-innovatsiini-posluhy-derzhavnoi-sluzhby-zainiatosti-v-oth-novobuzkyi-raionnyi-tsent-zainiatosti-novpopoltavskii-hromadi> (дата звернення: 5.12.2019).
10. Оцінка фінансової спроможності ОТГ за 2017 рік. URL: <http://otg.cn.ua/2018/03/02/news-uncategorized/finansova-spromozhnist-otg-lidery-ta-outsajder-sered-gromad-chernigivshhyny/> (дата звернення: 10.12.2019).

#### References.

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Methodology of forming capable territorial communities”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> (Accessed 2 December 2019).
2. Skyba, S.A. (2014), “Essential categories and factors of using labor resources potential of the population”, *Ekonomika i rehion*, vol. 6, pp. 15-20.
3. Iakovenko, R.V. (2013), “Human capital and human potential”, *Naukovi pratsi Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky*, vol. 24, pp. 186-193.
4. Libanova, E.M., Khvesyk, M.A. etc (2014), *Sotsialno-ekonomichniyi potentsial staloho rozvytku Ukrainy ta yii rehioniv* [Socio-economic potential of sustainable development of Ukraine and its regions], DU IEPSSR NAN Ukraine, Kyiv, Ukraine.
5. Storonianska, I., Maksymenko, A., Levytska, O., Patytska, Kh., Siryk, Z. *Sotsialno-ekonomichne stanovyshe obiednanykh terytorialnykh hromad: Zakhid VS Tsent* [Socio-economic situation of the united territorial communities: West VS Center], DU Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy, Ukraine.
6. Sadova U. Ya. (Ed.) (2013). *Karpats'kyi rehion: aktual'ni problemy ta perspektyvy rozvytku* [Carpathian region: actual problems and prospects of development]. Monograph in 8 vols. Vol. 2. Sotsial'no-demohrafichnyy potentsial [Social and demographic potential]. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.
7. Derii, Zh. V., Marhasova, V. H. (2015). Model upravlinnia protsesom kapitalizatsii liudskoho potentsialu na rehionalnomu rivni [Model of managing the process of human capitalization at the regional level], *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia*, vol. 4, pp. 46-54.
8. Mul'ska, O. P. (2019). Balansuvannia rynku pratsi v umovakh pidvyshchenoi mihratsiinoi aktyvnosti naseleння [Balancing of the labor market in conditions of increased migration activity of the population]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, vol. 1, pp. 59-65.
9. Tur.info. Novyi Buh (2018). “*Innovatsiini posluhy derzhavnoi sluzhby zainiatosti v OTH*”, available at: <http://www.tyinfo.in.ua/index.php/uk/business/economy/item/1722-innovatsiini-posluhy-derzhavnoi-sluzhby-zainiatosti-v-oth-novobuzkyi-raionnyi-tsent-zainiatosti-novpopoltavskii-hromadi> (Accessed 5 December 2019).
10. Otg.cn.ua (2017). “*Otsinka finansovoi spromozhnosti OTH za 2017 rik*”, available at: <http://otg.cn.ua/2018/03/02/news-uncategorized/finansova-spromozhnist-otg-lidery-ta-outsajder-sered-gromad-chernigivshhyny/> (Accessed 10 December 2019).

Стаття надійшла до редакції 19.12.2019 р.