

УДК 332.012.23

## ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

**Зілінська Аліна Сергіївна**

аспірант

Харківського національного економічного університету ім. С Кузнеця

м. Харків, Україна

[alina\\_0707@ukr.net](mailto:alina_0707@ukr.net)

**Анотація:** В роботі досліджено основні документи, щодо децентралізації державного управління, виокремлено негативні наслідки децентралізації, визначено основні чинники впливу на ефективність діяльності об'єднаних територіальних громад Харківської області, надано пропозиції, щодо ефективної діяльності об'єднаних територіальних громад Харківської області.

**Ключові слова:** децентралізація, об'єднані територіальні громади, ефективність, державне управління, місцеві бюджети, адміністративно-територіальні одиниці.

У сучасних реаліях розвитку нашої держави великої уваги потребують проблеми ефективної діяльності об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Це у свою чергу вимагає формування відповідних чинників впливу і суб'єктів управління на всіх територіальних рівнях. Процес децентралізації влади створює принципово нові умови для життєдіяльності регіонів територіальних громад Харківської області, адже система розселення регіону є давно сформованою та динамічно розвивається, але наразі її розвиток має асиметричний характер з орієнтацією на адміністративний центр регіону м. Харків, що стримує комплексну еволюцію регіону та гальмує розвиток периферійних територій.

Аналіз досліджень вітчизняних науковців свідчить про те, що окремі аспекти формування об'єднаних територіальних громад, особливостей децентралізації висвітлені у роботах Я. Олійника, Л. Заставецької, А. Мельничука, М. Барановського та інших науковців. Складність вирішення та багатогранність визначення ефективності діяльності ОТГ потребує продовження її досліджень.

Метою дослідження є визначення основних чинників впливу на ефективність діяльності ОТГ Харківської області.

Слід зазначити, що децентралізація в Україні досить довго не сприймалась чинником розвитку країни. Посилення уваги до неї було спричинене рядом причин, а саме таких як: макроекономічна нестабільність, включаючи економічну і політичну кризи, інфляцію та безробіття; зростання бюджетного дефіциту; нерівномірність регіонального розвитку; корупція.

Нині в Україні децентралізація сприймається як серйозна реформа, що має забезпечити економічне зростання через розширення повноважень і фінансових можливостей органів місцевого самоврядування.

Процеси децентралізації влади не тільки посилили повноваження місцевих органів самоврядування, а й суттєво збільшили їхні бюджетні та госпрозрахункові можливості.

У 2016 – 2017 рр. в Україні прийнято низку важливих документів та постанов задля децентралізації державного управління. Це Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів. За цих умов зростає роль територіальних громад місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку країни завдяки низці реформ, що започатковані та вже здійснюються [1].

Відповідно, з реалізацією реформи децентралізації значна частина повноважень і відповідальності у фінансовій та бюджетній сфері переходить «на місця», зокрема, у новостворені ОТГ, та виявляється безліч складних і болючих проблем у їхньому функціонуванні, від розв'язання яких залежить загалом соціально-економічний розвиток нашої держави. На цей момент

основною проблемою виступає належне виконання ОТГ своїх функцій, яка переплітається з питаннями наповнення бюджету, формуванням фінансових ресурсів, необхідних та достатніх для належного фінансування нагальних соціальних потреб громад на основі принципу субсидіарності, реалізації програми їх економічного, технологічного розвитку тощо.

Станом на початок 2019 р. в Україні створено 884 сільські об'єднані територіальні громади (ОТГ), або 68% від 1 293 запланованих урядом. Натепер об'єднано 9 240 сіл, що становить трохи менше 50% від їх загальної кількості [2].

Проблему територіальної розпорошеності ОТГ засвідчує етап об'єднання сіл навколо того чи іншого центру. Кількісні параметри об'єднання варіюються від 1 до 68 сіл, але в середньому до ОТГ з центром у місті або селищі міського типу приєднуються по 14 сіл, а з центром у селі — 9. Якщо плани уряду України не зміняться, то решта, майже 17 тис. сіл, будуть об'єднані ще у 409 ОТГ.

Економічним базисом функціонування будь-якої територіальної громади виступають ресурси, що перебувають у її володінні чи користуванні. Результатом добровільно створених об'єднань має бути належний рівень послуг з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [3].

Слід констатувати, що, крім позитивних результатів, децентралізація має негативні наслідки. Зокрема, йдеться про розшарування суспільства за рівнем доходів, знелюднення і соціально-економічний занепад сільських територій, низький рівень розвитку підприємництва малого бізнесу на селі.

Одна із причин такої ситуації полягає у невчасному реагуванні на негативні прояви, що мали місце в процесах реформувань. У зв'язку з цим вкрай необхідно під час реформ здійснювати глибокий аналіз та оцінку їх-ніх проміжних результатів. На сучасному етапі це актуально для реформи децентралізації в частині об'єднання громад у сільській місцевості.

Виваженість, обґрунтованість та ефективність адміністративно-територіальної реформи залежать від глибини і масштабності інформаційної бази щодо соціально-економічних явищ та трансформаційних змін, що відбуваються внаслідок децентралізації. Тому на сьогодні принциповою є оцінка ОТГ на предмет їх інституційної спроможності до розвитку сільських територій всіх без винятку населених пунктів [4].

Така ґрунтовна діагностика передбачає, насамперед, виявлення перспектив і ризиків розвитку сільських територій за даними аналізу проміжних результатів ОТГ у сільській місцевості. Це дає змогу обґрунтувати відповідні пропозиції щодо мінімізації ризиків для розвитку сіл, формування ОТГ, які інституційно спроможні до соціально-економічного розвитку сільських територій.

Надходження місцевих податків в ОТГ України за підсумком першого кварталу 2019 року в цілому має такий вигляд: податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) – 58,6% від загальної суми доходів; єдиний податок – 18,2%; плата за землю – 14,3%; інші – 8,9%.

27.03.2016 року було створено першу в Харківській області об'єднану територіальну громаду – Старосалтівську з населенням 7894 чол., загальною площею 472,65 кв. м, яка об'єднала шість сільських рад. Центром Старосалтівської ОТГ визначено смт Старий Салтів, яке має розвинену інфраструктуру, розташоване найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

Експерти програми «U-LEAD з Європою» і проекту SKL International оприлюднили новий всеукраїнський рейтинг фінансової спроможності 806 об'єднаних громад, що створені у 2015 –2018 роках. Ними оцінені ОТГ за кількома показниками: доходи на душу населення (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців), рівень дотаційності бюджетів, питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ, питома вага заробітної плати у видатках загального фонду. Громади згрупували за критерієм чисельності

населення: група 1 – ОТГ з чисельністю населення понад 15 000 жителів, група 2 – ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 000 жителів, група 3 – ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 000 жителів, група 4 – ОТГ з чисельністю населення менш як 5 000 жителів. Найбільша за кількістю представників Харківщини група 3 [4].

Аналізуючи ОТГ Харківської області, можна виділити три вагомні чинники впливу на ефективність діяльності громад:

- неефективність виборчої системи під час виборів депутатів, а саме відсутність пропорційності представництва в селищній раді, щодо адміністративно-територіальних одиниць (сіл);

- низька кваліфікація управлінців та неефективний менеджмент керівництва ОТГ;

- можливість сплачувати місцеві податки не за місцем знаходження підприємства, а за місцем його реєстрації, зокрема ПДФО.

Ця норма Податкового кодексу потребує негайної зміни – податки повинні сплачуватися лише за місцем розташування підприємства, що поверне кошти до бюджетів ОТГ, адже саме там використовуються економічні ресурси та створюється додана вартість.

Саме на підставі фінансових показників можна оцінити рівень ефективності ОТГ та визначати потреби в інвестиціях і трудових ресурсах; приймати управлінські рішення щодо охорони здоров'я, планування територій, розвитку адміністративних послуг, тобто правильно оцінювати соціально-економічні перспективи розвитку своєї громади.

Отже, необхідно звернути увагу на неефективності виборчого законодавства, а саме Закону України «Про місцеві вибори» та представництво депутатів в раді ОТГ. На думку автора, напередодні чергових виборів депутатів місцевих рад потрібен максимально виважений підхід до всіх слабких місць апробованих виборчих систем та розробка механізмів захисту українських сіл від вимирання.

Вважаю за доцільне внести в Закон України «Про місцеві вибори» окремі підходи Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 14/98-ВР від 14.01.1998 року з метою рівного представництва адміністративно-територіальних одиниць у складі ОТГ, а саме загальний склад ради об'єднаної територіальної громади визначається з урахуванням кількості адміністративно-територіальних одиниць (сіл — колишніх центрів сільських рад), що входять до складу ОТГ. Адміністративно-територіальні одиниці в межах ОТГ повинні мати в раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому кожна адміністративно-територіальна одиниця має бути представлена в раді ОТГ від двох до п'яти депутатів. Загальний склад ради ОТГ не повинен перевищувати 30 депутатів.

За рахунок цього вдасться урівноважити вплив на розподіл бюджету та сприяти більш повному його наповненню податками центру ОТГ, мінімізувати ризики кожного села та буде забезпечено соціально-економічний розвиток сільських територій всіх без винятку населених пунктів, які увійшли до складу ОТГ.

На сьогодні залишається актуальним розроблення та впровадження законодавчих та нормативно-правових актів із формування економічних засад прибутковості та інвестиційної привабливості об'єднаних територіальних громад, зокрема і шляхом оптимізації виборчого законодавства.

### **Список літератури**

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91).
2. Про об'єднання громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/gromadas>
3. Ільченко Н. В. Комплексний підхід до забезпечення сталого розвитку територіальної громади / Н. В. Ільченко // Сталий розвиток 140

територій : проблеми та шляхи вирішення, Д. : ДРІДУ НАДУ, 2019. – С. 135–137.

4. Мельничук С. Децентралізація влади: [аналітичні записки] / Анатолій Мельничук, Павло Остапенко. – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2018. – 35 с.