

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ СПРОМОЖНОСТІ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІMETHODOLOGICAL ASPECTS OF ASSESSMENT OF THE CAPACITY
OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

У статті розглянуто теоретико-методологічні та практичні аспекти оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні, здійснено моніторинг варіативних можливостей визначення рівня спроможності громад, окреслено дискусійні питання та розроблено методичні підходи, які враховують інноваційні, стратегічні компетенції громад. Здійснено огляд та проаналізовано актуальні практики оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад у сучасній Україні.

Досліджено практику застосування індикаторів ефективності в різних сферах реалізації місцевого самоврядування, обґрунтовано доцільність їх застосування у процесі оцінювання спроможності громад.

Визначено оптимальні ключові індикатори спроможності громад із метою визначення достатності рівня розвитку об'єднаних територіальних громад, обґрунтованості її ефективності стратегічних управлінських рішень та можливостей зростання рівня якості життя жителів громад.

Найважливішими є оптимальними індикаторами спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні визначено індикатори організаційних метрик (organizational metrics) (динаміка зростання/скорочення населення та середня тривалість життя жителя громади) та фінансових показників (financial metrics) (індекс податкоспроможності, відношення базової дотації до власних доходів). Також у статті обґрунтовано два варіанти шкали якісної оцінки рівня спроможності об'єднаних територіальних громад, як-от: трирівнева шкала (громада високої спроможності / задовільної спроможності / критичної неспроможності) та чотирирівнева (громада високого, середнього, низького та критичного рівнів).

За результатами здійсненого аналізу запропоновано варіант корекції спроможності – реагування уряду на негативні результати оцінювання критично неспроможних громад – рекомендації щодо впровадження заходів антикризового управління, спрямованих на відновлення / зміцнення потенціалу критично неспроможних об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: спроможність об'єднаної територіальної громади, методи оцінки спроможності, критерії, ключові індикатори, індикатори спроможності громади.

The article considers theoretical, methodological and practical aspects of assessing the capacity of united territorial communities (hereinafter – OTG) in Ukraine, monitors the various opportunities to determine the level of community capacity, outlines issues and develops methodological approaches that take into account innovative, strategic competencies of communities. The review and analysis of current practices of OTG capacity assessment in modern Ukraine are carried out.

The practice of application of performance indicators in various spheres of local self-government implementation is investigated and the expediency of their application in the process of community capacity assessment is substantiated.

Optimal key indicators of community capacity have been identified in order to determine the adequacy of the level of OTG development, the validity and effectiveness of strategic management decisions and opportunities to increase the quality of life of community residents. The most important and optimal indicators of OTG capacity in Ukraine are indicators of organizational metrics (dynamics of population growth / reduction and average life expectancy of a community resident) and financial indicators (financial metrics index (tax capacity index, ratio of basic subsidy to own income). Also, the article substantiates two variants of the scale of qualitative assessment of the level of OTG capacity: three-level scale (community of high capacity / satisfactory capacity / critical failure) and four-level (community of high, medium, low and critical level).

Based on the results of the analysis, the Government's response to the negative results of the assessment of critically incapable communities is proposed – recommendations for the implementation of anti-crisis management measures aimed at restoring / strengthening the capacity of critically incapable OTG.

Key words: capacity of united territorial community, methods of capacity assessment, criteria, key indicators, indicators of community capacity.

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.16>

Омельчук О.І.

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. 12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України ухвалив 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій 1 469 громад [12]. Отже, процес формування об'єднаних громад Україні перебуває на фінальному етапі. Результатом реформи децентралізації стало отримання новоствореними об'єднаними громадами більших повноважень, ресурсів, отже, і відповідальності [13]. Також із рівнем відповідальності зріс рівень конку-

ренції між громадами, з огляду на їхнє господарювання та рівень надання послуг жителям громад. Тож, для забезпечення успішності й ефективності громади оцінювання її спроможності, отже, конкурентоспроможності щодо інших громад, вважаємо об'єктивною необхідністю. На підставі стислого аналізу потенційних моделей оцінювання вбачається, що індикатори спроможності – це загальні цифрові значення, які варто визначити з метою порівняння бажаних результатів активності громади

з наявними, допомогти спрогнозувати розвиток громади, у рамках упровадження нею діяльності в різних сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні неодноразово робились спроби запровадити систему оцінювання стану розвитку територій. Потреба здійснювати оцінювання розвитку регіонів на законодавчому рівні була обґрунтована ще у 2000 р. – у постанові Кабінету Міністрів України «Методика визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів» [9]. У Методиці було здійснено спробу обґрунтувати потребу застосування «показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці».

Пізніше, у 2009 р. у постанові Кабінету Міністрів України «Методика оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів» було визначено механізм проведення оцінки і порівняльного аналізу економічного стану та якості життя населення регіонів, районів, міст [10].

Спроможність громад у теоретико-прикладному аспекті розглядалась багатьма українськими науковцями. Наприклад, науковцем О. Ольшанським було визначено зміст категорії «потенціал території», запропоновано тлумачити ресурсне забезпечення спроможності громади як сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади [7, с. 220–225]. Науковець Л. Голинська в дослідженні питання спроможності громад обґрунтовує потребу оцінювання фінансової спроможності громад [2, с. 98–104].

Важливі дослідження питання оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад та визначення критеріїв здійснюються нині в рамках міжнародних проєктів. Особливістю діяльності таких проєктів є те, що їх експерти впроваджують практичні публічні обговорення, а їхні тематичні публікації, що публікуються, серед іншого, і в соціальних мережах, залучають до обговорення та розуміння проблематики найважливішу аудиторію – жителів українських громад. Так, дослідження питання критеріїв спроможності громад здійснюється експертами швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» [16].

На заключному етапі формування об'єднаних територіальних громад особливо актуально законодавчо закріпити нові ключові критерії й індикатори їхньої спроможності. З огляду на це дискусійною залишається думка одного із провідних європейських ек-

спертів – Цезарі Трутковські, голови правління Фонду розвитку місцевої демократії (Польща), висловлена під час дискусії в Українському кризовому медіацентрі, організованої Програмою USAID DOBRE: «Для визначення критеріїв спроможності громади важливо визначитися, яка головна мета реформи з децентралізації в Україні: досягти економічного зростання, посилення демократії чи якості послуг на місцевому рівні» [14]. Адже, вважаємо, що всі визначені цілі є важливими та не взаємовиключними. Під час визначення критеріїв та індикаторів спроможності громади важливо усвідомлювати, що основною ціллю процесу децентралізації є посилення спроможності громад. Складники ж спроможності: і економічне зростання, і посилення демократії, і покращення якостей послуг на місцевому рівні. Тож, усі ці складники і мають становити основу для нових індикаторів спроможності громад, потреба дослідження та формування яких є особливо актуальною нині.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Крім процесу оцінювання, не менш важливим аспектом є і визначення подальшого сценарію дій держави (дій уряду) щодо тих громад, які за результатами оцінювання будуть визнані неспроможними. На жаль, це питання досі не вирішено на законодавчому рівні, а також є малодослідженим. Надзвичайно важливо визначити, які наслідки матимуть результати оцінювання, адже саме держава насамперед зацікавлена в оптимізації потенціалу всіх громад в Україні, і саме держава може гарантувати заходи підтримки тим громадам, які опинились у становищі неспроможних. Під час розгляду цієї не вирішеної раніше частини загальної проблеми оцінювання варто зосередити увагу не лише на варіантах алгоритмів можливої підтримки, а й на причинах негативного статусу неспроможних громад. Адже часто це не лише несприятливі географічні, економічні умови тощо, а й особливі недоліки урядування, як-от відсутність довгострокового стратегічного планування розвитку, закритість та безвідповідальність влади, пасивність громади та місцевого бізнесу тощо. Тож, очевидно, що заходи з корекції спроможності й алгоритми підтримки неспроможних громад мають відповідати об'єктивним причинам неспроможності та запобігати їй, усувати її.

Метою статті є визначення теоретико-методологічних та практичних аспектів оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в Україні, здійснення моніторингу варіативних можливостей визначення спроможності громад, окреслення дис-

кусійних питань та розроблення методичних підходів, які враховують інноваційні, стратегічні компетенції громад.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних прав, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [8]. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), спроможна громада – здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних 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 [11].

Цікавим є досвід вимірювання «спроможності країни» – у країнах із ринковою економікою за рекомендацією Організації Об'єднаних Націй використовується агрегований показник досягнутого рівня і якості життя – індекс людського розвитку. Такий індекс включає такі індикатори, як: справжній ВВП на душу населення, середня тривалість життя, рівень освіченості населення, рівень безробіття і рівень бідності. Індекс є інтегральним показником сталого розвитку, ним визначається рейтинг країни у світі. З огляду на важливість вимірювання таких показників, як, наприклад, тривалість життя, частка валового продукту, що виробляється на конкретній території, пропонуємо використовувати деякі показники й у вимірюванні спроможності конкретних ОТГ.

Відповідно до п. 7 Методики [12], оцінка рівня спроможності громади нині проводиться на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної територіальної громади. Критеріями оцінки рівня спроможності, відповідно до Методики, є [12]:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;

- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Оціночний рівень спроможності територіальних громад визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки та становить:

- низький рівень спроможності – від 1,5 до 2,1;
- середній рівень спроможності – від 2,2 до 3,8;
- високий рівень спроможності – від 3,9 до 5.

Водночас кількість спроможних територіальних громад із низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10% загальної кількості спроможних територіальних громад Автономної Республіки Крим, відповідної області.

Протягом 2019 р. об'єднані територіальні громади здійснювали аналіз своєї діяльності за трьома основними блоками, як-от: фінансова самодостатність (доходи бюджету ОТГ на одну особу наявного населення; капітальні видатки ОТГ; питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ; рівень ротаційності бюджетів), економічна ефективність (обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати ПДФО на одну особу наявного населення; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від плати за землю; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати акцизного податку; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати податку на нерухоме майно; наявність в ОТГ посади інспектора праці; обсяг освоєних коштів інфраструктурної субвенції; участь у програмі U-LEAD з Європою з розбудови мережі ЦНАП; наявність/відсутність Стратегії розвитку ОТГ); якість і доступність публічних послуг (кількість лікарів загальної практики – сімейних лікарів на 1 000 осіб наявного населення на кінець року).

Використання конкретних показників/індикаторів ефективності в місцевому самоврядуванні запозичене з бізнесового середовища, де відстежувати ефективність підприємств та конкурентні переваги бізнесу завжди було ключовим завданням управління. Сучасному українському місцевому управлінню притаманні такі риси, як: децентралізація управління, демократизація політичних процесів на місцевому рівні, конкурентність громад, умов проживання в них, рівня якості надання послуг населенню. Тож, логічно, що принципи й індикатори, що застосовуються в системах вільної економічної конкуренції, можуть трансформуватись і в систему місцевого управління. Нині в українському місцевому самоврядуванні вже використовуються індикатори ефективності. Наприклад, під час здійснення стратегічного

планування свого розвитку громади визначають індикатори ефективності, які сприяють усвідомленню стратегічних цілей: що має бути виконане чи досягнуто за певний період часу. Такі індикатори є частиною стратегії розвитку громади, наприклад у Києві, Львові, Вінниці й інших, переважно великих містах. Використання індикаторів ефективності здійснюється нині і в деяких виконавчих комітетах міських радах, як, наприклад, у Маріуполі. Так, індикатори ефективності визначаються на рівні організаційних підрозділів та посадових осіб апарату ради.

Оцінку фінансової спроможності ОТГ Т. Куценко та Я. Сіренко [5, с. 144–145] пропонують проводити за такими етапами аналізу: аналіз кількісних характеристик та фінансової спроможності бюджету ОТГ; аналіз практичних проблем бюджетування на рівні ОТГ; оцінка використання бюджетних коштів; аналіз боргоспроможності бюджету ОТГ, зокрема місцевих запозичень, місцевих гарантій та муніципального боргу; аналіз використання цільових бюджетних та позабюджетних фондів, зокрема соціального спрямування; оцінка можливостей для формування власних фінансових ресурсів для залучення альтернативних джерел доходів [17].

З огляду на те, що у 2020 р. всі об'єднані територіальні громади (1 469 громад) формально вже створені, одним із першочергових завдань уряду та Верховної Ради України є впровадження нового інструменту оцінювання спроможності створених ОТГ, прогнозування розвитку всіх ОТГ та підтримка малоспроможних / неспроможних.

Ефективність процесу оцінювання спроможності розвитку громади залежить насамперед від вибору конкретних індикаторів, за якими буде здійснюватися оцінювання [6, с. 141–147].

Індикатори спроможності – це загальні цифрові значення, які покликані допомогти нам порівняти бажані результати з наявними в рамках упровадження певної діяльності.

Індикатори дозволяють відповісти на питання: Чи всі ОТГ є спроможними? Як це вимірювати? Що рекомендувати неспроможним?

Індикатори повинні бути:

- чіткими;
- доцільними;
- вимірні в числах або відсотках.

Тлумачення індикаторів має бути доступним і легким. А також має бути передбачена можливість періодичності їх визначення.

Оцінювання за індикаторами дає можливість визначити ключові позиції високої спро-

можності / задовільної спроможності / критичної неспроможності громади – трирівнева шкала розвитку. Також однією із пропозицій щодо шкали якісної оцінки рівня розвитку ОТГ українськими науковцями пропонується визначити чотири рівні розвитку (високий, середній, низький та критичний). Кожному із цих рівнів з урахуванням рівномірного групування сукупності відповідає свій означений діапазон зміни інтегральної оцінки, а ОТГ, що потрапили у відповідний діапазон, має бути присвоєно певну класифікаційну групу. Результати комплексного оцінювання розвитку ОТГ дозволяють у подальшому ранжувати ОТГ за рівнем соціально-економічного розвитку, визначити середній показник інтегрованої оцінки, який може слугувати підставою для оцінювання рівня депресивності територіальної соціально-економічної системи та необхідності підтримки з боку держави [3, с. 48].

З огляду на здійснений аналіз показників спроможності, які нині визначені Методикою, пропонуємо огляд таких, на нашу думку, найважливіших і оптимальних ключових індикаторів спроможності ОТГ, що враховують значення важливих динамічних змін:

1. Організаційні метрики (organizational metrics):

1.1. Динаміка зростання/скорочення населення.

1.2. Середня тривалість життя жителя громади.

2. Фінансові показники (financial metrics):

2.1. Індекс податкоспроможності.

2.2. Відношення базової дотації до частки власних доходів.

Варто зазначити, що запропоновані індикатори доцільно застосовувати урядом із метою визначення власне урядової політики щодо спроможності/неспроможності окремих ОТГ. Натомість набір індикаторів, що варто використовувати самим громадам, набагато більш широкий і в межах організаційних метрик, і в межах фінансових показників. Важливо лише, щоби всі додаткові індикатори відповідали стратегічним цілям, визначеним громадою.

Посилення незалежності місцевих органів влади має стимулювати й активізувати їхню економічну активність, мотивувати до ефективного та раціонального використання наявного потенціалу або ухвалення управлінських рішень із пошуку альтернатив та додаткових можливостей підвищення рівня конкурентоспроможності громад, щоби досягти належного рівня надання послуг місцевим жителям, поліпшити соціальні умови життя, сформувати повноцінне життєве середовище [4, с. 32]. Спроможність об'єднаних територіальних

громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які наявні в їхньому розпорядженні та становлять їхній ресурсний потенціал. Ресурсний потенціал являє собою джерело і засіб їх відтворення, а також відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки їхнього розвитку [1, с. 17]. Тому особливо важливо, щоби індикатори спроможності враховували також і ресурсну базу громади, і ефективність владних рішень щодо розумного використання місцевих ресурсів. У процесі децентралізації держава значно збільшила ресурсну базу ОТГ. Але водночас суттєвою залишається частка і тих ОТГ, які мають низькі показники спроможності, які є «хронічно дотаційними». Важливою метою нині є розроблення механізму підтримки таких громад, які потрапляють до категорії «критично неспроможні». Але підтримки, у вигляді не «ще більше дотацій», а рекомендацій та практичної підтримки у здійсненні антикризових заходів, спрямованих на зміцнення та розвиток потенціалу таких ОТГ. Як-от, наприклад, створення та реалізація стратегії розвитку громади, заходи із громадянської та бізнесової освіти, заходи зі зміцнення інвестиційної привабливості та залучення інвестицій тощо.

Висновки. За період із 2014 р. по 2019 р. власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли у 3,9 рази, що зумовлено діями уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Тож, нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, здійснювати стратегічне планування розвитку ОТГ. За таких умов держава прагне демонструвати спроможність громад як доказ ефективності курсу децентралізації, а громади прагнуть демонструвати свою спроможність як доказ результативності своїх зусиль для жителів громад. А демонстрація результативності й ефективності можлива лише за умови їх вимірюваності в числовому виразі, часі, певній території. Тож, упровадження ефективної форми вимірювання спроможності залежить від коректного набору ключових індикаторів спроможності.

Упровадження системної практики оцінювання та корекції спроможності ОТГ здатне забезпечити сталий розвиток територій, покращити розуміння сучасних викликів самими громадами, адже, на жаль, поки що значна частина ОТГ мають невисокі показники спроможності. Це проблема національного характеру і проблема місцевого рівня. З одного боку, держава очікує від громад активності, виявлення ініціативи, збільшення

потужності місцевої економіки та підвищення якості послуг жителям громади. Натомість держава забезпечує громади необхідним ресурсом. Із другого боку, громада очікує від держави справедливого, рівного ставлення, прозорих правил. Натомість громада виявляє свій потенціал через запровадження рівних та справедливих правил на своєму місцевому рівні та виявляє активність у розвитку всіх сфер місцевого рівня. І за умови дієвості системи оцінювання за ключовими індикаторами баланс очікувань держави від громади та громади від держави може бути досягнутий.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навчальний посібник / Г. Борщ та ін. Київ : Національна академія державного управління при Президенті України, 2017. С. 7.
2. Голинська О. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги. URL: <https://oridu-nadu.livejournal.com/881.html/>.
3. Грузд М. Комплексне оцінювання та аналіз соціально-економічного становища об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2020. № 17(45). С. 40–52.
4. Зверяков М., Ковальов А., Сментина Н. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації : монографія. Одеса : Одес. нац. екон. ун-т, 2005. С. 32.
5. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Київ : КНЕУ, 2019. С. 144–145. URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf.
6. Мохорт Н. Методологічні аспекти побудови моделі оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 1. С. 141–147.
7. Ольшанський О. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : ДокНпукДержУпр, 2013. Вип. 4 (16). С. 220–225.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
10. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньо регіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів : постанова Кабінету Міністрів України» від 20 травня 2009 р. № 476. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
11. Методика формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України

від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

12. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 715-р. URL: <https://kmi.gov.ua/npras/pro-viznachennya-administrativnih-a715r>.

13. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

14. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>.
15. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>.

16. URL: <https://despro.org.ua/news/detail.php?ID=2156>.

17. URL: <https://www.minregion.gov.ua>.