

---

---

## **ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

УДК 332.146.2:336.027:352

**Г. В. О Л Е К С Ю К,**  
*кандидат економічних наук,  
доцент кафедри економіки і маркетингу  
Науково-навчального інституту підприємництва  
і перспективних технологій Національного університету “Львівська політехніка”,  
вул. Горбачевського, 18, 79044, Львів, Україна,*

**Н. М. Л И С Я К,**  
*доцент, кандидат економічних наук,  
завідувач кафедри економіки і маркетингу  
Науково-навчального інституту підприємництва  
і перспективних технологій Національного університету “Львівська політехніка”,  
вул. Горбачевського, 18, 79044, Львів, Україна,*

**Н. М. П О П А Д И Н Е Ц Ь,**  
*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник  
відділу регіональної економічної політики  
ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”,  
вул. Козельницька, 4, 79026, Львів, Україна*

### **КОНЦЕПТУАЛЬНО-СТРУКТУРНІ МОДЕЛІ ЕНДОГЕННОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ПЕРЕДУМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЇХ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ**

*Розкрито основні підходи до моделювання ендогенного потенціалу об’єднаних територіальних громад (ОТГ) у частині фінансової, природно-ресурсної, виробничо-господарської, інфраструктурної та соціальної складових. Досліджено їх роль для ефективності управління, стратегічного планування та конкурентоспроможності ОТГ. Побудовано загальну схему планування на основі розроблених генеральних планів населених пунктів, інвентаризації ресурсів і майна ОТГ як одного із способів результативного досягнення стратегічних цілей розвитку громад.*

**Ключові слова:** виробничо-господарський та інфраструктурний потенціали; концептуально-структурні моделі; конкурентоспроможність; об’єднані територіальні громади; природно-ресурсний потенціал; регулювання; соціальна інфраструктура; управління; фінансовий потенціал.

Бібл. 7; рис. 6; табл. 1.

UDC 332.146.2:336.027:352

---

**HANNA OLEKSYUK,**  
*Cand. of Econ. Sci.,  
Associate Professor of the Economy and Marketing Department,  
Scientific-Educational Institute of Entrepreneurship and  
Perspective Technologies of the Lviv Polytechnic National University,  
18, Horbachevskoho St., Lviv, 79044, Ukraine,*

---

© Олексюк Ганна Василівна (Oleksyuk Hanna), 2019; e-mail: h\_oleksyk@ukr.net;

© Лисяк Наталія Михайлівна (Lusyak Nataliya), 2019; e-mail: natali.bila@gmail.com;

© Попадинець Назарій Миколайович (Popadynets Nazariy), 2019; e-mail: popadynets.n@gmail.com.

NATALIYA LYSYAK,  
*Cand. of Econ. Sci., Associate Professor,  
Head of the Economy and Marketing Department,  
Scientific-Educational Institute of Entrepreneurship and  
Perspective Technologies of the Lviv Polytechnic National University,  
18, Horbachevskoho St., Lviv, 79044, Ukraine,*

NAZARIY POPADYNETS,  
*Cand. of Econ. Sci.,  
Senior Researcher of the Regional Economy Department  
Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine,  
4, Kozelnytska St., Lviv, 79026, Ukraine*

## CONCEPTUAL AND STRUCTURAL MODELS OF ENDOGENOUS CAPACITY OF THE CONSOLIDATED TERRITORIAL COMMUNITIES AS A PRECONDITION FOR INCREASING THEIR COMPETITIVENESS

*The main approaches to modeling the endogenous capacity of consolidated territorial communities (CTCs) in terms of financial, natural resources, productive-economic, infrastructural and social components are outlined. The role of these components for efficient management, strategic planning and competitiveness of CTCs is studied. The authors develop a general planning scheme based on master plans of settlements, inventory of CTC's resources and assets as one of the ways of efficient achievement of communities' strategic development goals.*

**Keywords:** productive-economic and infrastructural capacity; conceptual and structural models; competitiveness; consolidated territorial communities; natural resources capacity; regulation; social infrastructure; management; financial capacity.

References 7; Figures 6; Table 1.

Процес децентралізації влади, що розпочався у 2014 р., з прийняттям Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” \* увійшов до активної фази. Відповідно до зазначеного закону, під час прийняття рішень щодо добровільного об’єднання територіальних громад (ОТГ) беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на їх соціально-економічний розвиток. Міра впливу кожного чинника визначатиметься рядом факторів, які мають специфічну індивідуальність щодо окремо взятої територіальної громади.

На кінець жовтня 2018 р. в Україні створено 865 ОТГ, що становить 36,3% загальної кількості рад базового рівня на 1 січня 2015 р., які займають площу 207,8 тис. км<sup>2</sup>, або 37,2% загальної площі України \*\*. Активізація створення ОТГ припадає на 2015 р. – 159 громад, у 2016 р. – 207 громад, у 2017 р. – 299 громад. Динаміка цього процесу дещо уповільнилась у 2018 р. – 200 громад \*\*\*. Надалі процес децентралізації потребуватиме більше державних ресурсів, а також удосконалення підходів щодо засад об’єднання для забезпечення зростання власних ресурсів громад. Такий стан

\* Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

\*\* Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>.

\*\*\* Там же.

приведе до зниження ваги принципу добровільності та посилення вертикального впливу центральної влади на території місцевого самоврядування для завершення реформи в установленний строк – до 2020 р.

Підходи створення ОТГ, моделювання основних засад їх функціонування, методик формування спроможності громад досліджено у працях багатьох вітчизняних учених. Зокрема, в науковій доповіді ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України” [1] зазначається, що Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” містить положення щодо основних умов об’єднання, проте він не визначає важливих кількісних критеріїв формування територіальних громад, таких як: площа території, чисельність населення, транспортна доступність до центрів надання публічних послуг. Б.А. Карпінський [2] розвинув апарат і методи щодо збалансованості фінансової системи території, зокрема, сформулював та обґрунтував закон збалансованості фінансової системи. В. Кравченко визначив, що “фінанси місцевих органів влади як система включають у себе кілька основних взаємопов’язаних структурних елементів. Це видатки, доходи, способи формування доходів, інститути системи, об’єкти і суб’єкти системи та відносини між суб’єктами системи, системою та іншими ланками фінансової системи держави взагалі” [3, с. 44]. За І. Ткачук [4], економічне обґрунтування розмірів ресурсів, які підлягають мобілізації до місцевих бюджетів, потребує достовірної інформації про утворення та рух фінансових ресурсів на певній території. Науковець стверджує, що цього можна досягти за допомогою зведеного фінансового балансу території, аналіз якого зможе забезпечити комплексне оцінювання стану фінансових ресурсів території, напями використання залежно від форм власності та рівня підпорядкованості суб’єктів господарювання. На наш погляд, аналіз зведеного балансу території – це основа стратегічного бачення її розвитку, формування положень державної регіональної політики, міжбюджетних відносин, міжрегіональних і міжгалузевих зв’язків [5, с. 20].

Отже, **мета статті** – дослідити результати діяльності створених ОТГ, виявити елементи їх фінансової неспроможності та причини низької конкурентоспроможності, проаналізувати підходи до формування стратегічного плану розвитку окремих громад, запропонувати методик оцінювання економічного потенціалу за допомогою побудови концептуально-структурних моделей ресурсів, можливостей і потреб громади, що є основою формування стратегії розвитку ОТГ.

Президент України під час виступу на засіданні Ради регіонального розвитку (12 листопада 2018 р.) акцентував: “Ми повинні бачити горизонти реформи, 2020 рік – ключовий. У 2020 році місцеві вибори мають відбутись вже за умови покриття всієї території України об’єднаними територіальними громадами” \*. За показниками рейтингу створення ОТГ, лідерами серед областей України є: Житомирська – 54 ОТГ, Хмельницька – 45, Волинська – 45, Дніпропетровська – 61 і Чернігівська області – 43. Найнижча активність об’єднання громад спостерігається у Закарпатській – 6 ОТГ, Київській – 17, Кіровоградській – 21 і Харківській областях – 16 \*\*.

Експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального гос-

\* Президент України / Офіційне інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/news/u-2020-roci-miscevi-vibori-mayut-vidbutis-vzhe-za-umovi-pokr-50998>.

\*\* Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування від 10.11.2018 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>.

подарства України проводиться аналіз виконання бюджетів ОТГ за показниками, що визначають їх фінансову спроможність. До таких показників належать: власні доходи на 1 мешканця, динаміка надходжень місцевих податків і зборів, рівень дотаційності бюджетів і питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах. Для дослідження було використано показники виконання бюджетів 665 ОТГ за I півріччя 2018 р. \*. Як показує таблиця, до групи 1 належать 87 ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. осіб, до групи 2 – 103 ОТГ (10–15 тис. осіб), до групи 3 – 227 ОТГ (5–10 тис. осіб), до групи 4 – 248 ОТГ (до 5 тис. осіб).

#### Аналіз фінансової діяльності ОТГ \*

Група	Кількість ОТГ	Чисельність населення (осіб)	Власні доходи на 1 особу (грн.)	Динаміка надходження місцевих податків і зборів (I півріччя 2017 р. до I півріччя 2018 р.)	Рівень дотаційності бюджетів	Кількість / частка ОТГ, які мають перевищення витрат на утримання апарату управління (%)	Фактичний процент на утримання апарату управління у власних ресурсах
1	87	1866,2	1557	175,7	30 ОТГ – 30%	37/42	56
2	103	1267,3	1666	165,2	12 ОТГ – 11%	56/54	63,5
3	227	1596,5	1592	202,0	27 ОТГ – 11%	175/77,1	81,2
4	248	863,3	1695	740	12 ОТГ – 4,8%	219/88,3	82,9
	Разом 665	Разом 5593,3	Середній показник 1613	Середній показник 22%	Встановлений рівень 40%	Встановлений рівень 20%	Встановлений рівень 20%

\* Складено авторами за: Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за I півріччя 2018 року від 18.09.2018 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/9680>.

За наведеними оцінками, фінансова спроможність ОТГ за показником власних доходів на 1 жителя має обернено пропорційну залежність від чисельності (величини) громади. Зокрема, в ОТГ групи 4 – на 5% перевищує середній (1643 грн.), а в ОТГ групи 1 – на 3,5% є нижчим від середнього показника. У цілому динаміка зростання надходжень до місцевих бюджетів є позитивною, але водночас 5–10% громад демонструють фактичне зниження показника порівняно з аналогічним періодом минулого року. Перевищення дотаційності бюджетів (питома вага базової та реверсної дотацій у власних доходах не повинна бути вищою за 40%) встановлено: у 30 ОТГ групи 1 (37% ОТГ від загальної кількості громад), у 12 ОТГ групи 2 (11%), у 27 ОТГ групи 3 (11%) та у 12 ОТГ групи 4 (5%). Найбільш чутливий показник ефективності витрат ОТГ – питома вага видатків на утримання апарату управління, норматив якої – не більше 20% у власних ресурсах, зокрема, в ОТГ групи 4 у 219 громадах (88,3% від загальної кількості громад), в ОТГ групи 3 в 175 громадах (77,1%). Цей

\* Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за I півріччя 2018 року від 18.09.2018 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/9680>.

показник вказує на необхідність пошуку оптимальності об'єднання, оскільки чисельність апарату управління регламентована нормативами відповідних посад, але не є порівнянною з потенціалом фінансового ресурсу ОТГ.

Результати проведених досліджень ряду ОТГ, які мають ознаки фінансової неспроможності, дають підстави говорити про наявність проблем створення та функціонування ОТГ, де однією з найгостріших є перспективність фінансової сталості та стабільності розвитку, а це послаблює основну мету реформування місцевого самоврядування та децентралізації. Відповідно до закону збалансованості фінансової системи, у підходах до створення ОТГ за основу необхідно взяти досягнення сталої рівноваги між доходами та видатками в територіальному розрізі. Зміст закону полягає в такому: кожна фінансова система є максимально стійкою за умови дотримання рівноваги між внутрішніми та зовнішніми фінансовими збуреннями, що може також зумовлювати її динамічний розвиток (збалансоване зростання) [2, с. 135–136]. До понять фінансових збурень на територіях ОТГ можуть належати незаплановані зміни в діяльності підприємств виробничого сектору, зміни на внутрішньому та зовнішньому ринках, валютні коливання, надзвичайні події, негативні наслідки господарської діяльності підприємств у минулому (видобувна, хімічна, металургійна, будівельна галузі та ін.) тощо.

Розроблено Методику формування спроможних територіальних громад \*, згідно з якою деталізовано окремі просторові межі громад через визначення зон доступності надання послуг до їх адміністративних центрів. Дана методика не наводить орієнтирів щодо площі, чисельності ОТГ, інфраструктури та інших параметрів, які будуть істотними під час формування показників соціально-економічного стану та фінансової спроможності громад. На думку В. Кравченка, “по суті треба створити як міську, так і сільську громаду з позицій економічно оптимальних розмірів. У громаді має бути достатня фінансова база” [3, с. 87].

Належний рівень уже перелічених послуг можливий за умови формування відповідного економічного потенціалу, що генерується завдяки використанню наявних ресурсів усередині території громади з поєднанням зовнішніх джерел залучених коштів, ефективного управління, міжгромадських зв'язків. Науковці ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України” стверджують: “Економічний потенціал територіальних громад характеризується їх ресурсними можливостями, зумовленими наявністю людських, природних, майнових ресурсів, економічних й інфраструктурних об'єктів, та їх бюджетоформуючою здатністю й спроможністю забезпечувати матеріальні, соціальні та інші потреби громад і їх мешканців” [1, с. 20].

Сума мобілізованих на території податкових надходжень на основі бази оподаткування суб'єктів формується в активному секторі ОТГ (виробничі підприємства різних галузей і власності, підприємництво, створення благ і надання їх у вигляді різних послуг, зокрема й соціальних), що сплачуються до місцевого бюджету. Ця сума має бути адекватно пропорційною до обсягу повних необхідних витрат громади як для поточного споживання, так і для забезпечення сталого розвитку населених пунктів у майбутньому. Важливим показником фінансової автономії є податкоспроможність ОТГ. Він характеризує абсолютний обсяг ВВП, що виробляється в її межах на 1 особу населення і може бути об'єктом оподаткування. Перерозподіляючи ВВП, місцеві органи втручаються до процесу суспільного відтворення зокрема і беруть участь у спрямуванні розвитку економіки та соціальної сфери у цілому.

\* Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

Як стверджує І. Ткачук, “від фінансових можливостей місцевих органів влади залежать їх реальні функції. Не можна бути самостійним, будучи залежним у фінансовому відношенні” [4, с. 215]. Дуже часто пошук виходу з фінансової незбалансованості центральна та місцева влада вбачає у форсуванні процесів приватизації комунального майна, природних ресурсів, особливо землі. Такі методи одноразово можуть збалансувати фактичні та касові видатки ОТГ, дати певний фінансовий ресурс для інвестиційного проекту. Проте водночас не завжди вбачаються перспективи та засоби стратегічного розвитку громад, дотримання умов сталого розвитку населених пунктів, збереження ресурсів для майбутніх поколінь.

ОТГ мають визначену географічну територію, власні встановлені межі, а також “сусідів”, оточення яких визначається незалежно від бажання самої громади. Добровільне об’єднання громад – це принцип внутрішнього бажання кількох населених пунктів, але територія ОТГ має бути нерозривною, межі ОТГ визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад громад, що об’єдналися \*. Визначивши територію, об’єднана громада не може зупинити, встановити або врегулювати такі процеси, як маятникова міграція членів громади до місць праці, навчання, ринкової місцевої торгівлі, розважальних закладів, лікувальних, культурних, спортивних закладів та інших послуг, які можна отримати на території сусідньої об’єднаної громади чи іншого населеного пункту. “Отже, порушуватиметься основна умова функціонування місцевих фінансів, адже бюджет наповнюватиметься за рахунок сплачених податків у певній місцевості, а користь від видатків поширюватиметься на більшу територію. Так само можуть виникати негативні наслідки для прилеглих територій, які зумовлені видатками певного регіону” [6, с. 67].

Відповідний Закон України \*\* надає можливості для розширення фінансових ресурсів, що знівелює фінансові дисбаланси прилеглих окремих сіл і селищ, жителі отримуватимуть вищий рівень послуг, забезпечуватиметься розвиток та ефективне використання інфраструктури, розширюватиметься використання інвестиційних ресурсів наближених територій (земля, надра, нерухомість), а проекти місцевого розвитку реалізовуватимуться раціональніше спільно з містом.

Економічний потенціал ОТГ за своєю суттю, способами використання, методами управління можна моделювати за функціями, зв’язками та структурою. Поглиблене та ґрунтовне виявлення і моделювання зв’язків між суб’єктами (усередині громади, між громадами, регіон – громада, держава – громада, ринкове середовище – громада) мають бути основою соціально-економічного планування та стратегічного прогнозування розвитку громад. Місцеві органи влади, подібно до держави, здійснюють управління і нормативно-правове регулювання соціально-економічної діяльності, тобто встановлюють певні правила поведінки господарюючих суб’єктів, використання ресурсного потенціалу, організації управління соціально-економічним комплексом, що належить до їх функцій, які регламентуються Законом України “Про місцеве самоврядування” \*\*\*.

\* Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

\*\* Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення : Закон України від 03.04.2018 р. № 2379-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>.

\*\*\* Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

З практики європейських держав відомо, що під час утворення та реформування органів місцевого самоврядування використовувалися два підходи: розвиток муніципального співробітництва (Франція) та злиття невеликих територіальних громад (Швеція, Польща, Данія), саме його використовує Україна. Був застосований принцип добровільності, а також адміністративний шлях після завершення строку, відведеного для добровільного об'єднання. Таку тенденцію спостерігаємо і в Україні.

Для порівняння управління сталим розвитком території пригадаємо окремі моделі місцевого самоврядування: англосаксонська (англійська) модель (Велика Британія, Ірландія), коли кожна місцева громада живе за власними місцевими нормативно-правовими канонами, але з дотриманням загальнодержавних нормативів і законів, які суворо контролює держава. Континентальна (французька) модель (Франція, Італія) відрізняється здебільшого втручанням держави в діяльність місцевих органів влади. Змішана модель (ФРН, Австрія, Японія) – гібрид перших двох моделей, коли держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію громадян на місцях, але самоврядування є автономним. Моделі місцевого самоврядування відрізняються відношенням останнього до держави, способом поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів. Зазначене практично унеможливило просте копіювання досвіду інших держав та вимагає поглибленого аналізу можливостей і потенціальних загроз у процесі децентралізації в межах кожної країни з всебічним урахуванням особливостей її соціально-економічного та політичного розвитку, досвіду реалізації реформ, інших чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру [7, с. 12].

Для існування місцевого самоврядування на території потрібні певні умови: вирішення місцевих проблем здійснюється власними силами; необхідні ініціатива та бажання громади самостійно вирішувати проблеми; наявність правової бази; фінансово-бюджетні можливості території; чітке розмежування власності; узгодження місцевих, регіональних і загальнодержавних інтересів.

Реформа децентралізації, яка відбулась у Польщі ще 18 років тому, використовується як досвід для України. У Польщі реформа децентралізації пройшла в комплексі з іншими реформами (освіти, охорони здоров'я, перерозподілу коштів через бюджет та ін.). Зокрема, у Польщі завершено передання землі, крім стратегічно важливих об'єктів, у розпорядження гмін. В Україні цей процес тільки розпочався. За місцевими бюджетами польських гмін законодавчо закріпили гарантовані доходи (податок на нерухомість, частину податку на прибуток підприємств на території громади (в Україні тільки комунальних), частину податку на доходи фізичних осіб). Як бачимо, ці податки можливо достовірніше спрогнозувати, використовуючи спосіб моделювання ендегенного потенціалу ОТГ. Постійною практикою у Польщі є фінансова підтримка одного воєводства іншим, активно залучаються грантові кошти, розвинуто фінансування місцевих проектів за рахунок коштів громадських бюджетів. В Україні такі практики використовуються, але ще не набули достатньої активності та обсягів.

Сучасність місцевого самоврядування характеризується широким залученням громадськості до розвитку громад. Громадські організації (місцеві, міжнародні) можуть потенціально сприяти розвитку громад через такі підйоми: покращення інвестиційного клімату місцевого бізнесу і просування інвестицій, заохочення нових підприємств, надання соціальних і реабілітаційних послуг членам громади, програми підготовки та перекваліфікації жителів. Громадські рухи та об'єднання набирають потужної сили контролю за прозорістю дій органів місцевого самоврядування у питаннях управління і використання ресурсів. Функціональна модель загального управління соціально-економічним розвитком ОТГ може мати такий вигляд (рис. 1).

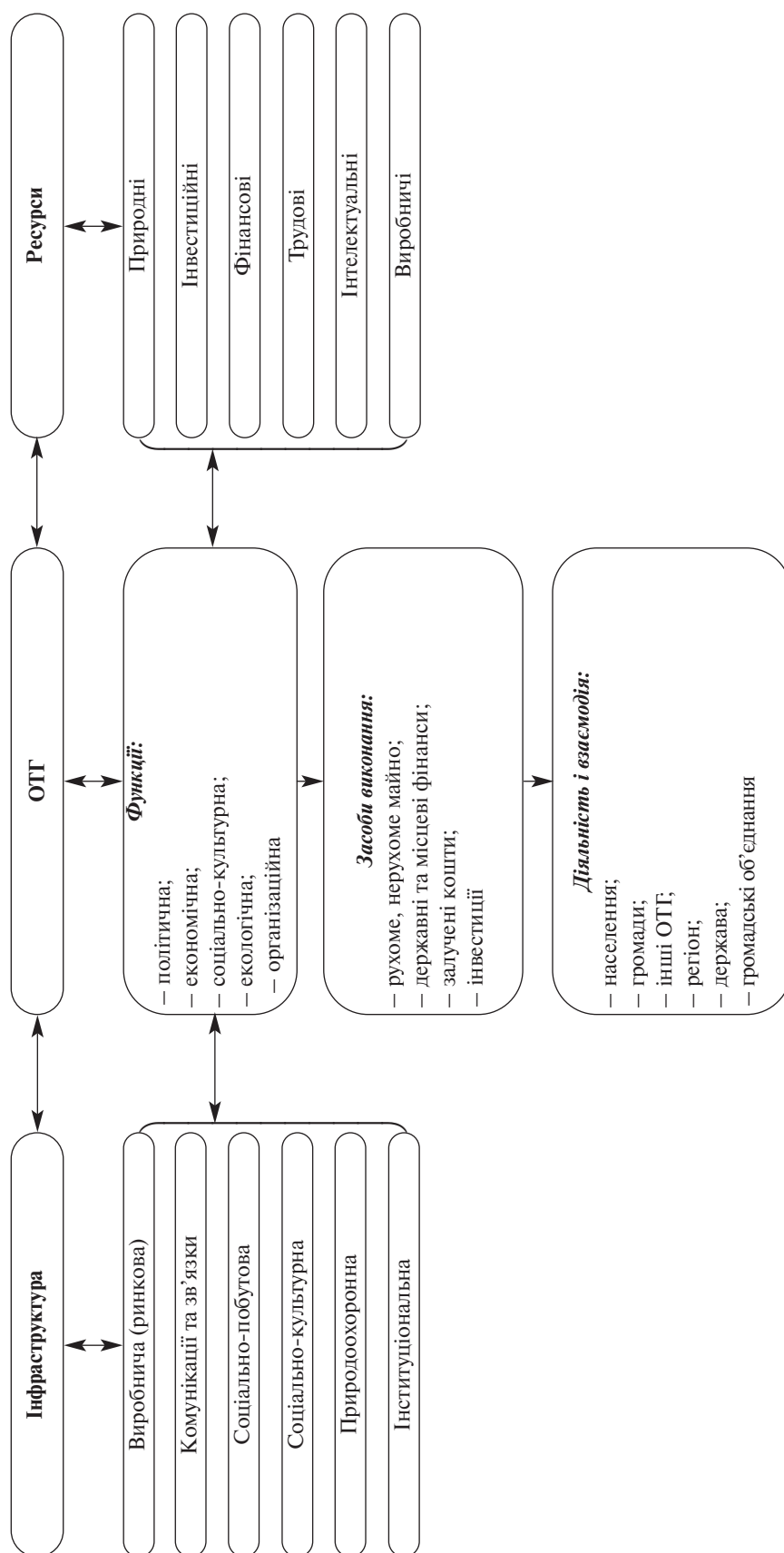


Рис. 1. Функціональна модель соціально-економічного розвитку ОТГ

Розроблено авторами.



Кожна об'єднана громада отримала нові (старі) кордони території місцевого самоврядування, які, з одного боку, визначено відстанню й тривалістю прибуття для отримання життєво важливих послуг (охорона здоров'я, безпека життя та ін.), а з іншого – державними кордонами. Це певна географічна територія, на якій є відповідний ресурсний потенціал, інфраструктура. Водночас об'єкти можуть не належати лише одній громаді, а використовуються та управляються державою, регіоном чи приватними структурами. Насамперед це стосується надр, земельних, лісових, водних ресурсів, транспортної, енергетичної, прикордонної інфраструктури, промислових районів, великих аграрних холдингів тощо.

Для реальності показників планування соціально-економічного розвитку ОТГ і надходження доходів місцевого бюджету необхідно якнайширше використати інформацію суб'єктів, розташованих на територіях громад або розміщених на території суміжних населених пунктів, що входять до інших ОТГ. Концептуально-структурні моделі ендегенного потенціалу ОТГ містять теоретичне узагальнююче твердження як один із способів планування розвитку громад. Практичне застосування підходів моделювання в кожній окремій ОТГ матиме свої особливості, перелік і значення показників виробничо-економічного потенціалу, ресурсної бази тощо, які в усіх громадах однозначно фокусуються на формуванні фінансового потенціалу як основного засобу розвитку. Громада не може бути самостійною, якщо не зважатиме на свої потреби та можливості.

Законом України “Про індустриальні парки” \* передбачено, що ініціатором створення індустриальних парків є органи місцевого самоврядування, на територіях яких вони створюються. Це потужний інструмент залучення інвестицій в ОТГ і зростання економічного потенціалу громад. Проте слід зазначити недостатність використання можливостей державного стимулювання зростання економіки ОТГ через механізм створення індустриальних парків. Так, сьогодні в Україні зареєстровано 38 індустриальних парків, і лише в 16 визначено керуючі компанії, а в п'яти є учасники. Для фінансування інфраструктури облаштування індустриальних парків, яке стимулює держава через Державний фонд регіонального розвитку, у 2016 р. виділено 4,35 млн. грн., у 2018 р. – 2,05 млн. грн. На 2019–2020 рр. планується профінансувати чотири проекти на суму 50 млн. грн. \*\*. Незалежно від ініціаторів створення індустриального парку на конкретній території, так чи інакше цей проект передбачено у сфері управління органів місцевого самоврядування, тому громада має бути заінтересована корелювати власний розвиток із створенням індустриальних парків.

Територіальні громади як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня найефективнішими в суспільно-економічному аспекті будуть тоді, коли жителі відчуватимуть спільність інтересів щодо вирішення завдань місцевого значення в комплексі з урахуванням потреб найменшого домоволодіння та селянського господарства, місцевого бюджету, разом з великими підприємствами, які використовують природно-ресурсний потенціал для власної комерційної діяльності на території громади.

У сучасних умовах глобалізації та великого бізнесу суб'єкти без перешкод ухвалюють рішення про зміну місця розташування, нові інвестиційні проекти тощо.

\* Про індустриальні парки : Закон України від 21 червня 2012 р. № 5018-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/5018-17/.../paran334>.

\*\* Інформація про індустриальні (промислові) парки, включені до Реєстру індустриальних (промислових) парків / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=6463d3ba-aa13-4e54-8db9-0f36642c43d9&tag=IndustrialniParkiVUkraini>.

Водночас надається перевага можливостям доступу до кваліфікованої робочої сили, транспортної та комунікаційної мережі, послуг, які забезпечують високу якість життя персоналу на конкретній території, тобто звертається увага на показники конкурентоспроможності територій.

Ефективне моделювання має передувати створенню ОТГ, бути основою для громадського обговорення, прийняття рішень про кількість населених пунктів для об'єднання, їх меж. Б.А. Карпінський і С.М. Божко стверджують, що “шляхом моделювання оптимального стану і збалансованості фінансової системи можна наблизитись до оптимальних значень продуктивності економіки, виходячи з наявних фінансових ресурсів” [2, с. 139].

Необхідність глибшого вивчення економічних засад ОТГ на основі побудови концептуальних моделей ендегенного потенціалу впливає з аналізу підходів до формування стратегічного плану розвитку громади у більш віддаленій перспективі. Для дослідження були використані Стратегічні плани трьох ОТГ: Шполянської міської ОТГ Черкаської області, Великолюбінської селищної ОТГ Львівської області та Краснопільської ОТГ Сумської області. У зазначених ОТГ майже однаковий підхід до пошуку джерел фінансових ресурсів, який може генеруватися на території. Інформація про виробничо-господарський потенціал подається в межах короткої характеристики напряду діяльності окремих суб'єктів. Не використовуються показники фінансово-господарської діяльності підприємств, залежно від яких формується податкова база території, і не тільки до місцевого бюджету, не аналізуються прибутковість і збитковість, рівень оплати праці, резерви створення робочих місць та інші показники, що впливають на суспільний розвиток. У таких випадках стратегічні цілі розвитку ОТГ можуть мати декларативний характер, оскільки орієнтовний фінансовий план у стратегічному плануванні не ув'язаний з можливими мобілізованими на території громад джерелами фінансування заходів для досягнення стратегічної мети. Соціально-економічне управління громадою не тільки полягає у функції надання громадських послуг жителям, але й є багатограним процесом взаємозв'язаного управління всіма об'єктами та суб'єктами на території ОТГ у межах визначених повноважень на основі володіння динамікою кількісних показників і якісних параметрів.

Концептуально-структурна модель фінансових ресурсів території (рис. 2), що лежить в основі децентралізації фінансів, фокусується на системі грошових потоків з різних зовнішніх і внутрішніх джерел, які залежать від успішної діяльності підприємств виробничого спрямування, вміння органів місцевого самоврядування ефективно залучати кошти небюджетного походження, мобілізувати населення громади для збільшення фінансових надходжень.

Різновид фінансових генерованих на території ОТГ ресурсів у їх комплексній мобілізації має широкий синергетичний ефект як додатковий результат від тісної злагодженої взаємодії окремих елементів функціональної моделі. У такому випадку досягається основна мета діяльності ОТГ – витрати розподіляються за необхідними потребами, а доходи цілком покривають витрати. Сьогодні недостатньо використовуються механізми отримання додаткових, так званих непрямих, фінансових ресурсів (приватних структур для реконструкції, модернізації, будівництва та утримання об'єктів комунальної власності), що передбачено законодавством України про державно-приватне партнерство та концесії. З огляду на це, можливо залучати ресурси приватних структур на водопостачання, очищення стічних вод, збирання та утилізацію сміття, реконструкцію та утримання об'єктів історико-культурної спад-

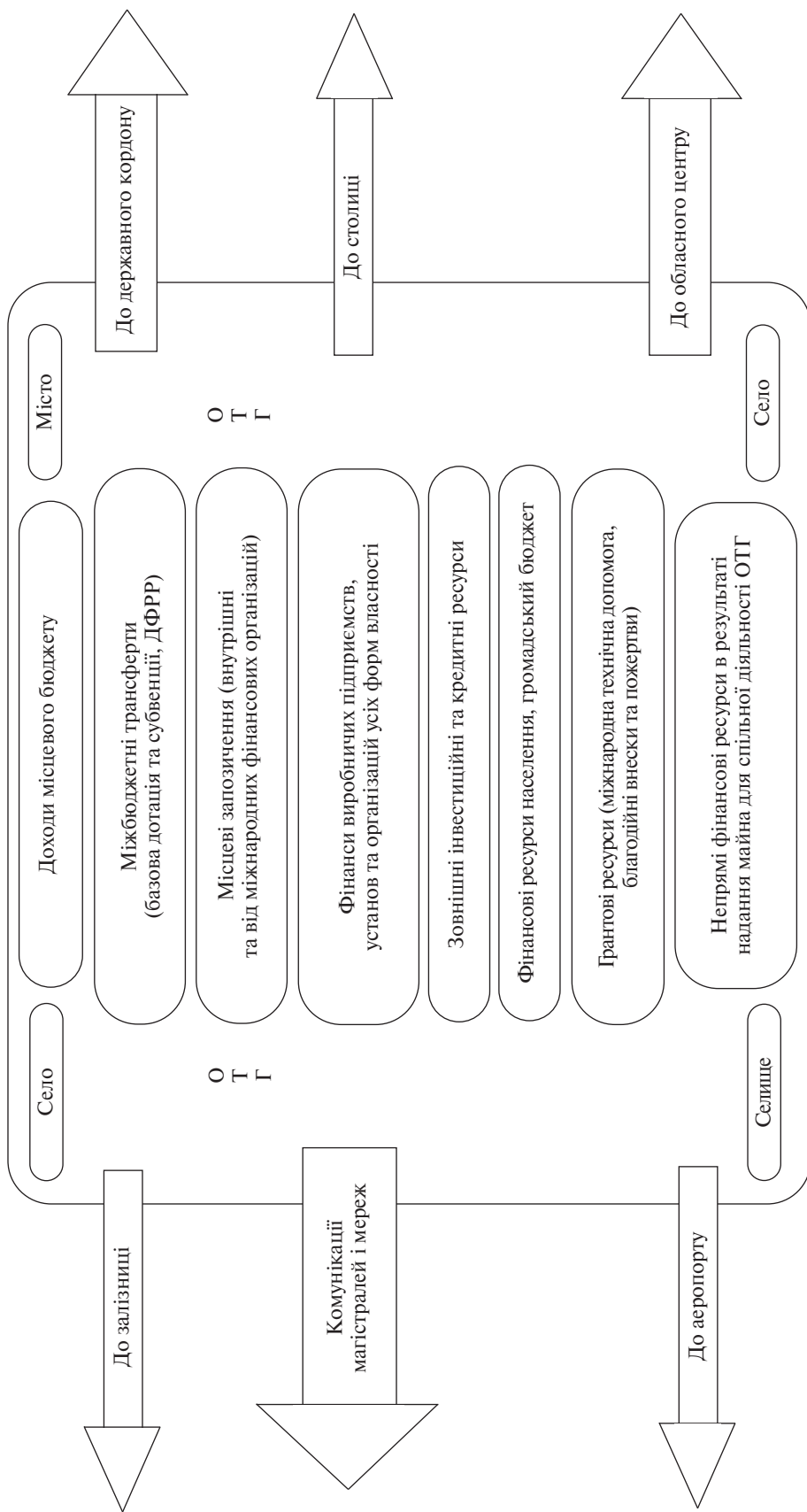


Рис. 2. Концептуально-структурна модель фінансового потенціалу ОТГ

Розроблено авторами.

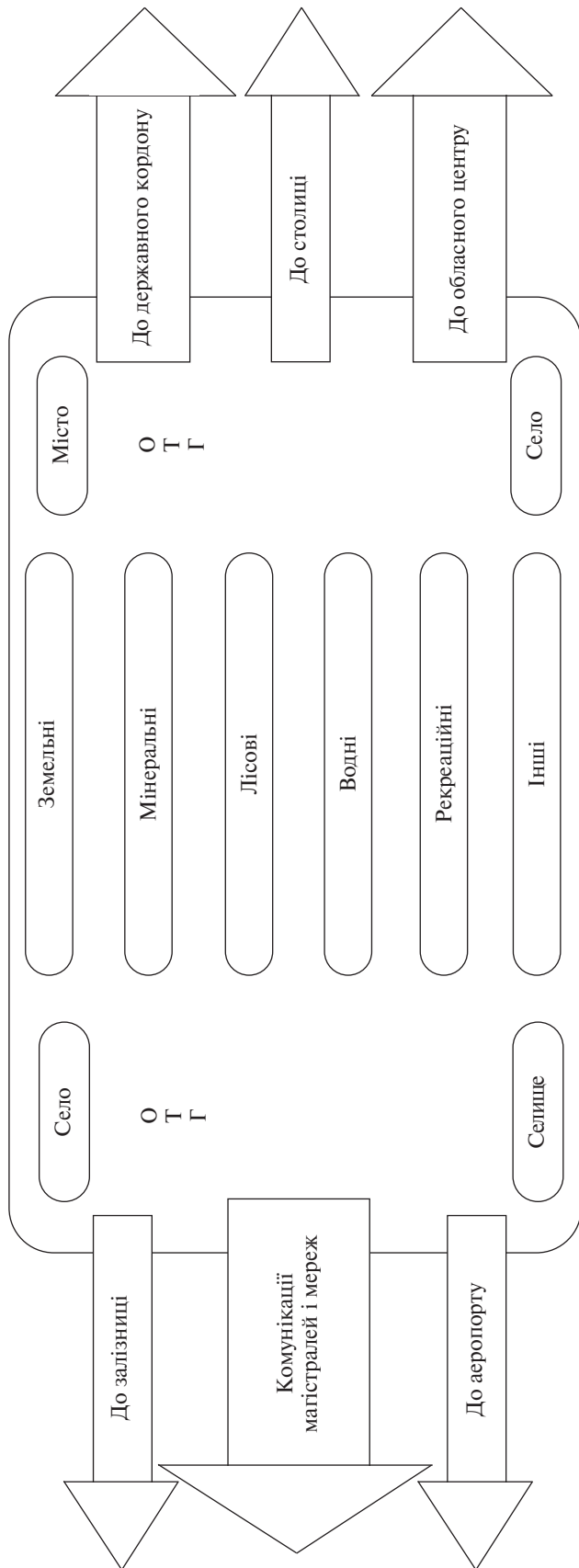


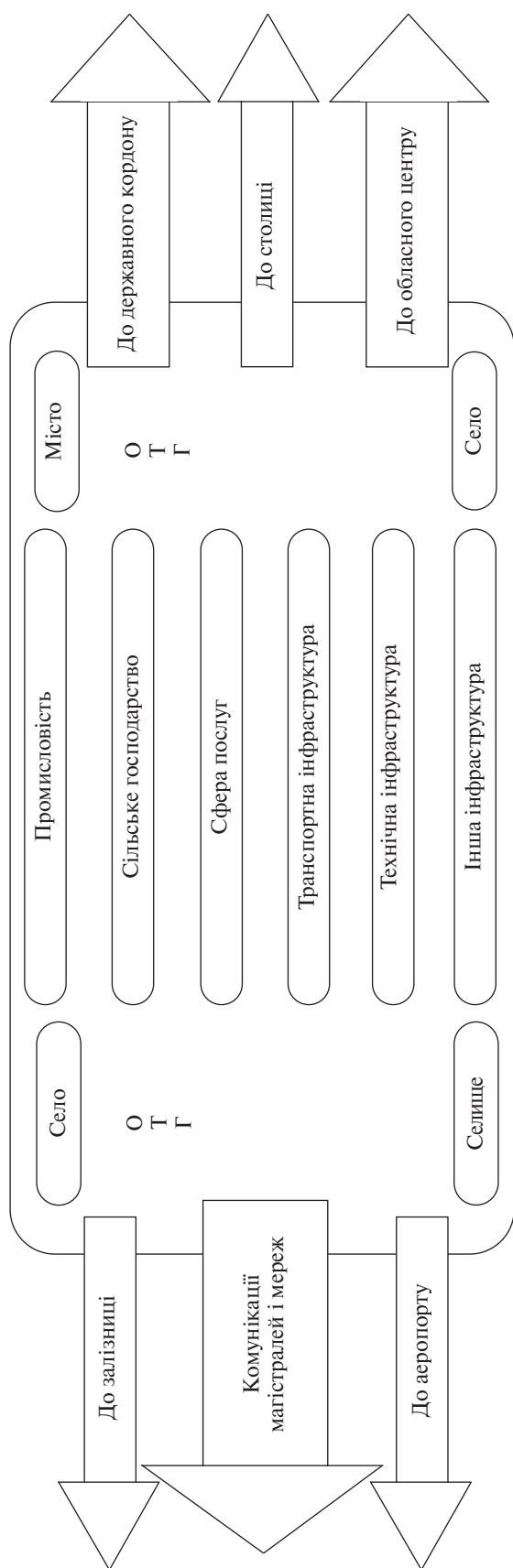
Рис. 3. Концептуально-структурна модель природно-ресурсного потенціалу ОТГ  
Розроблено авторами.

щини, спортивних споруд та інших об'єктів, які визначає громада. Водночас вивільняються витрати місцевого бюджету на фінансування інших соціальних послуг.

Моделювання природно-ресурсного потенціалу ОТГ (рис. 3) необхідно здійснити в розрізі видів природних ресурсів з розподілом території, на якій вони розташовані, відповідно до правового статусу (землі державної, громадської (комунальної) власності, функціонального використання, величини розвіданих запасів корисних копалин, ліцензій на використання тощо). Окремо необхідно визначити екологічно небезпечні території або такі, що можуть зазнати негативного впливу в майбутньому.

Концептуально-структурна модель природних ресурсів використовується для:

- оцінювання інвестиційних потенціалів та привабливості території об'єднаної громади, створення кластерів та інших ресурсних об'єднань;
- співробітництва громад і зв'язків між ними для спільного використання ресурсів;
- забезпечення сталого розвитку території;



**Рис. 4. Концептуально-структурна модель виробничо-господарського та інфраструктурного потенціалу ОТГ**  
Розроблено авторами.

– пошуку та виявлення резервів щодо підвищення фінансової спроможності громади.

Виробничо-господарська інфраструктура ОТГ (рис. 4) створює валове внутрішнє благо, що є об'єктом і базою оподаткування бюджетів усіх рівнів, визначає вартість трудових ресурсів членів громади.

Моделювання виробничо-господарського та інфраструктурного комплексу ОТГ здійснюється в розрізі підприємств, господарських структур за показниками їх основної діяльності та стратегічними напрямками розвитку. Концептуально-структурна модель виробничо-господарського та інфраструктурного комплексу буде використана для:

- визначення податкової бази, її розширення та оптимізації як основи для розрахунку дохідної частини бюджету;
- формування ринку праці, перспективного збільшення робочих місць, зростання рівня доходів населення;
- характеристики внутрішнього ринку товарів і зовнішніх ринкових відносин, можливостей експорту чи необхідності імпорту;
- окреслення рівня споживання зовнішніх і внутрішніх енергетичних ресурсів, використання альтернативних джерел енергії;
- сприяння створенню підприємництва на території громади та закладів, необ-

хідних для його успішного функціонування (банків, страхових компаній, державних установ тощо);

- визначення загальних тенденцій розвитку виробничо-господарського комплексу, стратегічних планів окремих, особливо великих, підприємств, які матимуть вплив на перспективу розвитку громади та обов'язково повинні бути враховані під час розробки стратегії розвитку ОТГ;

- планування інвестиційних ресурсів, залучення зовнішніх і внутрішніх інвестицій, використання нерухомого майна підприємств, які припинили діяльність на користь громади;

- регулювання екологічного захисту території громади для уникнення екологічних і техногенних проблем, забезпечення безпечного проживання мешканців і збереження навколишнього природного середовища;

- використання об'єктів зовнішньої інфраструктури на користь громади та розвитку, зокрема автомагістралей, залізниць, газопроводів, електропідстанцій та інших об'єктів, які пролягають на землях громади, незалежно від форм власності.

Концептуально-структурна модель соціально-культурного та соціально-побутового забезпечення ОТГ передбачає відображення мережі інфраструктури, яка найбільше використовує кошти місцевого бюджету, дотації та субвенції з державного бюджету, слугує для надання публічних послуг, є більш економічно витратною як для управління, так і для членів громади, і відображає показники якості життя населення (рис. 5).

Моделювання соціальної інфраструктури здійснюється за показниками кількісних і якісних параметрів їх характеристик (площа, будинки, протяжність мереж, контингент учнів тощо). Концептуально-структурне моделювання буде використано для:

- розрахунку показників фінансової спроможності ОТГ;

- розрахунку видаткової частини місцевого бюджету, дотацій і субвенцій з державного бюджету;

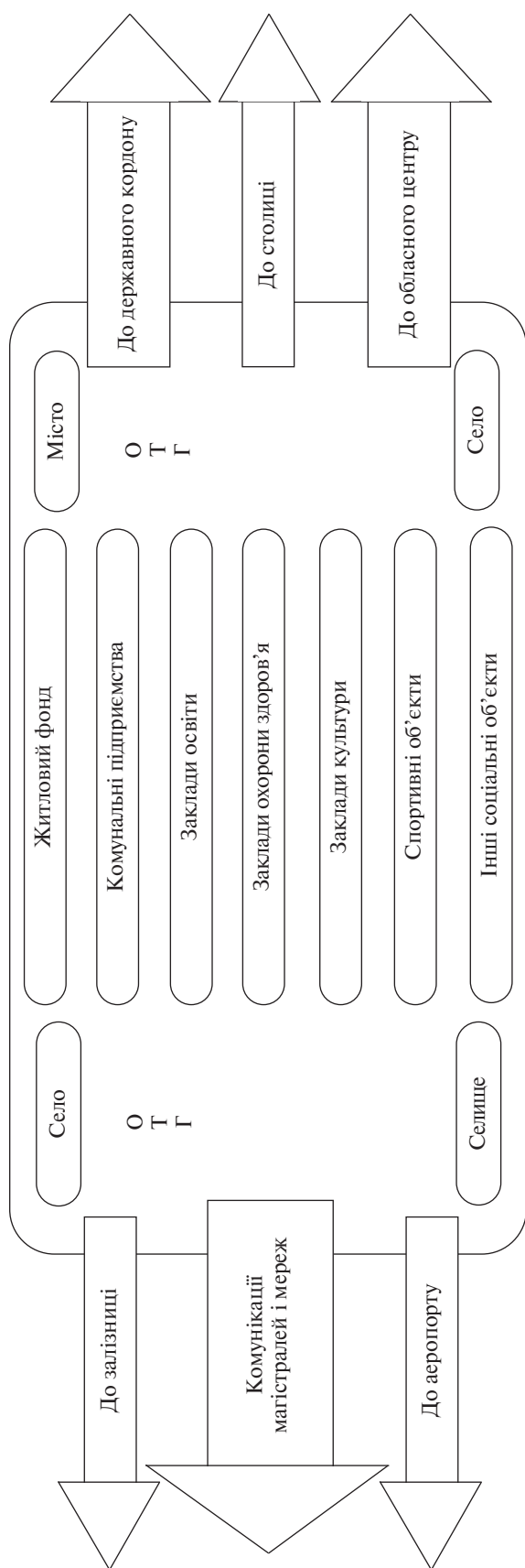
- оптимізації мережі соціальних закладів, контингенту, обсягів і видів послуг;

- розширення видів і кількості послуг, покращення якості та креативності їх надання;

- визначення технічного стану будівель закладів і підприємств соціально-побутової та соціально-культурної інфраструктури, потреби для їх ремонту, покращення, енергоефективності, доступності та екологічності.

Соціально-економічне планування – основа управління розвитком громади, до процесу якого необхідно підійти з чітким осмисленням наявного потенціалу, визначенням тенденцій та активності змін, способів, методів і механізмів досягнення стратегічних цілей. Різноманітність господарсько-виробничої, інфраструктурної та соціальної складових, особливості природно-кліматичних умов, географічних меж територій, природно-ресурсні багатства – це об'єктивна реальність, яка отримана громадою в результаті добровільного об'єднання, її наявність чи відсутність мало залежить від волі громади чи її лідера, нею треба ефективно управляти, оптимально використовувати, дбати про зростання та розвиток.

Громада, її керівні та представницькі органи повинні бути готовими до можливих викликів, які будуть помічені згодом, але виникли в минулі періоди, і лише тепер стає зрозумілою їх проблемність. Це стосується недосконалого використання земельних ресурсів, неефективного їх розпланування, невідповідної забудови територій, відсутності санітарно-захисних об'єктів та інших питань, що можуть мати



**Рис. 5. Концептуально-структурна модель соціальної інфраструктури ОТГ**  
Розроблено авторами.

гальмуючий вплив на розвиток ОТГ. Схематичне моделювання – це лише основа, на яку проектується система характеристик, розрахунків, показників, чинників, аналітичних висновків та оцінок, експертиз тощо. Таким чином, можна сформулювати загальну схему моделі та соціально-економічного планування розвитку ОТГ (рис. 6).

Цю схему побудовано на основі:

- генерального плану населеного пункту, а згодом – генерального плану усієї території ОТГ, схеми планування територій, детальних планів окремих частин, планів землеустрою, розпланування земель тощо;
- інвентаризації та оцінювання моделей усього наявного потенціалу, що розташований у межах ОТГ, незалежно від форм власності, володіння, користування, підпорядкування чи управління. Сьогодні в Україні відсутня узагальнююча методика проведення такої інвентаризації, але окремі ресурси, господарюючі суб'єкти, майно, будівлі та інше оцінюються згідно з чинними нормативно-правовими актами України;
- наукових підходів до формування принципів, розрахунків показників, висновків, експертиз, що лежать в основі програми стратегічного соціально-економічного розвитку.



Рис. 6. Загальна схема моделі та соціально-економічного планування розвитку ОТГ

Розроблено авторами.

### Висновки

Дослідження фінансової спроможності ОТГ, конкурентоспроможності та сталого розвитку територій дає підстави для таких висновків.

1. Центральний бюджет матиме обмежені можливості щодо подальшого стимулювання створення та підтримки нових ОТГ, оскільки наявна активність процесів децентралізації потребуватиме прискорення у 2019–2020 рр., що спричинить збільшення видатків з державного бюджету.

2. Недостатньо розкрито можливості потенціалу території місцевого самоврядування територій, які об'єднуються в ОТГ. Водночас не акцентується увага на умовах мобілізації фінансових ресурсів, ефективності використання потенціалу територій та управління ним.

3. В Україні не дотримується принцип комплексного, системного та синхронного підходу до реформування інших видів економічної діяльності, які впливають на успішність функціонування ОТГ. Це стосується засад містобудування, адміністрування, використання природних ресурсів, регулювання окремих сфер діяльності, суб'єктів господарювання на територіях ОТГ, безпеки територій тощо.

На основі проведених досліджень ми вбачаємо такі кроки для підвищення ефективності децентралізації в Україні, які необхідно врахувати під час продовження реформи.

1. Встановлення параметра показника дотаційності місцевих бюджетів ОТГ, який буде диференційований та обґрунтований для конкретної групи ОТГ залежно від особливих ознак (депресивні та гірські території, екологічно несприятливі внаслідок промислової розробки запасів та ін.) і сприятиме успішному завершенню процесу децентралізації.

2. Зміна підходів до формування мобілізації на територіях ОТГ власних доходів ОТГ. Наприклад, сплата розташованими на території ОТГ суб'єктами господарювання частини податку на прибуток до місцевого бюджету незалежно від форм власності.

3. В Україні залишається законодавчо не врегульованою стабільність надходження до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб, тобто за місцем розташування підприємства чи проживання працівника, що спричиняє правовий спір між ОТГ.



4. Запровадження більш ефективного внутрішнього та зовнішнього контролю за використанням коштів місцевого бюджету, дотацій і субсидій з центрального бюджету, а також контролю за результативністю використання загального економічного потенціалу території.

5. Адміністративно-територіальна реформа, процеси децентралізації потребують великої кількості підготовлених фахівців у сфері економіки, фінансів, містобудування, управління, соціології, будівництва, земельних ресурсів та ін.

Потенціал територій місцевого самоврядування формує загальнонаціональне багатство отже, майбутній адміністративно-територіальний устрій України визначатиметься успішними, конкурентоспроможними і фінансово стійкими ОТГ.

#### Список використаної літератури

1. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні 2017: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації : наук. доп. ; [наук. ред. В.С. Кравців; наук. координатор І.З. Сторонянська]. – Львів : ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”, 2017. – 120 с.

2. Карпінський Б.А., Божко С.М. Продуктивність і сталий розвиток економіки : моногр. – Львів : Логос, 2014. – 274 с.

3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.

4. Ткачук І.Г. Державні фінанси : підруч. – Івано-Франківськ : ДВНЗ “Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника”, 2015. – 510 с.

5. Олексюк Г. Особливості формування балансу виробничих, майнових та фінансових ресурсів території // Економіка України. – 2001. – № 11. – С. 14–20.

6. Фінансові механізми та інструменти подолання дисбалансів соціально-економічного розвитку України : моногр. ; [за ред. Т.Г. Васильціва]. – Львів : Ліга-Прес, 2016. – 596 с.

7. Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрямки їх імплементації в Україні : наук. доп. ; [наук. ред. І.З. Сторонянська]. – Львів : ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”, 2018. – 107 с.

#### References

1. *Terytorial'nyi Rozvytok ta Rehional'na Polityka v Ukraini 2017: Aktual'ni Problemy, Ryzuky ta Perspektyvy Administratyvno-Finansovoi Detsentralizatsii* [Territorial Development and Regional Policy in Ukraine 2017: Relevant Problems, Risks and Perspectives of Administrative and Financial Decentralization]. V.S. Kravtsiv (Ed.). Lviv, Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine, 2017 [in Ukrainian].

2. Karpins'kyi B.A., Bozhko S.M. *Produktyvnist' i Stalyi Rozvytok Ekonomiky* [Productivity and Economy Sustainable Development]. Lviv, Lohos, 2014 [in Ukrainian].

3. Kravchenko V.I. *Mistsevi Finansy Ukrainy* [Local Finances of Ukraine]. Kyiv, “Znannya” society, KOO, 1999 [in Ukrainian].

4. Tkachuk. I.H. *Derzhavni Finansy* [Public Finances]. Ivano-Frankivsk, V. Stefanyk Precarpathian National University, 2015 [in Ukrainian].

5. Oleksyuk G. *Osoblyvosti formuvannya balansu vyrobnychyykh, mainovykh ta finansovykh resursiv terytorii* [Peculiarities of formation of the balance of productive, property, and financial resources of a territory] *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2001, No. 11, pp. 14–20 [in Ukrainian].

6. *Finansovi Mekhanizmy ta Instrumenty Podolannya Dysbalansiv Sotsial'no-Ekonomichnoho Rozvytku Ukrainy* [Financial Mechanisms and Instruments of Overcoming the Misbalances of Socio-economic Development of Ukraine]. T.H. Vasylytsiv (Ed.). Lviv, Liha-Pres Ltd, 2016 [in Ukrainian].

7. *Mekhanizmy Administratyvno-Finansovoi Detsentralizatsii: Svitovi Praktyky ta Napryamky ikh Implementatsii v Ukraini. Naukova dopovid'* [Mechanisms of Administrative and Financial Decentralization: the World Practices and Directions of their Implementation in Ukraine. Scientific report]. I.Z. Storonyans'ka (Ed.). Lviv, Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine, 2018 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 8 січня 2019 р.  
The article was received by the Editorial staff on January 8, 2019.*

---