

## ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ

УДК 338.26

JEL Classification Code R 11

О. О. Корчинська

Національний університет “Львівська політехніка”,  
кафедра адміністративного та фінансового менеджменту

### УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

<http://doi.org/10.23939/semi2019.04.081>

© Корчинська О. О., 2019

Досліджено реформи децентралізації в Україні, розглянуто питання, які стосуються управління соціально-економічного розвитку територій об’єднаних громад. Розкрито питання соціально-економічного розвитку, теоретичні основи об’єднаних територіальних громад та принципи їх створення, а також проаналізовано відповідну законодавчо-нормативну базу України. На основі проведеного дослідження визначено напрями підвищення соціально-економічного розвитку об’єднаної територіальної громади з врахуванням особливостей функціонування: ресурсного потенціалу та людського капіталу.

**Ключові слова:** децентралізація, об’єднана територіальна громада, соціально-економічний розвиток, державне управління, ресурсний потенціал.

#### Постановка проблеми

Реформа децентралізації в Україні – шлях до створення сильної, незалежної та процвітаючої держави. Уряд України ухвалив правильне рішення щодо реформи децентралізації та об’єднання органів місцевого самоврядування, надаючи додаткову владу та ресурси органам влади.

Найважливіший теоретичний аргумент щодо децентралізації полягає в тому, що ця реформа може покращити управління, зробивши уряд відповідальнішим і близьким до управління. Загалом, за допомогою децентралізації можна покращити такі фактори управління: збільшення політичної конкуренції, покращення громадської підзвітності та зменшення політичної нестабільності.

#### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Багато дослідників та науковців вивчали питання визначення, умов і статусу територіальних громад (В. Бабаєв, І. Дробот, В. Кампо, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, Ю. Куц, І. Санжаровський, С. Саханенко та ін.). Більше того, термін “територіальна громада” досить часто можна зустріти в законодавчих та інших нормативно-правових актах – Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції України, Цивільному кодексі України, Законах України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін. Натомість поняття об’єднана територіальна громада” недостатньо вивчене науковцями, не закріплене у вітчизняному законодавстві, хоча дуже часто фігурує в нормативній базі та промовах політиків, працівників органів влади, осіб публічного права та громадян.

**Цілі статті** полягають у дослідженні законодавчої бази України щодо створення об'єднаних територіальних громад та способів їх утворення; проведенні аналізу теоретичних даних щодо об'єднаних територіальних громад та їх поширення в Україні. Варто також визначити принципи оптимального управління об'єднаними територіальними громадами.

### Виклад основного матеріалу

Децентралізація – це передача повноважень для ухвалення рішень на мінімально можливому рівні в державі, тобто це делегування повноважень максимально можливою мірою задля якнайвищої ефективності.

Зауважимо, що децентралізація – це не стільки теорія, скільки загальна та потужна практика в більшості країн для досягнення насамперед різноманітних завдань державного управління.

У статті “Визначення базових понять земельної децентралізації” професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту В. В. Мамонтова та аспірант цієї кафедри В. М. Кожуріна запропонували визначення об'єднаної територіальної громади – це адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, утворена внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, має єдиний адміністративний центр, органи місцевого самоврядування та є суб'єктом права комунальної власності [1, 2].

Потрібно також розуміти, що задля розвитку країни, тобто держави, що активно працює над своїми економічними показниками, рівнем життя, стійкістю і рівністю, необхідно обрати правильну модель децентралізації влади.

Таблиця 1

### Види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу

Перелік видів децентралізації	Характеристика
Територіальна децентралізація	Самостійне та затверджене урядом створення об'єднаних громад, що пов'язані територіально та здійснюють урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно та незалежно від державного уряду
Функціональна децентралізація	Аналіз та самостійне обрання суб'єктами державної влади певних групових об'єднань та надання їм права здійснювати завдання публічного характеру
Предметна децентралізація	Система управлінського значення, що створюється за допомогою взаємовідносин між усіма представниками конкретної професії та реалізується представницькою організацією і контролюється органами державної влади
Вертикальна децентралізація	Чітке визначення та ухвалення рішень керівниками різного рівня.
Горизонтальна децентралізація	Розподіл та визначення завдань і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу

Відповідно до українського політика та теоретика реформи Анатолія Ткачука, це розширення можливостей, повноважень та ресурсів за допомогою збільшення кількості точок місцевого самоврядування. Основна мета децентрації та реформи – покращення життя людей за допомогою перерозподілу повноважень влади. Досягнення цієї цілі можливе за допомогою створення нових перспектив зростання і розвитку. Ефективні об'єднані територіальні громади, що мають потрібні ресурси, бюджет та цілеспрямованих людей забезпечать зростання усієї країни. Це і є основним завданням реформи [3]. Графічно кроки до розвитку держави можна побачити на рис. 1.

Формування об'єднаної територіальної громади дає можливість налагодити механізм спілкування та взаємозв'язку держави та органів місцевого самоврядування, що призведе до розроблення та виконання проектів і рекомендацій щодо економічного та соціального розвитку

адміністративно-територіальних одиниць держави. Такий взаємозв'язок дасть змогу об'єднаним територіальним громадам набиратись досвіду і консультиватись з державою щодо реалізації різноманітних проєктів: освітніх, охорони здоров'я, фінансових, бюджетних, соціального захисту та інших. Це приведе до співпраці та зацікавленості органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування задля вирішення спільних проблем. Крім того, підвищиться відповідальність органів місцевого самоврядування за ухвалені рішення та правильну реалізацію, але без консултативно-методологічної допомоги не обійтись. Графічно весь процес можна побачити на рис. 2.

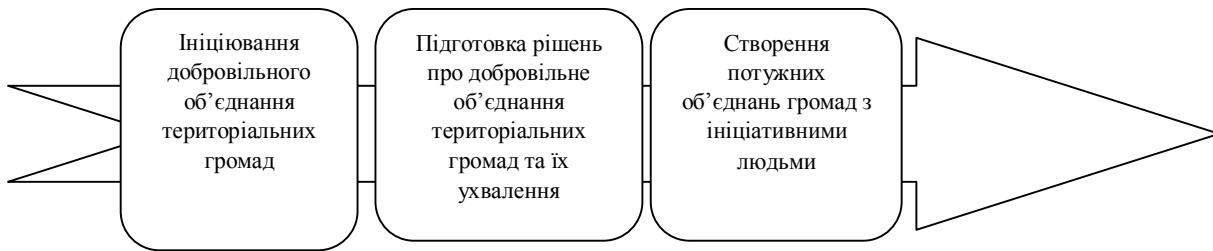


Рис. 1. Кроки до розвитку держави



Рис. 2. Цикл співпраці держави та органів місцевого самоврядування

Варто також зазначити те, що ставлення до запровадження реформи децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад таки має позитивну тенденцію і, на щастя, більшість опитаних все ж підтримує реформу за даними моніторингу сприйняття прогресу реформ, проведеного “Kantar TNS” для Національної ради реформ. Так, згідно з даними березня 2017 року, більша частина опитаних громадян (55 %) підтримує впровадження децентралізації, 15 % – не підтримують. Більше того, зменшилась ще й частка тих, хто повністю підтримує децентралізацію, на цілих 18 % порівняно з минулим роком. Регіональний розподіл прихильників децентралізації загалом свідчить про те, що досвід утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) позитивно впливає й на сприйняття реформи загалом. Все більше і більше громадян України починають

підтримувати децентралізацію незалежно від їхнього географічного розташування, але існує все ж таки певна різниця між кількістю створених об'єднаних територіальних громад в областях України. Є області, в яких ці процеси проходять доволі активно, і це: Тернопільська (36 ОТГ), Дніпропетровська (34 ОТГ), Житомирська (32 ОТГ) та Хмельницька (26 ОТГ). Але є регіони, в яких вони відбуваються надзвичайно повільно. Найяскравішими прикладами таких недопустимо повільних процесів є Київська (2 ОТГ), Закарпатська (3 ОТГ) та Харківська області (4 ОТГ). Найбільше прихильників децентралізації у Західному регіоні, так само як і утворених ОТГ. Таку тенденцію спостережено по всій Україні – перші три регіони з найбільшою кількістю позитивних оцінок децентралізації, це ТОП 3 регіони за кількістю ОТГ [7]. Графічно кількість створених ОТГ відповідно до областей України зображено на рис. 1.3. Відповідно бачимо, що кількість створених ОТГ змінилась у 2018 році і перемагає Донецька область, що налічує 60 ОТГ, на другому місці – Житомирська область (45 ОТГ), третє місце розділили між собою Запорізька (43 ОТГ), Тернопільська (42 ОТГ), Волинська (41 ОТГ), Полтавська (41 ОТГ) та Хмельницька (41 ОТГ) області. Найменшу кількість об'єднаних територіальних громад у 2018 році мають Закарпатська (6 ОТГ), Київська (9 ОТГ) та Луганська (9 ОТГ) області [8].

Ідея створення об'єднаних територіальних громад полягає в підтримці ініціативної групи людей в покращенні життя у їхній общині. Саме влада громади займається вирішенням більшості місцевих питань, має на це кошти і несе за усе відповідальність (адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття, благоустрій, забудова, безпека, освіта, медицина).

Однією з найважливіших ролей децентралізації в країні з перехідною економікою є те, що вона може покращити управління, допомагаючи усувати труднощі (часто спричинені центральним державним плануванням і контролем) та бюрократію, яка затримує ухвалення рішень; дає можливість більшому політичному представництві різних політичних, етнічних, релігійних і культурних груп ухвалювати рішення; розширює права і можливості громадян у залученні у державних справах. Децентралізація підвищує участь громадян, наближаючи уряд до людей, яким вони призначені служити [4].

Нинішня ситуація показує, що без ефективного керівництва і правильного управління в приватних, громадських, місцевих та цивільних рівнях організації практично неможливо досягти і підтримувати ефективне управління, досягати цілей, підтримувати якість і надавати першокласні послуги. Складнощі і вимоги, пов'язані з постійною зміною нашого світу, в поєднанні з постійним прагненням до більш високих рівнів продуктивності, вимагають ефективного і етичного лідерства [5]. Саме тому, було детально проаналізовано риси, що потрібні справжньому керівнику об'єднаної територіальної громади для вирішення усіх проблем, з якими стикається ОТГ та для правильного керування, що зможе насамперед призвести до соціально-економічного розвитку громади. Оскільки управління є процесом ухвалення рішень, то голова об'єднаної громади, керівник повинен володіти достатнім спектром сильних рис характеру, щоб не зламатись під тиском невдач. Хороше управління та справжній лідер-керівник має вирішальне значення для ефективного управління на всіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому. Рішення на усіх рівнях повинні ухвалюватись так, що лідер буде керуватись верховенством права, чесністю з народом і з собою, справедливістю і відкритістю, дієвістю і ефективністю, відповідальністю та буде уникати зловживання і корупції.

Державне управління є стратегічним чинником економічного і соціального розвитку. Воно впливає на успіх будь-якого плану розвитку і призводить до свідомого соціального контролю і змін.

Орієнтацію державного управління на забезпечення суспільних інтересів можна зрозуміти як напрямок до вирішення конкретних проблем окремих громадян і груп населення, а також до забезпечення функціонування та розвитку суспільства загалом.

Саме тому державне управління взаємопов'язане з державною політикою, мета якої виявити і визнати громадські інтереси й вибрати адекватні способи їх задоволення. Виявлені й визнані громадські інтереси та проблеми можуть стати хорошою основою для диференціації функцій державного управління.

Добре функціонуюче державне управління і державний сектор створюють умови для процвітання приватного підприємництва та об'єднаних територіальних громад створенням оптимальної та раціональної інфраструктури за допомогою модернізації мереж зв'язку, систем інформаційного обслуговування громадян і підприємств наданням професійної допомоги органам територіального самоврядування, підтриманням інвестицій в інтересах суспільства. Це потребує підвищення якості та спроможності державного управління в сфері регулювання та контролю щодо дотриманням умов і правил ринкового середовища, зокрема умов вільної конкуренції та ліквідації монополій, забезпечення якості, технологічного рівня, та захисту споживачів. Важлива роль державного управління в регіонах полягає в забезпеченні належного збору податків, у визначенні та запобіганні економічних злочинів та корупції. Налагоджена система і виконання поставлених задач дасть змогу державному управлінню отримувати та використовувати кошти в руслі спільних інтересів жителів. Цей процес взаємозалежний, адже громадянин сплачує податки, збори чи інші публічні внески відповідно до закону і ці кошти використовуватимуться у задоволенні потреб жителів. Так, сучасна, раціональна і ефективно функціонуюча державна адміністрація у регіонах є істотною і незамінною передумовою для економічного зростання.

Основна мета управління у регіоні – це розвиток, вдосконалення та підвищення рівня життя населення та комплексний економічний і соціальний розвиток регіону за допомогою правильної організації територіального господарства. До цього комплексу дій належать: ефективне використання наявної регіональної інфраструктури; підтримка зростання плати, аби мінімізувати фінансові труднощі місцевих жителів і підприємств; захист екологічних і сільськогосподарських ресурсів; розширення послуг регіону і покращення наявних; планування багаторічної зайнятості в довгостроковій перспективі для адаптації до ринку. Отже, концепція успішного регіонального управління складається з двох аспектів: всеосяжний, збалансований план дій та достатнє планування, фінансування і виконання.

Основна мета управління економічними процесами у регіоні – забезпечення сталого розвитку регіональної економіки. У результаті очікується (див. рис. 3).

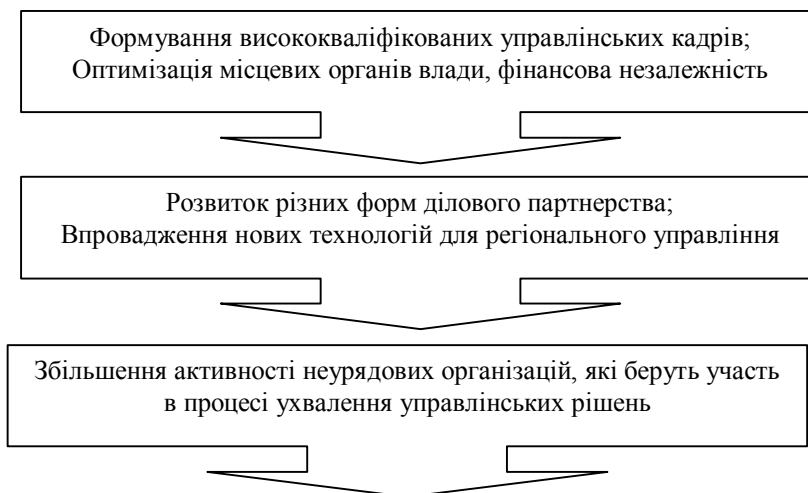


Рис. 3. Етапи розвитку регіональної економіки

Передбачається, що основним внеском децентралізації в блага управління є позитивний вплив на служіння громадянам країни. Це досягається за рахунок більшої участі громадян на місцевому рівні або їх обраних представників у процесах планування та ухвалення рішень, що повинно покращити можливості надання послуг усім (місцевим) підрозділам. Участь громадян гарантує, що державні дії узгоджуються з уподобаннями виборців та підзвітністю державного сектора.

Для того, щоб регіональне управління не стикалось із труднощами, розробники стратегії розвитку повинні однозначно визначити чітку ідеологію та місію: організація і делегація

повноважень територіальним об'єднаним громадам; узгодженість між ОТГ та вищими виконавчими органами щодо рекомендацій до політичних дій; визначення та врахування в стратегії розвитку загальнодержавних інтересів; розроблення проектів для розвитку міст, сіл та селищ і пошук фінансування на їх реалізацію; чіткий розподіл обов'язків задля реалізації стратегії; цілеспрямовані дії адміністрації; розроблення довгострокового плану.

Регіональна стратегія має враховувати вертикальні зв'язки – з вищими рівнями виконавчої влади, і горизонтальні – із сусідніми територіальними громадами та регіонами. Аналізування зовнішніх факторів, що впливають на регіональний розвиток, – одна з відмінних характеристик стратегічного планування. Вона поширюється не тільки на регіональний, національний, а й міжнародний рівні. У процесі аналізу зовнішнього середовища розвитку регіону виокремлюють сприятливі й несприятливі фактори його розвитку. Здійснюється системний аналіз можливостей і загроз зовнішнього соціально-економічного середовища [6, с. 150].

Отже, реалізація стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад – складний та багатогранний процес, але цілком здійснений. Ініціативна та освічена група людей громади, що збрала думки та відгуки жителів ОТГ щодо змін, покращень та розвитку зможе продумати усі пункти та кроки стратегії. Потрібно також врахувати усі чинники регіону, адже механізми та модель регулювання економіки будуть варіюватись від регіону до регіону і формуватись під впливом особливостей регіону (економічні, географічні, соціальні, екологічні, територіально-просторові та ін.). Крім того, органи державного управління будуть відігравати також надзвичайно важливу роль.

Комплекс цілей державної регіональної політики зображено на рис. 4 [7]. Державна регіональна політика спрямована на підвищення економічного зростання регіонів, покращення рівня життя людей, підтримку менш розвинутих територій країни.



Рис. 4. Комплекс цілей регіональної політики

Варто зазначити те, що регіональна політика надзвичайно сильно впливає на широкий спектр діяльності. Її інвестиції та правильні рішення допомагають досягти багатьох цілей розвитку країни, таких як: зайнятість населення і достатня кількість робочих місць, енергетика, навколишнє середовище і екологія, єдиний ринок, дослідження та інновації, освіта і культура.

Соціально-економічний розвиток України прямолінійно залежить від покращення ситуації в ОТГ та регіонах загалом. Сучасна соціально-економічна ситуація і необхідність постійного коригування процесів, що відбуваються в регіоні, потребують розроблення і формування концептуальних і методологічних інструментів комплексного аналізу рівня розвитку потенціалу області.

### Висновки

Саме об'єднана територіальна громада дає право місцевій раді розпоряджатись фінансами та комунальною власністю. Територіальне об'єднання – це ціла система, що матиме можливість впливати на рішення влади, надавати рекомендації стосовно покращення умов життя та просування проектів в інтересах громади. Крім того, малі села та селища завдяки такому об'єднанню отримують нові території для розвитку, зокрема комфортні зелені житлові райони та місця для розваг, відпочинку і культурного розвитку. Також це стане потужним поштовхом для розвитку приміської інфраструктури.

Підсумовуючи, можна сказати, що місцеве самоврядування – це реальна та державно-затверджена можливість розвитку громадських об'єднань у складі декількох сіл, селищ та міст за допомогою правильних дій ініціативного населення.

### Перспективи подальших досліджень

Регіональне управління бере участь у вирішенні питань, що пов'язані з просторовим плануванням, охороною навколишнього середовища, зайнятістю (працевлаштуванням) і запобіганням стихійних лих. Правильне місцеве управління має вирішальне значення для політичного діалогу, соціальної згуртованості та досягнення економічних вигод, які можуть покращити якість життя громадян. Враховуючи те, що структура територіального управління України розвивається, і це ідеальний момент для концентрації на місцевому і регіональному управлінні і аналізу його наслідків для європейської інтеграції, задля успішної реалізації цього процесу необхідно проводити подальші дослідження.

1. Мамонова В. В., Кожуріна В. М. (2018) Визначення базових понять земельної децентралізації.– Available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-1/doc/3/01.pdf>

2. Овчар О. М., Сьомова Т. Ю. (2013) Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>

3. Децентралізація дає можливості: Децентралізація є щепленням від Кремля. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/3367>

4. Decentralization and decentralized governance for enhancing delivery of services in transition conditions. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025134.pdf>

5. Abyssinia law: Qualities of Effective Leadership and Its impact on Good Governance. Available at: <https://www.abysiniyalaw.com/blog-posts/item/1473-qualities-of-effective-leadership-and-its-impact-on-good-governance>

6. Ковбасюк Ю. В., Вакуленко В. М., Орлатий М. К. (2014) Регіональне управління: підручник. К.: НАДУ. 512 с.

7. Механізм економічної політики: Регіональна економічна політика. Available at: [https://pidruchniki.com/12991010/ekonomika/regionalna\\_ekonomichna\\_politika](https://pidruchniki.com/12991010/ekonomika/regionalna_ekonomichna_politika)

8. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report: Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017, (2018). Available at: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>

1. Mamonova V., Kojurina V. (2018), Definition of basic concepts of land decentralization. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-1/doc/3/01.pdf>

2. Ovchar O., Siomova T. (2013), Models of decentralization of power in Europe: experience for Ukraine. Retrieved from <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>

3. Decentralization makes it possible: Decentralization is a vaccination against the Kremlin. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/3367>

4. Decentralization and decentralized governance for enhancing delivery of services in transition conditions. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025134.pdf>

5. Abyssinia law: Qualities of Effective Leadership and Its impact on Good Governance. Retrieved from <https://www.abysiniyalaw.com/blog-posts/item/1473-qualities-of-effective-leadership-and-its-impact-on-good-governance>

6. Kovbasiuk Yu., Vakulenko V., Orlatyy M. (2014), Regional management. Kyiv: NADY.
7. The Mechanism of Economic Policy: Regional Economic Policy. Retrieved from [https://pidruchniki.com/12991010/ekonomika/regionalna\\_ekonomichna\\_politika](https://pidruchniki.com/12991010/ekonomika/regionalna_ekonomichna_politika)
8. Shadow Report Analytical Public Report: Creating United Territorial Communities in Ukraine in 2015–2017, (2018). Retrieved from <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>

**O. Korchynska**

Lviv Polytechnic National University,  
Department of Administrative and Financial Management

## MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

© *Korchynska O., 2019*

The article states that the reform of local self-government and territorial organization of power, is the creation of united territorial communities in Ukraine on the basis of decentralization, conceptual principles of which were approved in 2014, and practical implementation began in 2015, was among the most effective and significant proclaimed strategic reforms. Decentralization reform aims at creating a modern and modern system of local self-government in Ukraine based on European values of local democracy development, empowering territorial communities with the powers and resources that will provide local economic development, providing high quality and accessible public services to the population. The role of united territorial communities in ensuring the interests of citizens in all spheres of life in their respective territories should be key. Decentralization in government can be seen as a solution to problems such as the economic downturn, the inability of the government to finance services and their overall decline in productivity, the inability to meet the demands of the people in local government, and the weakening of public sector legitimacy.

The process of decentralized governance refers to the restructuring or reorganization of power in order to create a shared system of responsibility between central, regional and local levels of governance in accordance with the principle of subsidiarity, which will increase the overall quality and efficiency of the management system, while enhancing the credibility and capacity of the united territorial communities.

Decentralization and local governance are essential components of a democratic society that provides an enabling environment in which decision-making and service delivery can be brought closer to the local population.

It is worth noting that the decentralization reform in Ukraine has addressed a number of such problems: insufficient quality and accessibility of public, municipal services due to the lack of sufficient resources, resources and powers by local authorities; insufficient availability of local self-government funds, which leads to poor and emergency condition of thermal, sewerage, water supply networks and housing stock and leads to the risk of man-made disasters; the complex demographic situation in most of the united territorial communities, namely: aging of the population, depopulation of rural areas and mono-functional cities; the inconsistency of local socio-economic development policies and strategies for the future with the real interests of local communities; excessive centralization of the powers of the executive authorities and financial and material resources; removal of local self-government from land issues, increasing social tension among rural population due to the lack of ubiquity of local self-government.

The social transformations that have taken place in Ukraine in recent years have led to a significant strengthening of the role and importance of the regions, and their level of development has largely determined the development of the country as a whole.

The process of decentralization, reform, creation of the union territorial communities gradually lead to changes in the structure, procedures and practices of governance, which will allow the state bodies to be closer to the citizens of society and to better understand their problems, needs and desires.

**Key words:** decentralization, united territorial community, socio-economic development, public administration, resource potential.