

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕКОНОМІЧНОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Бутенко А. І., Уманець Т.В., Дарієнко О. В.

В статті акцентується увага на необхідності визначення рівня економічної самодостатності територіальної громади як основи обґрунтованих рішень при добровільному об'єднанні селищних рад (селищ, малих міст) в спроможні територіальні громади. Наведено сутнісне наповнення таких понять, як: спроможні територіальні громади, бюджетна та економічна самодостатність. Запропоновано методiku оцінки рівня економічної самодостатності територіальної громади за допомогою інтегральних індикаторів. Надано рекомендації щодо впровадження запропонованої методики у практичну діяльність.

Постановка проблеми. Успішне проведення територіальних і адміністративних реформ в Україні вимагає переорієнтації зусиль менеджменту із констатації поточних результатів діяльності в площину забезпечення конкурентних переваг і самодостатності територіальних громад, формування яких є певним гарантом їх спроможності та залежить від якості реалізації потенціалу. Сьогодні на тлі всезагальної уваги до питань регіонального значення в контексті вирішення загальнонаціональних проблем децентралізації влади та добровільного об'єднання територіальних громад актуалізується низка концептуально нових явищ та процесів, серед яких особливої уваги заслуговує феномен економічної самодостатності територіальної громади та його кількісна характеристика. Дана інформація допоможе при формуванні спроможних територіальних громад відповідно до Закону України № 157- VIII від 5 лютого 2015р. та Методики формування спроможних територіальних громад, що затверджена Постановою КМУ № 214 від 8 квітня 2015 р. [1;2].

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженню питання спроможності територіальних громад та необхідності реформування адміністративно-територіального устрою в Україні присвячені роботи О. Амоші, В. Алексєєва, Р. Безсмертного, П. Буряка, І. Вахович, П. Мельника, Ю. Молодожен, В. Опаріна, С. Осадчук, Н. Нижник та ін. наукових діячів.

Виділення раніше нерозв'язаних частин загальної проблеми. Зосередження зусиль на пошуку можливостей забезпечення спроможності територіальної громади зумовлює необхідність, в першу чергу, визначення термінології щодо спроможності територіальної громади в контексті нових законодавчих актів; по-друге, вивчення механізму формування спроможних територіальних громад і, по-третє, розробки інформаційно-аналітичної бази кількісної оцінки рівня економічного потенціалу територіальної громади у розрізі трьох груп: сільської (селищної) ради, селища, малого міста як основи його спроможності [3, с. 73].

Отже, що стосується першого завдання, то відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики

формування спроможних територіальних громад дана термінологія дуже поверхньо, але прописана. Друге та третє вищезазначені завдання на даному етапі знаходяться на стадії розробки. Слід зауважити, що державні службовці та деякі науковці при об'єднанні селищних рад (селищ) в спроможні територіальні громади (ТГ) керуються, в першу чергу, процесом збільшення бюджетної самодостатності цих угруповань, а не питанням ефективного використання їх внутрішнього потенціалу, який лежить в основі економічної самодостатності даних ТГ. Отже, розповсюдження феномену самодостатності в практичних галузях людської діяльності вимагає уніфікації його змістового наповнення, оцінювання за певним набором індикаторів та вимірювання за допомогою формалізованих методів.

Основний матеріал. Трансформація соціально-економічних відносин, що відбувається в Україні, привела до необхідності переосмислення та обґрунтування пріоритетів розвитку регіональної економіки і формування у зв'язку з цим механізму управління, який є адекватним не тільки до збурень в складних соціально-економічних процесах в регіонах, але й до процесу формування спроможних територіальних громад. Але, перш ніж розглядати механізм забезпечення самодостатності територіальних громад, необхідно розробити інформаційно-аналітичну базу кількісної оцінки рівня економічної самодостатності ТГ у розрізі трьох груп: сільської (селищної) ради, селища, малого міста як основи його спроможності відповідно до первинного, поточного та статистичного обліку. Спроможні територіальні громади відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [2].

При об'єднанні селищних рад (селищ, малих міст) в спроможні територіальні громади дуже часто забувають про змістовне наповнення поняття, які є ключовими в даному процесі. В першу чергу, це стосується поняття «економічна самодостатність», яке можна вважати за місію або стратегічну мету відкритої економічної системи на сучасному етапі її соціально-економічного розвитку та підвищення рівня життя населення – головної мети державної політики на регіональному рівні: створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі ефективного використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ретроспективний аналіз соціально-економічної сутності «самодостатності» свідчить про те, що в умовах трансформування національної економіки України існують такі її різновиди, як: фінансова [4; 5], бюджетна [6; 7], соціальна та економічна [8; 9; 10].

У зв'язку з тим, що сьогодні на практиці основним критерієм підвищення спроможності територіальних громад при їх добровільному об'єднанні є бюджетна спроможність, розглянемо її сутність. Як вважає С. Осадчук, це спроможність здійснювати самозабезпечення за умови існуючої організації виробництва, не використовуючи бюджетні трансферти [6, с. 14]. В даному визначенні основоположною залишається ідея незалежності. Л. Макаренко навпаки вважає, що це здатність забезпечити розширене самовідтворення суспільного сектору регіону (соціо-економічної системи) через бюджетні інструменти [7, с. 11]. Як бачимо, тут акцент робиться на ідею розширеного самовідтворення. Що стосується поняття «економічної самодостатності територіальних громад», то, на думку авторів, тут можна погодитись з думкою Л.С. Шаталової, яка вважає, що «економічна самодостатність соціо-еколого-економічної системи - це така система, яка в процесі функціонування забезпечує досягнутий рівень розвитку і задовольняє поточні потреби за умови ефективного використання власного потенціалу, а також створює умови для його нарощування» [8, с. 6].

Аналіз першоджерел з даного питання свідчить про те, що вищезазначені терміни переважно використовують в теоретичному плані, а практичні інтерпретації потребують економіко-математичної формалізації.

Ефективне функціонування територіальних громад, що забезпечується, головним чином, шляхом реалізації внутрішнього потенціалу та в процесі якого створюються умови для перманентного самовдосконалення, віддзеркалює таку їхню властивість, як економічна самодостатність. Стрижневу основу зазначеного явища складає не здатність існувати незалежно від оточуючого середовища, а – ефективно використовувати внутрішній потенціал.

Економічна самодостатність територіальної громади є латентною характеристикою її стану, про наявність та рівень якої можна судити тільки за зовнішніми ознаками. У зв'язку з цим існує об'єктивна необхідність розробки системи індикаторів, спроможних вимірювати її величину кількісно. Індикатори економічної самодостатності ТГ – це показники, за допомогою яких можна оцінити її рівень та визначити інструменти кількісного виміру.

З метою удосконалення програмно-інформаційного забезпечення вимірювання рівня економічної самодостатності ТГ необхідно методично обґрунтувати й запропонувати критерії оцінки вищезазначеного процесу за допомогою інтегральних індексів. Даний методичний підхід ґрунтується на тому, що під поняттям «рівень економічної самодостатності територіальної громади» слід вважати точку, яка сприяє обґрунтуванню рішень щодо визначення рівня економічної самодостатності ТГ та його місця серед інших територіальних громад області; дозволяє виявити слабкі та сильні сторони складових економічної самодостатності, а також обґрунтовано запропонувати певну стратегію подальшого соціально-економічного розвитку територіальної громади та в подальшому здійснити обґрунтоване об'єднання територіальних громад області у спроможні територіальні громади на оцінній шкалі.

Отже, для визначення економічної самодостатності ТГ доцільно застосовувати спеціальні індекси, що спираються на кількісну характеристику різних аспектів внутрішнього потенціалу територіальної громади та ефективність його використання, її фінансове забезпечення. Такий підхід повинен забезпечити обґрунтованість і методологічну коректність порівнянь

економічної самодостатності ТГ певної області, наукове забезпечення систематичних розрахунків цих індексів в розрізі певних територіальних громад на універсальній шкалі, яка дозволяє виконувати методологічно коректні співставлення як за узагальнюючим інтегральним індексом економічної самодостатності, так і за груповими або частковими інтегральними індексами показників, що характеризують його певні аспекти.

Найбільш обґрунтованою, на думку авторів, є трьох рівнева схема оцінки рівня економічної самодостатності територіальної громади:

- перший рівень: узагальнюючий інтегральний індекс економічної самодостатності територіальної громади;

- другий рівень: групові інтегральні індекси дев'яти аспектів функціонування ТГ, що характеризують внутрішнього потенціалу ТГ та її фінансового забезпечення, а саме: структурної демографії; природних ресурсів; матеріально-технічного забезпечення; розвитку соціальної сфери; людських ресурсів; комерційної та комунікаційної інфраструктур; розвитку підприємництва та інших форм господарювання; фінансового забезпечення.

- третій рівень: часткові інтегральні індекси, що характеризують його певні аспекти.

Методика розрахунку узагальнюючого інтегрального індексу забезпечення економічної самодостатності ТГ включає тринадцять ітерацій і побудована за аналогією методики розрахунку рівня економічної самодостатності регіону, що запропонована Уманець Т.В. і Штаталовою Л.С. [10, с. 89]:

1) системний аналіз проблеми, її структуризація та представлення у вигляді ієрархії;

2) добір показників, що характеризують певні аспекти забезпечення економічної самодостатності ТГ;

3) визначення показників (ознак), які суттєво не впливають на рівень забезпечення економічної самодостатності ТГ за допомогою коефіцієнта варіації (V_j):

$$V_j = \frac{S_j}{\bar{X}_j}, \quad (1)$$

де: S_j - середньоквадратичне відхилення j - тої ознаки (показника); \bar{X}_j - середньоарифметичне значення j - тої ознаки (показника).

Після визначення за кожною j -тою ознакою V_j , перевіряється нерівність: $V_j < \epsilon$. Якщо V_j менше величини ϵ , яка дорівнює 0,1, то ознаки вважаються квазопостійними і виключаються з переліку подальшого дослідження;

4) визначення показників: стимуляторів (+), дестимуляторів (-);

5) формування інформаційних баз даних, тобто формування матриці вихідних даних $[X]$:

$$X = \begin{bmatrix} X_{11} & \dots & X_{1j} & \dots & X_{1m} & \dots \\ X_{21} & \dots & X_{2j} & \dots & X_{2m} & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ X_{n1} & \dots & X_{nj} & \dots & X_{nm} & \dots \end{bmatrix} \quad (2),$$

де: m – кількість ознак ($j = 1, 2, \dots, m$); n – кількість підблоків, за якими доцільно здійснювати дослідження економічного розвитку ТГ ($i = 1, 2, \dots, n$);

X_{ij} - значення j -тої ознаки, що характеризує стан i -го блоку економічної самодостатності ТГ;

6) ранжування показників у порядку збільшення для визначення максимального і мінімального значення показників;

7) визначення максимального значення для кожного показника-стимулятора, який характеризує i -тий блок (аспект) в побудові інтегрального індексу забезпечення економічної самодостатності ТГ і мінімального значення для показників-дестимуляторів;

8) розрахунок часткових індексів конкретного підблоку, що характеризують рівень певного аспекту забезпечення економічної самодостатності ТГ, тобто здійснюється нормування показників:

$$\text{для показників-стимуляторів: } K_{\text{част.}i} = \frac{X_{ij}}{X_{ij_{\max}}}; \quad (3)$$

$$\text{для показників-дестимуляторів: } K_{\text{част.}i} = \frac{X_{ij_{\min}}}{X_{ij}}; \quad (4)$$

9) розрахунок добутку часткових інтегральних індексів, що характеризують j -тий підблок показників i -го блоку забезпечення економічної самодостатності ТГ;

10) розрахунок зведених часткових інтегральних індексів, що характеризують певні аспекти забезпечення економічної самодостатності ТГ за j -тим підблоком i -го блоку забезпечення економічної самодостатності ТГ за формулою середньої геометричної часткових інтегральних індексів, що входять до j -го підблоку i -го блоку:

$$K_{ij} = \sqrt[m]{K_{\text{частк.інтегр.}1} \times K_{\text{частк.інтегр.}2} \times \dots \times K_{\text{частк.інтегр.}m}}; \quad (5)$$

11) розрахунок групових інтегральних індексів i -го блоку, що характеризують певні аспекти економічної самодостатності ТГ за формулою середньої геометричної зведених часткових інтегральних індексів, що входять до i -того блоку:

$$K_i = \sqrt[n]{K_{\text{звед.част.інтегр.}1} \times K_{\text{звед.част.інтегр.}2} \times \dots \times K_{\text{звед.част.інтегр.}n}} \quad (6)$$

12) розрахунок узагальнюючого інтегрального індексу забезпечення економічної самодостатності ТГ за формулою середньої геометричної дев'яти групових інтегральних індексів, що характеризують певні аспекти внутрішнього потенціалу та фінансової забезпеченості ТГ:

$$K = \sqrt[9]{K_1 \times K_2 \times K_3 \times K_4 \times K_5 \times K_6 \times K_7 \times K_8 \times K_9}; \quad (7)$$

13) визначення класу рівня економічної самодостатності ТГ за зведеним інтегральним індексом забезпечення економічної самодостатності ТГ відповідно до шкали оцінки.

Запропоновано для показників-стимуляторів за базу порівняння використовувати максимальне значення показника за усіма територіальними громадами області, а для показників-дестимуляторів – мінімальні. Це дозволяє розраховувати показники, що характеризують різні аспекти забезпечення економічної самодостатності ТГ, для яких немає науково обґрунтованих нормативів. Інтегральний індекс коливається в діапазоні від 0 до 1,0 і чим вище

значення, тим більш високий рівень забезпечення економічної самодостатності ТГ. Узагальнюючий інтегральний індекс забезпечення економічної самодостатності ТГ: сприяє обґрунтуванню рішень щодо визначення рівня забезпечення економічної самодостатності ТГ та його місця серед інших ТГ області України; дозволяє виявити незбалансовані процеси соціально-економічного розвитку, слабкі та сильні сторони складових забезпечення економічної самодостатності, а також обґрунтовано запропонувати певну стратегію подальшого соціально-економічного розвитку ТГ та в подальшому здійснити обґрунтоване об'єднання ТГ області у спроможні територіальні громади. Він розраховується на базі групових інтегральних індексів дев'яти блоків:

- Блок 1. Груповий інтегральний індекс структурної демографії ТГ: забезпечує обґрунтування рішень щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою ТГ.

- Блок 2. Груповий інтегральний індекс природних ресурсів ТГ: дозволяє дати об'єктивну оцінку стану земельних, водних, лісних та сировинних ресурсів. Це в подальшому дозволить приймати більш обґрунтовані рішення щодо визначення розвитку пріоритетних видів економічної діяльності (галузей певного виду діяльності) відповідно до сировинної бази ТГ.

- Блок 3. Груповий інтегральний індекс матеріально-технічного забезпечення ТГ: відображає ступінь матеріально-технічного забезпечення ТГ та його потенційні можливості.

- Блок 4. Груповий інтегральний індекс розвитку соціальної сфери ТГ: сприяє обґрунтуванню рішень щодо оцінювання рівня розвитку соціальної сфери у адміністративно-територіальних межах ТГ.

- Блок 5. Груповий інтегральний індекс людських ресурсів ТГ: забезпечує обґрунтування рішень щодо забезпечення економіки ТГ людськими ресурсами:

5.1. Частковий інтегральний індекс населення ТГ: характеризує демографічну ситуацію у адміністративно-територіальних межах ТГ.

5.2. Частковий інтегральний індекс рівня зайнятості в ТГ: забезпечує обґрунтування рішень щодо визначення ступеню використання трудових ресурсів ТГ.

- Блок 6. Груповий інтегральний індекс комерційної інфраструктури ТГ: забезпечує обґрунтування рішень щодо сприяння формуванню комерційної інфраструктури ТГ.

- Блок 7. Груповий інтегральний індекс комунікаційної інфраструктури ТГ: забезпечує обґрунтування рішень щодо розвитку комунікацій на території ТГ.

- Блок 8. Груповий інтегральний індекс розвитку підприємництва та інших форм господарювання: свідчить про рівень організації та розвитку підприємництва у адміністративно-територіальних межах ТГ.

- Блок 9. Груповий інтегральний індекс фінансового забезпечення ТГ: надає інформацію щодо формування доходів, які закріплені за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (МБТ), та власних доходів, а також видатків місцевих бюджетів, що враховуються та не враховуються при визначенні МБТ:

9.1. Частковий інтегральний індекс доходів, які закріплені за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (МБТ).

9.2. Частковий інтегральний індекс власних доходів, тобто доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу МБТ.

9.3. Частковий інтегральний індекс видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

9.4. Частковий інтегральний індекс видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

Ідентифікацію отриманих результатів щодо рівня забезпечення економічної самодостатності ТГ запропоновано розглядати відповідно до класу забезпечення за шкалою оцінки рівня забезпечення економічної самодостатності ТГ в залежності від значення узагальнюючого інтегрального індексу забезпечення економічної самодостатності, яка нараховує сім класів (див. табл.1).

Таблиця 1
Класи рівня забезпечення економічної самодостатності ТГ

| № класу | Клас рівня забезпечення економічної самодостатності ТГ | Значення показника |
|---------|--|----------------------|
| I | Кризовий | $K \leq 0,15$ |
| II | Критичний | $0,15 < K \leq 0,30$ |
| III | Низький | $0,30 < K \leq 0,45$ |
| IV | Задовільний | $0,45 < K \leq 0,60$ |
| V | Середній | $0,60 < K \leq 0,75$ |
| VI | Високий | $0,75 < K \leq 0,90$ |
| VII | Абсолютний | $0,90 < K \leq 1,00$ |

Адресність результатів оцінки економічного розвитку за даною методикою наведено у табл. 2.

Таблиця 2
Структури, які можуть використовувати результати оцінки рівня забезпеченості економічної самодостатності ТГ на основі інтегральних індексів

| Назва структури | З якою метою? |
|---|--|
| Структури державного і регіонального рівня управління | Результати дослідження можуть бути корисними при обґрунтуванні та прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад з метою підвищення їх спроможності |
| Міжнародні інституції | Визначення масштабів, форм і конкретних методів стратегічної підтримки в інвестуванні тих чи інших сфер діяльності ТГ регіону |
| Інвестори | З метою проведення різного роду порівнянь, зіставлень, пов'язаних з вибором оптимального варіанту вкладення інвестиційних ресурсів в розвиток підприємництва певної ТГ регіону |
| Фізичні та юридичні особи | З метою визначення тенденцій формування попиту та пропозиції на продукцію у різних ТГ регіону та чинників, що їх визначають, дослідження кон'юнктури регіональних ринків |

Висновки. Отже, для того, щоб адміністративно-територіальна реформа в Україні була ефективною і спрямованою на підвищення якості життя населення, при добровільному об'єднанні селищних рад (селищ, малих міст) в

спроможні територіальні громади необхідно сподіватись не тільки бюджетні кошти, які визначають рівень бюджетної самодостатності, але й приділити більше уваги визначенню рівня економічної самодостатності ТГ. Для цього необхідно, по-перше, розробити систему показників економічної самодостатності окремо для малого міста, селища і селищної ради на базі інформації, яка підлягає державній реєстрації і може бути зафіксована у статистичних звітах, або отримана вибіркоким методом. Це дозволить уніфікувати інформацію, а також досліджувати процеси не тільки у статистиці, але й у динаміці. По-друге, офіційно визначити і запровадити у практику методику оцінки економічної самодостатності ТГ, що дозволить у подальшому розрахувати її рівень на певний час за допомогою інтегрального індексу і визначити місце кожної територіальної громади у обласному рейтингу.

Література

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015. [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-BF>.
3. Umanets T.V. The role of state regulation in formation of the copable territorial communities / T.V. Umanets, Y.G. Sorgovytska // Economics, management, law: realities and perspectives: Collection of scientific articles. – Les Editions L'Originale, Paris, France, 2016. – 484 p. – P. 73-78.
4. Союз лидеров местных и региональных властей Украины: Концепция государственной региональной политики Украины. Утверждена всеукраинским съездом Союза лидеров местных и региональных властей Украины 9 сентября 2000 года // *Голос Украины*. – 2000. – С.11.
5. Заблоцкий Б. Д. Национальная финансовая самодостаточность / Б. Д. Заблоцкий // *Финансы Украины*. – 1999. – № 10. – С 23-29.
6. Осадчук С. В. Механізми забезпечення бюджетної стабільності на регіональному рівні: державно-управлінський аспект : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. В. Осадчук, - Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса, 2007. – 20с.
7. Макаренко Л. М. Забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних відносин України : автореф. дис... на здобуття ступеня канд. екон. наук : 08.00.05 / Л. М. Макаренко, НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2007. – 21 с.
8. Шаталова Л.С. Формування механізму забезпечення економічної самодостатності регіонів : автореф. дис... на здобуття ступеня канд. екон. наук : 08.00.05 / Л. С. Шаталова ; НАН України, ІПРЕЕД. – О., 2016. – 21 с.
9. Погарцев А. В. Об использовании принципа самодостаточности при реализации государственной региональной политики / А.В. Погарцев, Т.В. Лобачева // *Вісник Східноукраїнського національного університету*. – Економічні науки. – 2001. – № 8 (42). – С. 222-223.
10. Уманець Т.В. Економічна самодостатність регіонів України : теоретичні основи, механізм забезпечення, оцінка : [монографія] / Т.В. Уманець, Л.С. Шаталова. – Одеса: Інтерпрінт, 2015. – 260 с.

Abstract

The article focuses on the need to determine the level of economic self-sufficiency of the territorial community as the foundation of informed decisions at voluntary association of town councils (villages, small towns) in capable municipalities under the Law of Ukraine "On voluntary association of communities" and capable of forming Techniques communities. The results of a retrospective analysis of the essential content of such concepts as capable municipalities, budgetary and economic self-sufficiency socio-economic system and separate the local community. Indicated that economic self-sufficiency of the territorial community is characteristic of latent state, the availability and level of which can be judged only by their appearance. Grounded objective need to develop a methodology for assessing the level of economic self-sufficiency of the territorial community via integrated indicators. A three-tiered assessment scheme that addresses the nine aspects of the local community, describing the internal capacity of the local community and its financial support, namely structural demography; natural resources; logistics; social development; human resources; commercial and communication infrastructure; business development and other forms of management; financial support. Recommendations for implementing the proposed method in practice.