

І. В. Чикало

кандидат економічних наук,
викладач кафедри менеджменту та публічного управління
Тернопільського національного економічного університету

УПРАВЛІННЯ РЕСУРСОЕФЕКТИВНІСТЮ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті розглянуто питання управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад. Проведено групування ресурсів територіальної громади за критеріями їх сутності та ролі у формуванні конкурентних переваг. Проаналізовано рівень ресурсозабезпеченості та ресурсовикористання об'єднаними територіальними громадами Тернопільської області. Сформовано теоретико-методологічні положення, які можуть бути покладені в основу сучасної системи управління ресурсоефективністю територіальних громад із виокремленням та концептуалізацією елементів механізму цього управління.

Ключові слова: спроможна територіальна громада, ресурси об'єднаної територіальної громади, доходи місцевого бюджету, ресурсоефективність об'єднаної територіальної громади, управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади.

Постановка проблеми. Реалізація адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації влади виводить територіальні громади на якісно новий рівень в системі національної економіки. Якщо раніше територіальна громада виступала об'єктом управління, а її сутність зводилась до території яку вона займає, то, в сучасних реаліях, територіальна громада виступає вже суб'єктом управління та учасником соціально-економічних відносин. За цих умов, чинником формування спроможних територіальних громад виступають ресурси, які є у їх володінні та розпорядженні, а детермінантою успішності функціонування – раціональне використання цих ресурсів. Зазначене актуалізує проблематику формування дієвої системи управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні у фаховій літературі висвітлено різні аспекти проблематики ресурсовикористання та ресурсозбереження економічних систем мезоекономічного рівня. Зокрема, питання ресурсозабезпечення територіальних громад та регіонів досліджували: В. Бабаєв, О. Батанов, М. Дністровський, А. Коваленко, В. Кравченко, Г. Монастирський, М. Новікова, О. Тertiшна, І. Сотник. Вагомий внесок у вивчення питань управління фінансовими ресурсами територіальної громади здійснили Т. Васильків, О. Кириленко, Б. Малиняк, А. Пелехатий, В. Русін, І. Сторонянська, С. Юрій. Однак, незважаючи

на значний науковий інтерес у сфері окресленої проблематики, питання управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад на сьогодні залишається малодослідженим.

Мета статті. Метою цієї статті є окреслення основних засад управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад із виокремленням та концептуалізацією основних елементів механізму цього управління.

Виклад основного матеріалу. Економічним базисом функціонування будь якої територіальної громади виступають ресурси, що знаходяться у її володінні чи користуванні. Відповідно до чинного законодавства, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні відповідних рад [1;2].

Водночас реформування системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації передбачає формування спроможних, самодостатніх об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [3], якими вважаються територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструкту-

ри відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4]. Тим самим встановлено певні ресурсні обмеження щодо формування ОТГ, які відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, у якій вказано, що «органи місцевого самоврядування мають мати власні адекватні фінансові ресурси та приводити наявні ресурси у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань» [5]. Побудова економічних відносин на засадах бюджетної децентралізації розширює джерела формування фінансових ресурсів ОТГ (рис. 1).

Це дозволить підвищити рівень їх фінансової самостійності, збалансувати потреби пред-

ставницьких органів територіальних громад у фінансових ресурсах із реальною здатністю щодо їх алокації, підвищити якість соціальної та виробничої інфраструктури території, а також, як зазначають фахівці, сприятиме «активному залученню територіальної громади до управлінської діяльності щодо розвитку сіл та селищ» [7, с. 51].

Перераховані вище ресурси вбачаємо за цільне об'єднати у групу базових ресурсів функціонування територіальних громад, які забезпечують безпосередньо їх життєздатність. При цьому, у процесі управління територіальними громадами необхідно врахувати і нематеріаль-

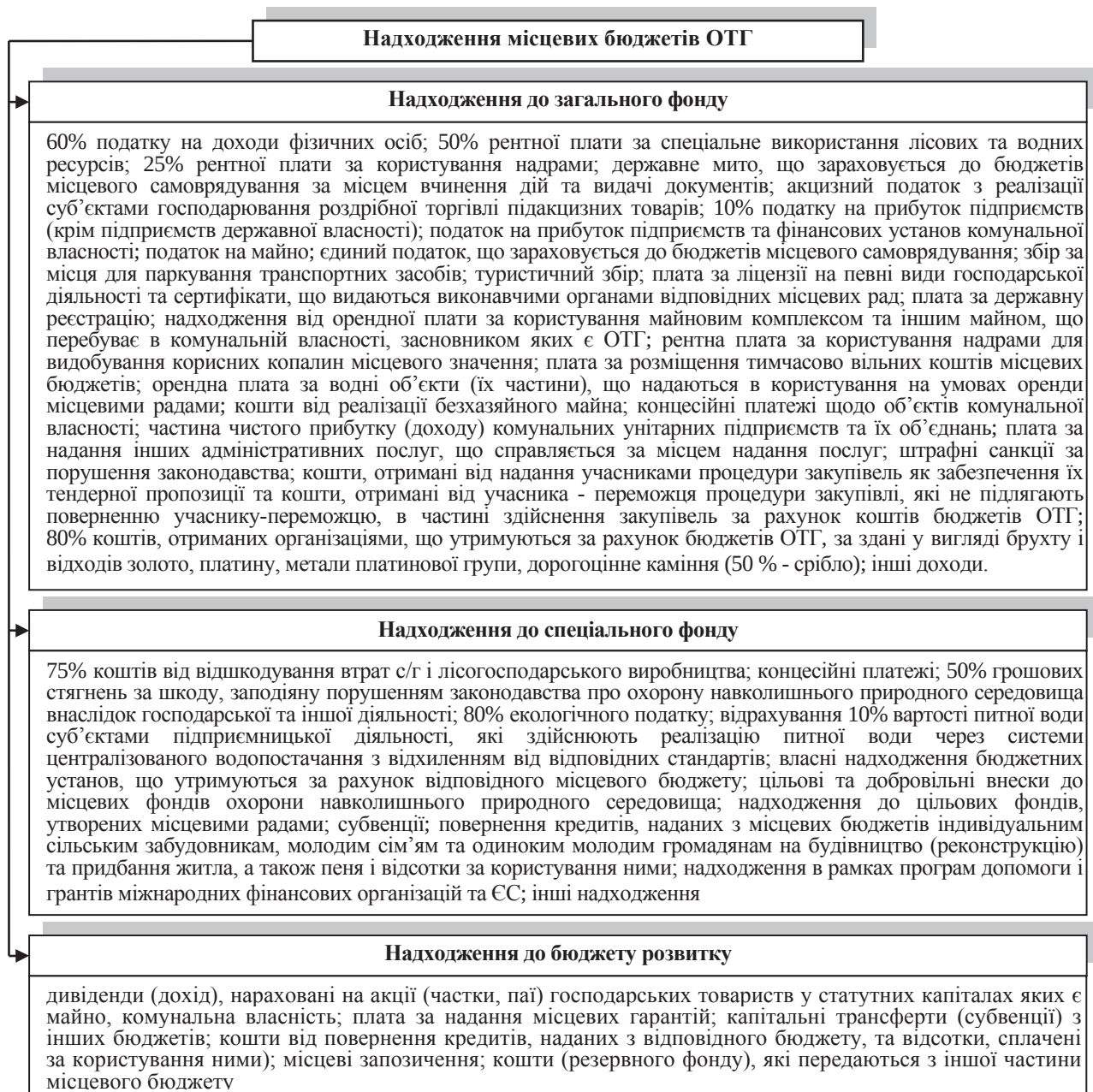


Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад [6]

ні ресурси, такі як: інформаційні, інтелектуальні, технологічні, управлінські, які, у сьогодишніх реаліях функціонування економічних систем різних ієрархічних рівнів, значною мірою визначають рівень їх розвитку та формують конкурентні переваги (рис. 2).

У рамках вивчення даного питання, варто зауважити, що сьогодишнє функціонування територіальних громад залежить не стільки від рівня ресурсозабезпечення, скільки від ефективності використання ресурсів та вироблення дієвої політики управління ресурсоефективністю.

Поняття «ресурсоефективність об'єднаної територіальної громади» розглядатимемо, як рівень використання ресурсів територіальної громади, що характеризує відношення вироблених територіальною громадою економічних благ та наданих суспільних послуг із витратами ресурсів, витрачених у процесі їх створення. Відповідно, управління ресурсоефективністю має бути комплексною системою заходів і дій суб'єктів управління щодо раціоналізації вико-

ристання ресурсів, здійснюваних на засадах підвищення якості навколишнього природного середовища та створення умов для ресурсозабезпечення громади у довгостроковому періоді.

У процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у 2015 році в Україні створено 159 об'єднаних територіальних громад, чисельність яких на початок 2017 року зросла до 366. Загальна площа об'єднаних територіальних громад у першому півріччі 2016 року складала 35 807 км², або 6% від загальної площі України. На їх території станом на 1 січня 2016 року проживало 1386,5 тис. ос., що становить 3,8% населення України [8]. Найбільшу кількість громад створено у Тернопільській області (26 громад у 2015 році та 36 у 2017 році), на базі якої проведемо аналіз показників ресурсозабезпеченості та ресурсовикористання.

Так, аналізуючи рівень ресурсозабезпечення об'єднаних територіальних громад Тернопільської області, можна зробити такі висновки.

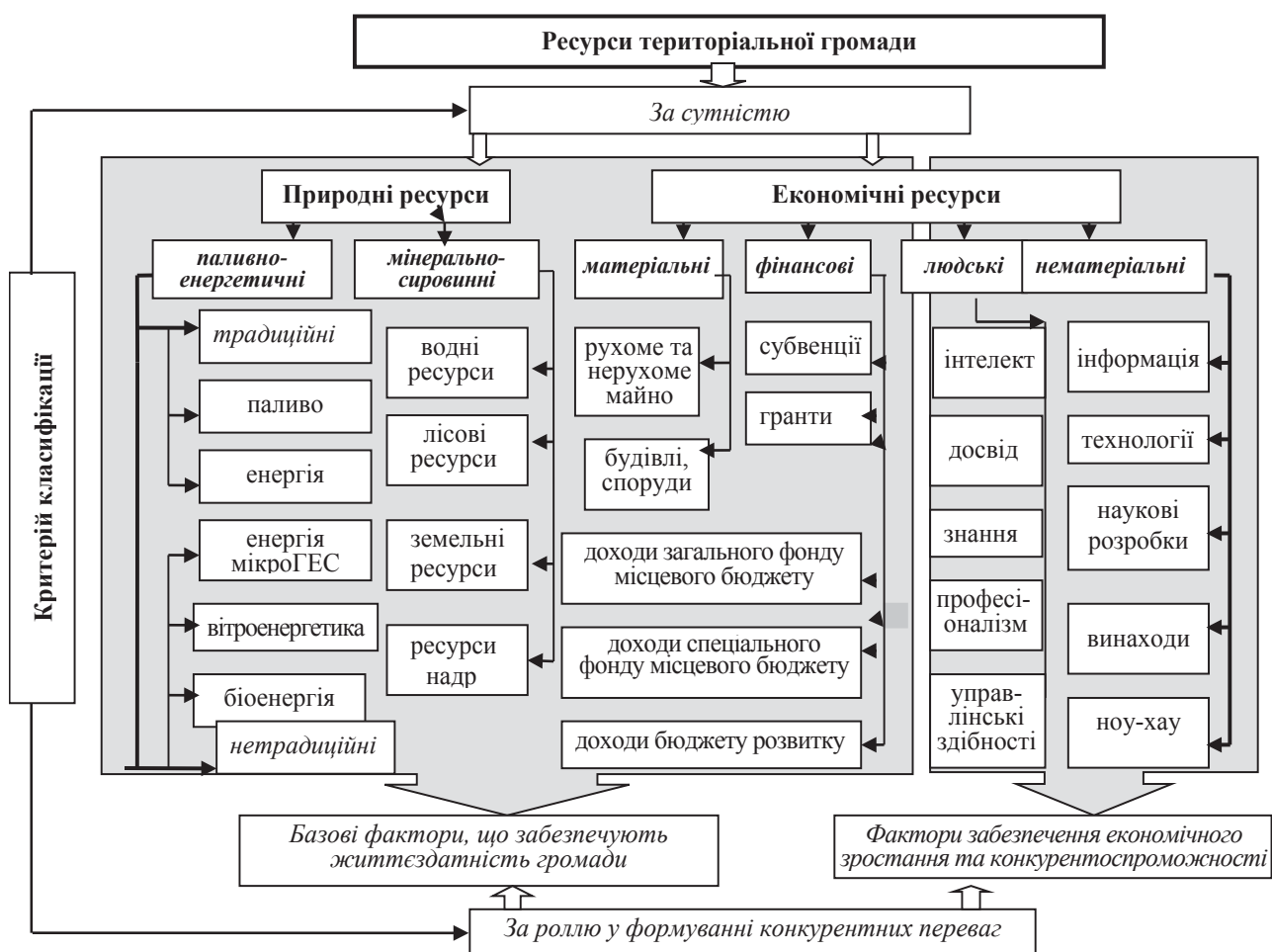


Рис. 2. Класифікація ресурсів територіальної громади

Джерело: сформовано автором

По-перше, найбільшу площу займають Шумська (499,5 км²), Теребовлянська (398,8 км²) та Підволочиська (350,4 км²) об'єднані територіальні громади, що свідчить про найвищий рівень забезпеченості цих громад земельними ресурсами, які знаходяться у межах їхніх населених пунктів. Найменш забезпеченими земельними ресурсами є Заводська (28,8 км²), Гусятинська (35,5 км²) та Почаївська (54,2 км²) об'єднані територіальні громади (таблиця 1).

По-друге, найбільше населення проживає у Теребовлянській (30 698 ос.), Шумській (21 297 ос.) та Підволочиській (19 855 ос.) об'єднаних територіальних громадах, що характеризує найвищий рівень забезпечення цих громад людськими ресурсами серед усіх громад області. Найменше населення мешкає у Лопушненській (2 317 ос.), Озерянській (2 644 ос.) і Колод-

ненській (2 830 ос.) об'єднаних територіальних громадах (табл. 1). Водночас, розвитку цього виду ресурсів на рівні територіальних громад характерні й загальнообласні проблеми, а саме: зниження рівня економічної активності населення, в тому числі і серед осіб працездатного віку; трудова міграція за межі області, в тому числі за кордон; професійно-кваліфікаційний дисбаланс робочої сили; наявність тіньової зайнятості; найнижчий серед регіонів України рівень середньомісячної плати штатних працівників [9].

По-третє, найвищий рівень забезпечення фінансовими ресурсами у Байковецькій (19 772,8 тис. грн), Теребовлянській (18 718,6 тис. грн) та Підволочиській (13 680,2 тис. грн) об'єднаних територіальних громадах. Найнижчий рівень забезпечення власними фінансовими

Таблиця 1

**Показники ресурсозабезпечення та ресурсовикористання ОТГ Тернопільської області
станом на I півріччя 2016 року**

№ п/п	Назва ОТГ	Ресурсні показники ОТГ					
		Показники рівня ресурсозабезпеченості ОТГ			Показники ресурсовикористання ОТГ		
		площа громади, км ²	чисельність населення	власні фінансові ресурси, тис. грн	власні надходже- ння на 1 особу, грн	видатки розвитку на 1 особу, грн	% фінансової самостій- ності
1	Байковецька	86,2	5614	19772,8	3486	1002	100
2	Білобожницька	74,3	3885	1219,8	320	38	61
3	Васильковецька	125,9	5434	3037,9	484	60	100
4	Великогаївська	142	11187	10931,1	959	42	89
5	Гусятинська	35,5	8391	9442,6	1132	69	100
6	Заводська	28,8	4463	3425,7	775	142	99,5
7	Золотниківська	284,3	8204	3766,1	203	18	74
8	Золотопотіцька	123,8	10914	2217,8	463	28	47
9	Іванівська	109,6	4482	1950,7	440	12	78
10	Козлівська	95,6	4648	2242,6	484	29	76
11	Колиндянська	108	4696	867,4	188	0	46
12	Колодненська	78,9	2830	1122,8	298	3	70
13	Коропецька	68,5	4900	1105,1	229	15	50
14	Лопушненська	54,8	2317	382,4	165	6	42
15	Мельнице-Подільська	223,4	16206	3045,5	189	11	46
16	Микулинецька	93,9	7993	4126,09	518	17	78
17	Новосільська	91,8	3496	1461,6	416	167	70
18	Озернянська	126,8	6366	1851,3	400	28	54
19	Озерянська	56,8	2644	1055,1	292	56	67
20	Підволочиська	350,4	19855	13680,2	695	56	87
21	Почаївська	54,2	9455	5813,4	614	8	76
22	Скала-Подільська	149,9	9660	4096,8	425	14	68
23	Скалатська	224,2	14478	8472,4	585	36	89
24	Скориківська	144,1	4066	2747,7	685	99	92
25	Теребовлянська	398,8	30698	18718,6	613	38	84
26	Шумська	499,5	21297	9732,9	460	42	74

Джерело: складено за даними [8]

ресурсами у Лопушненській (382,4 тис. грн), Колодненській (867,4 тис. грн) та Озерянській (1055,1 тис. грн) об'єднаних територіальних громадах.

Однак ресурсні показники (табл. 1) дозволяють припустити, що результативність функціонування об'єднаних територіальних громад значною мірою залежить від раціональності використання наявних ресурсів. Так, зокрема, у першому півріччі 2016 року із 26 об'єднаних територіальних громад Тернопільської області лише 3 громади (Байковецька, Васильковецька, Гусятинська) були фінансово незалежні від Державного бюджету. Найнижчий рівень фінансової самостійності таких громад, як Лопушненська (42%), Мельнице-Подільська (46%), Золотопотілька (47%), викликає сумніви щодо економічної доцільності їх утворення. Щодо інших показників ресурсовикористання зазначимо, що найвищий обсяг надходжень на одну особу у Байковецькій об'єднаній територіальній громаді, який становив у I півріччі 2016 року 3 486 грн. Значно нижчий цей показник у Гусятинській та Великогаївській ОТГ, що склав 1 132 грн та 959 грн відповідно. Вкрай низьким є рівень власних надходжень на одну особу в Лопушненській, Колиндянській та Мельнице-Подільській ОТГ, значення якого менше 200 грн (табл. 1). Лише в одній об'єднаній територіальній громаді Тернопільської області обсяг видатків розвитку у розрахунку на одну особу перевищив 1000 грн (Байковецька – 1 002 грн). У двох громадах (Новосільській та Заводській) складав понад 100 грн. В інших об'єднаних територіальних громадах області цей показник був надзвичайно низьким, а в Колиндянській громаді протягом I півріччя 2016 року не витрачено жодної гривні на розвиток інфраструктури та інші її соціально-економічні потреби (табл. 1). Загалом в області за кошти місцевих бюджетів та додаткових фондів і грантів здійснювалась реалізація 60 інфраструктурних проектів, щодо ремонту доріг, шкіл, дитячих дошкільних навчальних закладів, а також об'єктів житлово-комунальної інфраструктури [9].

Окрім цього, для об'єднаних територіальних громад, як і економічних систем різних ієрархічних рівнів в Україні, характерними є й інші ресурсні ризики, а саме: високий ступінь зносу об'єктів інфраструктури, житлово-комунального господарства та промисловості; високий рівень ресурсоемності створюваної продукції; деградація земельних ресурсів на окремих територі-

ях (у Тернопільській області 148,4 тис. га кислих ґрунтів потребують вапнування [9]); низький ступінь переробки та використання вторинних ресурсів, висока забруднюваність навколишнього природного середовища побутовими відходами.

Результати проведеного аналізу свідчать про необхідність проведення зваженої політики управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад, що базуватиметься на сучасних наукових підходах та враховуватиме їх ресурсні можливості. При цьому зазначимо, що проблематика управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад лежить не лише в економічній, а і в соціальній та екологічній площинах. Тому діяльність громади щодо забезпечення її економічного та соціального розвитку повинна супроводжуватись комплексом заходів, спрямованих на оптимізацію ресурсоспоживання, природокористування та охорону навколишнього природного середовища. Вважаємо, що ця система має базуватись на наукових засадах та положеннях бюджетного федералізму, концепції «зеленого» економічного зростання, соціальноорієнтованої економіки та економіки сталого розвитку. Доцільним у цьому плані є врахування принципів розвитку громади, пропонованих фахівцями Інституту сталих спільнот (США), таких як: охорона та відтворення екосистем і біологічного різноманіття на місцевому та регіональному рівнях; використання відновлюваних ресурсів відповідно до темпів їх поновлення; збереження водних, земельних, енергетичних і невідновлюваних ресурсів включаючи максимально можливе скорочення, поновлення, повторне використання та утилізацію відходів [10], а також заходи щодо забезпечення збалансованості використання відновлювальних та невідновлювальних і невідтворюваних ресурсів.

Управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад має бути зорієнтовано на раціональне використання ресурсів ОТГ, що дозволить забезпечити високий рівень її соціально-економічного розвитку та конкурентоспроможності та на цій основі підвищити рівень і якість життя населення та забезпечити його якісною інфраструктурою за рахунок: енергоефективності ОТГ, раціонального використання природно-ресурсного потенціалу, вироблення дієвих механізмів управління фінансовими ресурсами, активізації людського капіталу, забезпечення ефективного управління комунальним

майном та ефективного використання нематеріальних ресурсів.

Пріоритетними напрямками управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади в економічній площині вбачаємо забезпечення економічного розвитку громади, його фінансової самодостатності та спроможності; в екологічній – ефективного використання природ-

них ресурсів, забезпечення охорони навколишнього природного середовища; у соціальній – створення доступної, якісної інфраструктури, підвищення рівня і якості життя населення. Інструментами реалізації вказаного можуть бути міжбюджетні трансферти, внески у цільові фонди ОТГ, податки і збори, що залишаються у місцевому бюджеті, державні субсидії, субвенції,

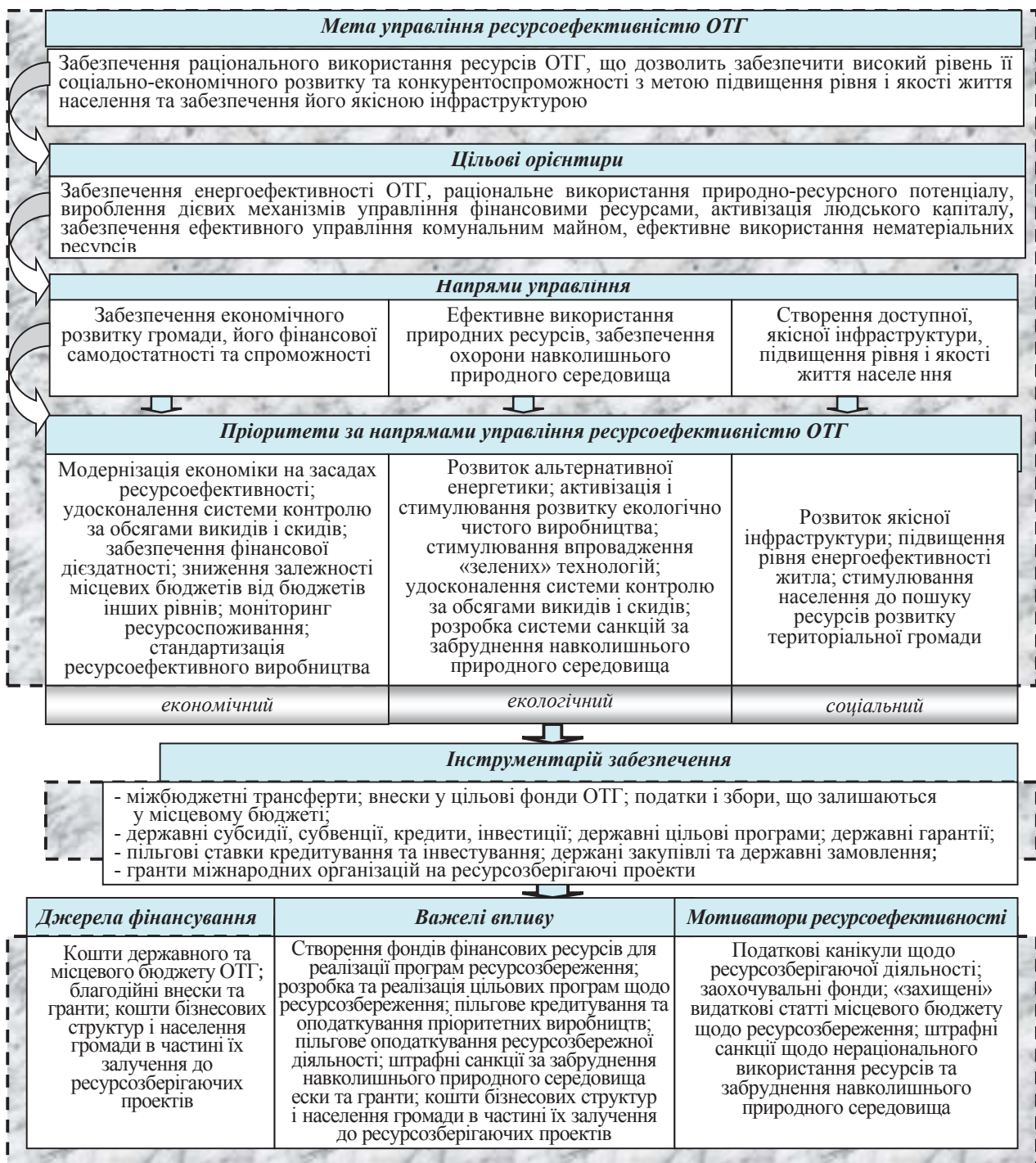


Рис. 3. Основні елементи механізму управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади

Джерело: розроблено автором

кредити, інвестиції; державні цільові програми; державні гарантії, пільгові ставки кредитування та інвестування; держані закупівлі та державні замовлення, гранти міжнародних організацій на ресурсозберігаючі проекти. Відповідно, фінансування ресурсоефективної діяльності може відбуватись за рахунок коштів державного та місцевого бюджету ОТГ, благодійних внесків та грантів, коштів бізнесових структур і населення громади в частині їх залучення до ресурсозберігаючих проектів (рис. 3).

Для забезпечення дієвості управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади необхідною є розробка системи мотивації, складовими елементами якої можуть слугувати такі мотиватори, як: податкові канікули щодо ресурсозберігаючої діяльності; заохочувальні фонди; «захищені» видаткові статті місцевого бюджету щодо ресурсозбереження; штрафні санкції за нераціональне використання ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища.

Висновки та пропозиції. Пропоновані теоретико-методологічні положення можуть бути покладені в основу управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад, практичне втілення яких дозволить підвищити ефективність ресурсоспоживання та на цій основі забезпечити високий рівень її соціально-економічного розвитку. Однак указане вимагає відповідних методик оцінки та реалізації комплексу заходів щодо моніторингу ресурсів, які знаходяться у володінні та користуванні ОТГ, та контролю за їх використанням, розроблення яких має бути предметом подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996.) – Редакція від 15.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80/page4>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [чинний від 21.05.1997] // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [чинний від 05.02.2012] // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – С. 91.
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [чинний від 8.04.2015] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n/paran10#10n10>.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування : Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Бюджетний кодекс України [чинний від 08.07.2010] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page7>.
7. Сторонянська І. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад : [монографія] / І. Сторонянська, А. Пелехатий. – Львів : ДУ «ІРД імені М.І. Долишнього НАН України», 2014. – 190 с.
8. Казюк Я.М. Фінансово-аналітичні матеріали «Децентралізація: місцеві бюджети 159 ОТГ. Перше півріччя 2016 року» / Я.М. Казюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg_FEB-2017-mini_%281%29.pdf.
9. Проект Програми соціально-економічного та культурного розвитку Тернопільської області на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.doz.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/39678/program_sekr2017.pdf.
10. Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://surdpu.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf.

Чыкало И. В. Управление ресурсоэффективностью объединенной территориальной общины

В статье рассмотрены вопросы управления ресурсоэффективностью объединенных территориальных общин. Проведено группирование ресурсов территориальной общины по критериям их сущности и роли в формировании конкурентных преимуществ. Проанализирован уровень ресурсообеспечения и ресурсоиспользования объединенными территориальными общинами Тернопольской области. Сформированы теоретико-методологические положения, которые могут быть положены в основу современной системы управления ресурсоэффективностью территориальных общин с выделением и концептуализацией основных элементов механизма этого управления.

Ключевые слова: способная территориальная община, ресурсы объединенной территориальной общины, доходы местного бюджета, ресурсоэффективность объединенной территориальной общины, управление ресурсоэффективностью объединенной территориальной общины.

Chykalo I. V. Resource efficiency management of associations territorial communities

The article deals with the resource efficiency management of associations territorial communities. The resources of territorial community as to their nature and role in the formation of competitive advantage is grouping there The analysis of the level of resource and resource using associations territorial community of Ternopil region. Formed theoretical and methodological position, which can be the basis for a modern system of resource efficiency management of territorial communities to form the conceptualization and basic elements of the mechanism of this management.

Key words: capable territorial community, resources of territorial communities, revenues of local budgets, resource efficiency associations territorial communities, resource efficiency management of associations territorial communities.