

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України від 11.07.2019 № 975) [www.economy.nayka.com.ua](http://www.economy.nayka.com.ua) | № 9, 2021 | 30.09.2021 р.

DOI: [10.32702/2307-2105-2021.9.200](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.9.200)

УДК 352.071

*Д. В. Тітов,  
аспірант кафедри фінансів, банківської справи та страхування,  
Вінницький національний аграрний університет, м. Вінниця, Україна  
ORCID ID: 0000-0002-0112-6663*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*D. Titov  
Postgraduate student of the Department of Finance, Banking and Insurance,  
Vinnytsia National Agrarian University, Vinnytsia, Ukraine*

### **ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIAL COMMUNITIES: PROBLEMS AND AREAS FOR IMPROVEMENT**

*Стаття присвячена проблемам розвитку сільських територіальних громад в контексті реалізації реформи децентралізації державного управління. Особлива увага приділяється організаційно-економічному механізму розвитку територіальних громад, зокрема його особливостям та специфіці реалізації. Досліджено фактори, що негативно впливають на ефективність розвитку новостворених громад. Проаналізовано державну фінансову підтримку на розвиток громад та розбудову інфраструктури, а також визначено недоліки в розподілі коштів з державного бюджету. Було запропонований базовий набір інструментів сприяння економічному розвитку громад. Зроблено висновки та внесено пропозиції, щодо вдосконалення організаційно-економічного механізму розвитку сільських територіальних громад. Дане наукове дослідження слугує, як практичним так і теоретичним прикладом формування фінансової спроможності громад та дасть їм змогу оптимізувати процес наповнення місцевих бюджетів достатніми обсягами коштів, котрі необхідні для нормального їх функціонування та розвитку.*

*The article is devoted to the problems of development of rural territorial communities in the context of the implementation of public administration decentralization reform. Particular attention is paid to the organizational and economic mechanism of development of territorial communities, in particular its features and specifics of implementation. Investigated key factors that negatively affect the effectiveness of the development of newly created communities, among which the most significant are insufficient staff, incorrect choice of strategic development priorities, difficulties in attracting investors and development of existing enterprises and reluctance of communities to cooperate effectively with each other. The state financial support which is aimed at community development and infrastructure improvement is analyzed, as well as identified shortcomings in the distribution of funds from the state budget. Also was offered a basic set of tools to promote economic development of the communities, which including the establishment of community-based development institutions, the setting of local tax rates and fees, conducting energy monitoring and*

*audit, development of local labor markets and organization of municipal loans and special funds to finance individual projects with the voluntary participation of community members. Conclusions were made and a number of proposals were submitted to improve the organizational and economic mechanism of development of rural territorial communities, in particular, improvements related to economic diversification and business and entrepreneurship development within the community, openness and cooperation with other communities and regions, taking into account energy efficiency in the formation of energy strategy, implementation of measures for greening regions, as well as improving the level of knowledge and skills of human capital. This research serves as both a practical and theoretical example of building the financial capacity of communities and will allow them to optimize the process of filling local budgets with sufficient funds needed for their proper functioning and development.*

**Ключові слова:** *об'єднана територіальна громада; децентралізація; місцеве самоврядування; бюджетна децентралізація; організаційно-економічний механізм; місцеві бюджети; державна фінансова підтримка.*

**Key words:** *united territorial community; decentralization; local self-government; budget decentralization; organizational and economic mechanism; local budgets; state financial support.*

**Постановка проблеми.** Розвиток регіональної економіки, як і реалізація реформи децентралізації, є пріоритетними напрямками для діючої влади. За період, від початку реформи, вдалося досягти певних результатів, зокрема, значно зросла дохідність місцевих бюджетів, була прийнята низка нормативно-правових актів в даній сфері, сформовано 1470 об'єднаних територіальних громад. Проте попри всі позитивні результати реформи, сформований організаційно-економічний механізм розвитку сільських територіальних громад не є ідеальним і потребує подальшого вдосконалення для забезпечення подальшого розвитку в уже сформованих об'єднаних територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми розвитку об'єднаних територіальних громад в контексті реформи децентралізації та формування ефективного організаційно-економічного механізму досліджені в наукових працях низки вітчизняних та зарубіжних вчених. Теоретичні та практичні засади цієї проблеми широко відображені у наукових працях таких вітчизняних науковців, як: Жаліло Я.А., Мушеник І. М., Романова В.В., Россоха В. В., Співак С., Чорнобай Л. М., Шевченко О.В. та ін. Попри існуючий науковий доробок у дослідженні даної проблеми, досі існує потреба у поглибленому вивченні проблем формування ефективного організаційно-економічного механізму розвитку громад, оскільки, як показує практика серед новостворених громад є велика кількість таких, які не здатні відразу формувати ефективно діючу економічну систему.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження інструментів державного регулювання розвитку сільських територій та внесення пропозицій щодо їх вдосконалення, обґрунтування напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій з урахуванням активно діючих децентралізаційних трансформацій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Організаційно-економічний механізм розвитку територіальної громади базуються на концепції сталого та збалансованого розвитку усіх сфер її соціально-економічного, політичного і культурного життя в поєднанні з ефективними механізмами управління. Враховуючи специфіку реалізації такого механізму саме в сільській місцевості, ми приходимо до висновку, що на даний час сталого та збалансованого розвитку усіх сфер досягти не вдається, через недостатню чітку подальшу стратегією новостворених громад, непрофесійність управлінського персоналу в економічній сфері, існує також неузгодженість законодавчих та нормативно-правових актів. Саме тому виникає необхідність пошуку та формування ефективних механізмів функціонування та розвитку сільських територій України.

Особливу увагу слід приділити тому, що найменш ефективним даний механізм є саме у новостворених громадах. Це спричинено рядом факторів, серед яких найбільш значимими є:

- відсутність забезпечення ефективності місцевої бюрократії, зокрема це спричинене тим, що відсутня достатня кількість кадрів, а та що вже працює не завжди є висококваліфікованою;
- некоректний вибір стратегічних пріоритетів. Часто новостворені громади не здатні обрати вірну стратегію розвитку.
- складнощі в залученні інвесторів і розвитку вже існуючих підприємств;
- «закритість громади». Інколи громади не бажають ефективно співпрацювати з іншими громадами, ділитися досвідом та не укладають жодних договорів [1, с. 48].

Слід зазначити, що основою розвитку сільських територій є розвиток сільської економіки, сфери послуг, підвищення рівня життя сільського населення, створення для селян комфортного життєвого

середовища. Підвищення рівня та якості життя сільського населення передбачає реалізацію певних напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій:

- забезпечення впровадження гарантованих державою соціальних стандартів і нормативів на сільських територіях;

- збільшення розміру заробітної плати (доходу) до середнього рівня в інших галузях економіки, створення та забезпечення стимулів та належних умов для роботи і проживання на селі молодих фахівців у галузі сільського господарства, освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального та побутового обслуговування;

- розвиток транспортного сполучення та зв'язку (стаціонарна, стільникова мережа, інтернет);

- удосконалення інженерної та соціальної інфраструктури;

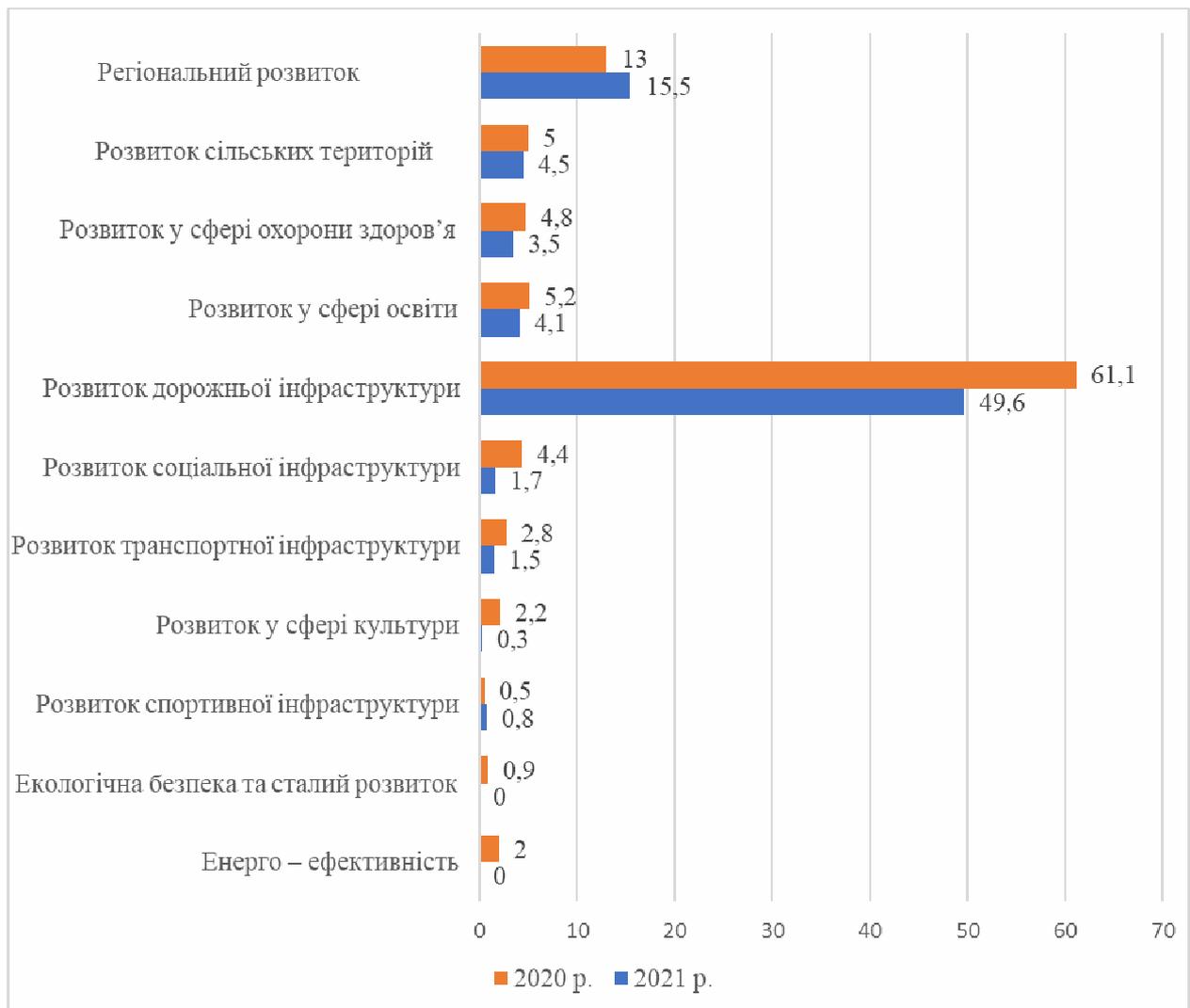
- розвиток мережі закладів охорони здоров'я, підвищення рівня медичного обслуговування;

- розвиток культурно-дозвільної діяльності;

- розвиток фізичної культури та спорту;

- збереження та відновлення культурної та історичної спадщини сільських територій [2, с. 221].

Проте зі сторони держави розвиток вищеприведених напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій, дещо ускладнюється через скорочення останнім часом з державного бюджету фінансової підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури (рис. 1).



**Рис. 1. Обсяги державної фінансової підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури, млрд. грн. [3]**

Перше на що слід звернути увагу, так це на те що в 2020 році було виділено державної підтримки на суму 101,9 млрд.грн. і дані кошти було заплановано розподілити між 1029 громадами (сама така кількість була станом на 01.01.2020 р., коли приймався державний бюджет), а в 2021 році було виділено підтримки на суму 81,5 млрд грн. і розподілили їх між 1470 громадами (така кількість була станом на 01.01.2021 р.). Таким чином, ми спостерігаємо не лише скорочення загальної суми підтримки розвитку громад зі сторони держави на 20,4 млрд грн., а й те, що частка, яка гіпотетично закладалася на підтримку однієї громади також значно скоротилася: якщо у 2020 році вона складала 99,02 млн грн. (101,9 млрд/1029) то у 2021 році вона склала 55,44 млн грн. (81,9 млрд/1470). Щодо частки, яка припадає на одну громаду, то даний показник не є об'єктивним,

оскільки він розраховувався спрощено, беручи до уваги лише загальну суму підтримки і кількість громад яку її отримують, насправді ж при більш глибоких дослідженнях необхідно враховувати той факт, що сама підтримка не розподіляється рівномірно між громадами, проте сутність даного розрахунку була направлена на те, аби показати, що проблемою є не лише скорочення виділених коштів на підтримку, а й зростання кількості громад, що свідчить про проблемність в подальшому фінансуванні новостворених громад, оскільки гіпотетична частка підтримки, яку вони можуть отримати для свого розвитку буде меншою тієї, що надавалась в попередні роки. Тому дану проблематику необхідно враховувати при розподілі державної підтримки із бюджету, адже лише фінансово забезпеченні громади можуть вдосконалювати та оптимізувати організаційно-економічний механізму розвитку власних територій.

Розглядаючи детально державну підтримку слід звернути увагу і на скорочення у вкрай важливих сферах. Зокрема в сфері охорони здоров'я, котра в умовах пандемії навпаки вимагає додаткової підтримки, сьогодні оперативне надання допомоги є вкрай важливим і людям котрі проживають у віддалених районах від великих міст чи районних центрів потрібно спростити процедуру отримання медичної допомоги, тому ми вважаємо, що в кожній об'єднаній громаді обов'язково має бути медичний пункт, який буде забезпечений базовим набором медичного обладнання і лікарських препаратів. Це все можливе лише за умови, що фінансова підтримка даної сфери зі сторони як держави та і самого ОТГ буде з року в рік зростати, а не навпаки скорочуватися і говорити про якусь неефективність та непотрібність використання коштів про надання медичних послуг населенню та на утримання медичних закладів просто недоречно, для прикладу як показав Аудит економіки України, який був проведений в 2020 році то проблема стосується не лише громад, а і країни в цілому, оскільки Україна витрачає близько 3,2% від ВВП на медицину з бюджету, що менше, ніж в порівнюваних з нею країнах, а саме в Польщі, яка витрачає 4,3% від ВВП та Ізраїля яка витрачає 6,3% від ВВП. Більше того, в перерахунку на одного мешканця Україна витрачає близько 120 дол. США на громадянина на забезпечення надання медичних послуг, що в 5 разів менше, ніж Польща, і більш ніж в 23 рази менше за Ізраїль [4].

Звичайно на скорочення видатків на охорону здоров'я ще і повлияв той факт, що збільшився обсягів видатків, які здійснюються безпосередньо Національною службою здоров'я України за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, а це вже інше джерело фінансування, проте навіть враховуючи і ці кошти ми не можемо сказати що їх є достатньо. Тому з впевненістю можна прийти до висновку, що нам є куди ще зростати в даній сфері оскільки ніхто не стане сперечатися з тим, що здорова людина є значно працездатнішою та ефективнішою, що в свою чергу позитивно впливає на економічний розвиток.

Продовжуючи аналіз державної підтримки, ми бачимо збільшення витрат на регіональний розвиток, що є позитивним аспектом, проте те що стосується безпосередньо сільських територій, то тут є негативний аспект, оскільки їх підтримка скоротилася на 0,5 млрд. грн., а враховуючи занепад сільських територій в Україні то таке скорочення виглядає дещо дивним, оскільки на відміну від громад з центрами в містах чи містах сільського типу, громадам які сформовані виключно із сіл та селищ значно важче сформувати достатній обсяг бюджетних коштів для здійснення ефективної економічної діяльності, тому додаткова підтримка їм би не завадила.

В загальному ми бачимо скорочення підтримки в усіх інших сферах, окрім спортивної, що в певній мірі змушує занепокоїтися, оскільки на рівні держави нівелюється підтримка для ефективного формування в громадах соціальної, транспортної, культурної та освітньої сфер, а особливої уваги заслуговує відсутність будь-якої підтримки в 2021 році енергоефективності, екологічної безпеки та сталого розвитку, а як показує світовий досвід, зокрема досвід ЄС, саме це три останні сфери є пріоритетними.

Що стосується енергоефективності, то її роль з року в рік тільки зростає, підвищення тарифів на енергоносії є тягарем для населення України і пагубно впливає на розвиток економіки, тому очевидним є формування ефективного енергетичного комплексу, який би ґрунтувався саме на відновлювальних джерелах енергії і формувалася би по тому ж напрямку, як і на сьогоднішній день в країнах ЄС. Зокрема це стосується реалізації так званого «зеленого курсу» саме в сільській місцевості, оскільки там потреби в споживанні енергії є значно меншими, а реалізація такого курсу є більш реальною, оскільки і витрати на неї є куди нижчими ніж у містах. Проте попри все це на державному рівні таку підтримку не проводять у достатньому обсязі, що і спричиняє створення додаткового навантаження на процес підвищення енергоефективності виключно на бюджеті громад, котрі і так не є дуже високими.

Також хочеться додати пару слів і про екологічну безпеку, яка перебуває також у критичному стані не тільки на рівні громад, а і України в цілому, підтвердженням цього є також висновок із Аудиту економіки України, який вже згадувався нами раніше в даній статті, в ньому йде мова про те, що витрати на охорону довкілля в Україні в 2018 році становили 34,3 млрд грн, однак з цих коштів лише 4,5 млрд грн, або 13% було витрачено бюджетних коштів, а решта - 29,8 млрд грн були власними коштами підприємств, організацій та установ. Сумарні витрати на охорону довкілля в Україні менше в 15 разів, ніж в Іспанії, в 7 разів, ніж у Польщі, та майже в 5,5 раза, ніж у Туреччині. В результаті за комплексним індексом Environmental performance Index 2018 Україна зайняла 109 місце. Окремим пунктом можна виділити той факт, що українські екологічні податки формально є одними з найвищих у світі відносно ВВП, проте їх нецільове використання ставить під сумнів їхню ефективність у цілому [4]. Тому виникає відразу питання, чому держава не здійснює підтримку екологічної безпеки на рівні громад за рахунок того самого екологічного податку, адже це і сприятиме цільовому використанню коштів із бюджету.

Таким чином, аналіз оцінка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури показує про необхідність вдосконалення організаційно-економічного механізму, тому що нарощення фінансового потенціалу має позитивно впливати на ефективність розвитку громад, особливо новостворених.

Водночас зовнішній вплив держави на дієвість організаційно-економічного механізму шляхом надання фінансової підтримки не є поодиноким, слід також звернути і на внутрішній фактор впливу, яким в даному випадку виступає набір інструментів котрі повинні реалізовувати місцеві органи влади за власним рішенням безпосередньо на рівні громад.

Як показує міжнародна практика реалізація базового набору інструментів сприяння економічному розвитку громад дозволяє на практиці реалізувати можливості, які надає децентралізація. Відтак, було визначено саме такі інструменти розвитку об'єднаних громад:

1. Закупівля товарів та послуг, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень. Будучи так само підпорядкованими жорстким умовам рівності доступу для усіх учасників, які і закупівлі, що здійснюються центральними органами влади, муніципальні закупівлі значно ефективніші у спрямуванні публічного попиту на продукцію місцевих виробників.

2. Публічно-приватне партнерство (ППП) у виконанні повноважень органів місцевого самоврядування. Здійснюючи співпрацю з приватним бізнесом на засадах партнерства, ОТГ отримує можливість знизити навантаження на місцевий бюджет, оптимізувати витрати, а відтак – і вартість надання певних послуг, поліпшити їхню якість завдяки введенню конкурентних засад, знизити навантаження на управлінські структури, а отже – зменшити чисельність бюрократичного апарату, залучити значні приватні ресурси для реалізації великомасштабних проєктів.

3. Визначення ставок місцевих податків та зборів. Згідно законодавства, громади можуть встановлювати на власний розсуд певні місцеві податки та збори. Тому проведення оцінки ефективності і доцільності таких податків і зборів є вкрай важливою на місцях.

4. Умови оренди майна громади. Зазвичай, громади володіють значними площами приміщень, які нерідко практично не використовуються та могли б надаватися для ведення діяльності підприємствам малого і дрібного бізнесу та фізичним особам-підприємцям.

5. Організація муніципальних позик та спеціальних фондів для фінансування окремих проєктів за добровільною участю членів громади. З їхньою допомогою створюватиметься можливість реалізації важливих проєктів у сферах соціальної та комунікаційної інфраструктури, що дозволить розвантажити видатки бюджету ОТГ для спрямування на цілі розвитку.

6. Енергетичний моніторинг і аудит. Подібний моніторинг та аудит може дати значний ефект для оптимізації витрат на заходи щодо енергозбереження та підвищення енергоефективності, що дасть змогу використати зекономлені кошти для цілей розвитку та поліпшення умов життя членів громади.

7. Розвиток місцевих ринків праці. Створення умов для продуктивного працевлаштування членів громади на її території є безпосереднім внеском у розвиток людського та соціального капіталу громади. Причому йдеться саме про поєднання поліпшення освітньої структури людського капіталу та інституційних механізмів працевлаштування.

8. Створення інститутів розвитку. Інститути місцевого розвитку функціонують на засадах фінансування з місцевого бюджету чи спільного фінансування із залученням коштів приватного бізнесу, міжнародної допомоги тощо, від власної господарської діяльності таких інститутів, або мають форму неприбуткових громадських об'єднань. До основних завдань інститутів місцевого економічного розвитку належать: сприяння стратегуванню розвитку; визначення та впровадження стимулів інструментів економічного розвитку для громади; залучення додаткових фінансових ресурсів; надання правової та інформаційної допомоги місцевому бізнесу; розширення інвестиційних пропозицій, супровід інвесторів; концентрація фінансових ресурсів та супровід проєктів, ініційованих громадою; забезпечення моніторингу економічних показників громади [1, с. 49-53].

Таким чином, якщо реалізувати дані інструменти розвитку в межах громад, особливо на рівні сіл то їм вдасться значно підвищити ефективність організаційно-економічного механізму, що дасть нові можливості та посприє добробуту населення.

**Висновки.** Отже, забезпечення сталого розвитку в межах сільських об'єднаних територіальних громад є пріоритетним завданням для гармонійного впровадження реформи децентралізації. Нами було виявлено, що організаційно-економічний механізм, який імплементується в межах даної реформи досі не є досконалим. Існують, як проблеми на рівні державної фінансової підтримки, так і на рівні безпосередньо громад, зокрема їх стратегічного бачення та використання інструментів розвитку. Варто зазначити, що в межах сіл, громадам вкрай важливо:

- диверсифікувати власну економіку, тобто звертати увагу та розвивати якомога більше галузей, а не лише якусь одну;
- бути відкритими та співпрацювати з іншими громадами та регіонами, при можливості здійснювати спроби вийти і на міжнародний ринок;
- розвивати бізнес і підприємництво в межах громади, а також проводити заходи по привабленню потенційних інвесторів;
- враховувати енергоефективність при формуванні енергетичної стратегії;
- здійснювати заходи по екологізації та не допускати виснаження наявних ресурсів;

– постійно підвищувати рівень знань і кваліфікацію людського капіталу.  
Усе це і є основними заходами котрим варто слідувати, задля вдосконалення організаційно-економічного механізму розвитку регіонів.

#### **Список літератури.**

1. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. *Аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень*. Київ, 2019. 115 с.
2. Чорнобай Л. М., Мушеник І. М. Удосконалення організаційно-економічного механізму регулювання рівня життя сільського населення в умовах децентралізації. *Modern Economics*. 2020. № 23 (2020). С. 220–226.
3. Децентралізація в Україні: офіційний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 15.08.2021).
4. Національна економічна стратегія 2030. URL: <https://nes2030.org.ua> (дата звернення: 10.08.2021).
5. Россоха В. В. Розвиток сільських територій України в умовах децентралізації управління: стан, проблеми, перспективи. *Економічний дискурс: міжнародний науковий журнал*. 2018. Вип. 4. С. 41–53.
6. Співак С., Королюк Т., Мазуренок О. Фактори підвищення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад. *Галицький економічний вісник*. 2019. №6 (61). С. 22–29.
7. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 102–107.
8. Руснак А. В., Алещенко Л. О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 22–27.

#### **References.**

1. Zhalilo Y., Shevchenko O., Romanova V. (2019), “Decentralization of power: an agenda for the medium term”, *Analitychna dopovid'. Natsional'nyj instytut stratehichnykh doslidzhen'*, Kyiv, 115 p.
2. Chornobay, L., Mushenyk, I. (2020), “Improvement of the organizational and economic mechanism of regulation of a standard of living of the rural population in the conditions of decentralization ”, *Modern Economics*, no. 23 (2020), pp. 220–226.
3. Decentralization in Ukraine: official site (2021), available at <https://decentralization.gov.ua> (Accessed 15 August 2021).
4. National Economic Strategy 2030 (2021), available at <https://nes2030.org.ua> (Accessed 10 August 2021).
5. Rossokha V. (2018), “Development of rural territories of Ukraine in the conditions of decentralization of management: state, problems, prospects”, *Ekonomichnyj dyskurs: mizhnarodnyj naukovyj zhurnal*, vol. 4. pp. 41–53.
6. Spivak S., Korolyuk T., Mazurenok O. (2019). “Factors of increasing the competitiveness of united territorial communities”, *Galyckyj ekonomichnyj visnyk* vol. 6 (61). pp. 22–29.
7. Siryk, Z. (2017), “Problems and opportunities of cooperation of territorial communities of Ukraine”, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 16, pp. 102–107.
8. Rusnak, A., Aleschenko, L. (2018), “The prospects for the formation of financial resources of the united territorial communities”, *Agrosvit*, vol. 6, pp. 22–27.

*Стаття надійшла до редакції 31.08.2021 р.*