



РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ПОСЕЛЕНЬ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Doi: <https://doi.org/10.15407/dse2018.02.140>

УДК 331.5.024.5 (477)

JEL CLASSIFICATION: O 18, L 97

В.Л. ЖАХОВСЬКА

канд. екон. наук, старш. наук. співроб.

Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи НАН України

01032, Україна, м. Київ, бульв. Т. Шевченка, 60

E-mail: valentinnazh@gmail.com

СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ПОСЕЛЕНЬ НА ОСНОВІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Системне реформування адміністративно-територіального устрою України передбачає нове розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, яке суттєво розширює компетенцію останніх. В цих умовах важливо оцінити новітні тенденції та реальні можливості для реалізації соціальної функції місцевого самоврядування, у тому числі за рахунок оперування об'єктами комунальної власності. Визначено коло суб'єктів, інструменти та ресурси впливу на соціальний розвиток поселень за рівнями ієрархічної системи управління в Україні. Установлено причини та наслідки звуження комунального сектору в контексті впливу на соціальні тренди в територіальній громаді. Доведено необхідність підтримки достатніх обсягів майна, кількості підприємств та об'єктів комунальної форми власності, які створюють підґрунтя повноцінного та оперативного виконання соціально важливих функцій органів місцевої влади. Виявлені позитивні тенденції соціального розвитку територіальних громад після набуття ними розширених повноважень для ведення муніципального господарства — від підтримки комунальних об'єктів у мінімально робочому стані до їх модернізації, переорієнтації та активізації їх соціально-економічного потенціалу. На основі аналізу даних щодо видатків розвитку на соціальні цілі об'єднаних територіальних громад у регіонах зроблено висновки про значну регіональну диференціацію фінансової спроможності муніципалітетів, у тому числі в частині реалізації соціальних ініціатив у сільських поселеннях. Виявлено проблеми у функціонуванні комунальних закладів соціальної сфери сільських поселень, які виникають під час узгодження інтересів усіх суб'єктів права комунальної власності в результаті формування об'єднаних територіальних громад. Доведено нагальну необхідність упорядкування питань щодо комунальної власності на землі з метою зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, спрямованого на формування позитивних тенденцій соціального розвитку сільських поселень. Здійснено оцінку новітніх тенденцій передавання державних сільськогосподарських земель у комунальну власність сільським, селищним об'єднаним територіальним громадам.

Ключові слова: соціальний розвиток, комунальна власність, муніципальне господарство, децентралізація.

© ЖАХОВСЬКА В.Л., 2018

В.Л. Жаховская

канд. экон. наук, старш. научн. сотруд.
Институт демографии и социальных исследований
имени М.В. Птухи НАН Украины
1032, Украина, Киев, бул. Тараса Шевченко, 60
E-mail: valentinnazh@gmail.com

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ НА БАЗЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Системное реформирование административно-территориального устройства Украины предусматривает новое разграничение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, которое существенно расширяет границы компетенции последних. В этих условиях важно оценить новейшие тенденции и реальные возможности для реализации социальной функции местного самоуправления, в том числе за счет оперирования объектами коммунальной собственности. Определен круг субъектов, инструменты и ресурсы влияния на социальное развитие поселений по уровням иерархической системы управления в Украине. Установлены причины и последствия сужения коммунального сектора в контексте влияния на социальные тренды в территориальной общине. Доказана необходимость поддержки достаточных объемов имущества, количества предприятий и объектов коммунальной формы собственности, которые создают основу полноценного и оперативного выполнения социально важных функций органов местной власти. Выявлены положительные тенденции социального развития территориальных общин после вступления расширенных полномочий для ведения муниципального хозяйства — от поддержки коммунальных объектов в минимально рабочем состоянии до их модернизации, переориентации и активизации их социально-экономического потенциала. На основе анализа данных о расходах на социальное развитие объединенных территориальных общин в регионах сделаны выводы о значительной региональной дифференциации финансовой состоятельности муниципалитетов, в том числе в части реализации социальных инициатив в сельских поселениях. Выявлены проблемы в функционировании коммунальных учреждений социальной сферы сельских поселений, возникающие в ходе согласования интересов всех субъектов права коммунальной собственности в результате формирования объединенных территориальных общин. Доказана крайняя необходимость упорядочения вопросов коммунальной собственности на земли с целью укрепления материальной и финансовой основы местного самоуправления, направленного на формирование позитивных тенденций социального развития сельских поселений. Осуществлена оценка новейших тенденций передачи государственных сельскохозяйственных земель в коммунальную собственность сельским, поселковым объединенным территориальным общинам.

Ключевые слова: социальное развитие, коммунальная собственность, муниципальное хозяйство, децентрализация.

V.L. Zhakhovska

PhD (Economics), Senior Research
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine,
01032, Ukraine, Kyiv, Taras Shevchenko blvd, 60
E-mail: valentinnazh@gmail.com

SOCIAL DEVELOPMENT OF RURAL AREAS BASED ON MUNICIPAL PROPERTY IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

The systemic reform of the administrative-territorial system of Ukraine implies a new division of powers between executive authorities and local self-government bodies, which significantly extends the competence of the latter. In these conditions it is important to assess the latest trends and real opportunities for the implementation of the social function of local self-government, including through the operation of communal property objects. The article defines the circle of subjects, tools and resources for influencing social development of settlements according to the levels of the hierarchical system of governance in Ukraine. The reasons and consequences of the reduction of the communal sector in the context of influence on social trends in the territorial community are established. The necessity of maintaining sufficient volumes of property, the number of enterprises and communal property

objects is proved, which provide the basis for full and prompt fulfilment of socially important functions of local authorities. The positive tendencies of the social development of territorial communities after them obtaining extended powers for the management of the municipal economy are revealed – from the support of communal objects in the minimum working condition to their modernization, reorientation and activation of their socio-economic potential. Based on the analysis of data on development expenditures for the social goals of the united territorial communities in the regions, conclusions are drawn about the significant regional differentiation of the financial capacity of the municipalities, including the implementation of social initiatives in rural settlements. Problems in functioning of communal institutions of the social sphere of rural settlements, which arise during the coordination of interests of all subjects of the right of communal property as a result of the formation of united territorial communities are revealed. The urgent need to streamline the issues of communal land ownership are proved in order to strengthen the material and financial basis of local self-government, aimed at forming positive trends of social development of rural settlements. The latest trends in the transfer of state agricultural land to communal property by rural, village, united territorial communities are assessed.

Keywords: social development, communal property, municipal economy, decentralization.

Постановка проблеми. В умовах широкомасштабної децентралізації та реформування територіальної організації влади в Україні вагома частина соціальних питань, і, враховуючи соціально-економічне та політичне становище держави, й соціальних проблем переходить до компетенції органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим пріоритету набуває визначення спроможності цих органів реалізовувати соціальну політику та впливати на основні тренди соціального розвитку на рівні територіальних громад, у тому числі сільських. Право на місцеве самоврядування повинно підкріплюватись можливістю його здійснювати.

Актуальність обраної теми. У сільських поселеннях становлення самоврядування, спроможного задовольняти нагальні соціальні потреби сільського населення та формувати сприятливе життєве середовище для нього, неминуче зіштовхується з необхідністю подолання низки проблем, серед яких: відсутність досвіду використання сучасних практик й інструментів соціальної економіки та стимулювання соціальних ініціатив; нецільове використання об'єктів соціального призначення, зокрема через наявність укладених довгострокових договорів оренди та неможливість їх розірвання в односторонньому порядку; труднощі із визначенням фактичної наявності майна в комунальній власності через порушення порядку та періодичності проведення його інвентаризації; недостатня фінансова наповненість місцевих бюджетів для забезпечення сільського населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб та пасивне пристосування соціальної політики до обмежених фінансово-матеріальних ресурсів територіальної громади.

Соціальне благополуччя українських селян залежить від специфічних факторів: стану базової мережі об'єктів соціального призначення та територіальної доступності її закладів для населення (особливо тих сільських поселень, які не є або не претендують бути в разі об'єднання центрами територіальних громад); обсягів фінансування заходів соціального спрямування, наприклад, зі збереження та модернізації матеріально-технічної основи об'єктів соціальної сфери; наявності і дієвості механізмів взаємодії місцевої влади з громадою, підтримки її ініціативності та самоорганізованості у вирішенні нагальних соціальних питань; належного кадрового забезпечення соціальних установ тощо. Економічною основою для посилення або нівелювання дії цих факторів органами місцевого самоврядування є муніципальна (комунальна) власність, місцеві фінанси, майно, що перебувають у державній власності й передані в управління цим органам, а також інша власність, яка має задовольняти соціальні потреби населення муніципального утворення. Оперування об'єктами комунальної власності дає змогу місцевій владі швидко реагувати на запити населення щодо со-

ціального забезпечення, сприяти повноцінній життєдіяльності громади, створювати суспільно значущі блага та ліквідувати «провали ринку» (коли раціональна поведінка суб'єктів підприємництва в умовах ринкової економіки не забезпечує досягнення соціальних пріоритетів розвитку територіальної громади, а подеколи ускладнює чи гальмує їх реалізацію).

Стан дослідження. Проблема соціального розвитку поселень складна і багатогранна, вона посідає значне місце в науковому доробку багатьох вчених. Різні аспекти формування соціальної політики та механізму її реалізації на національному і муніципальному рівнях висвітлені в працях А.І. Амоші (A.I. Amosha), А.Л. Баланди (A.L. Balanda), Н.П. Борецької (N.P. Boretska), Т.А. Заяць (T.A. Zajats) [1], Е.М. Лібанової (E.M. Libanova), О.В. Макарової (O.V. Makarova), В.П. Мікловди (V.P. Miklovda), В.М. Новікова (V.M. Novikov), О.Ф. Новікової (O.F. Novikova), М.І. Пітюлич (M.I. Pitiulych), У.Я. Садової (U.Ya. Sadova), Л.К. Семів (L.K. Semiv). Особливої актуальності набули дослідження передумов та перспектив соціального розвитку об'єднаних територіальних громад України, що виконали відомі вчені В.Я. Брич (V.Ya. Brych), І.В. Бовсунівська (I.V. Bovsunivska), О.С. Власюк (O.S. Vlasiuk), В.С. Кравців (V.S. Kravtsiv), Ю.М. Петрушенко (Yu.M. Petrushenko), І.І. Хожило (I.I. Khozhylo), Ю.П. Шаров (Yu.P. Sharov). Серед науковців, що обґрунтовують проблеми формування муніципальної (комунальної) власності в Україні, у тому числі її соціальні аспекти, – Т.Г. Барабаш (T.H. Barabash), В.Р. Кучеренко (V.R. Kucherenko), Г.Л. Монастирський (H.L. Monastyrskiy), В.М. Федосов (V.M. Fedosov), В.Л. Андрущенко (V.L. Andrushchenko), В.М. Опарін (V.M. Oparin). Попри значну дослідженість різних соціальних аспектів використання муніципального майна, умови, що швидко змінюються сьогодні під тиском децентралізації, спричиняють появу нових викликів і ризиків для досягнення цілей соціальної політики силами муніципалітетів. Це актуалізує необхідність наукового аналізу потенціалу та особливостей сучасного соціального розвитку поселень України на основі муніципальної власності й муніципального господарства.

Метою статті є визначення сучасних тенденцій і проблем соціального розвитку сільських поселень на основі муніципальної власності в умовах децентралізації та реформ, спрямованих на підвищення самостійності й ефективності місцевих влад.

Виклад основного матеріалу. Унаслідок децентралізації та реформ, спрямованих на підвищення самостійності й ефективності місцевих влад, з новими повноваженнями та фінансовими ресурсами громада перетворюється на ключовий об'єкт соціальної політики. За цих умов муніципальна власність стає не матеріальною основою місцевого самоврядування, а джерелом фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Інтенсивні процеси приватизації підприємств комунальної форми власності призвели до скорочення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування і мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад, через що зменшились реальні можливості для реалізації соціальної функції місцевого самоврядування. Це відбулося на тлі зниження фінансової спроможності сільського населення користуватися соціальними послугами, що надають приватні підприємства, а також за відсутності широкого спектру альтернатив у селян щодо задоволення власних соціальних потреб підприємствами різних форм власності. У зв'язку із цим з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та приватними об'єктами.

У сучасних наукових працях сформовано чітку точку зору щодо визначення меж муніципального господарства. Це не лише підприємства та установи комунальної власності, але й усі органи, установи та підприємства, що відповідальні за розвиток комунального господарства та залучені до надання комунальних послуг населенню [2–4]. На практиці (наприклад під час розробки програм розвитку муніципальної інфраструктури України) до розв'язання проблем муніципального господарства, зокрема його житлово-комунальної складової, залучено такі суб'єкти: центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні й комунальні підприємства (включаючи підприємства, державна чи комунальна частка в яких перевищує 50 %). Ураховуючи сучасні тенденції господарювання і урізноманітнення форм і видів взаємодії місцевих органів влади з підприємствами і організаціями різних форм власності (наприклад на основі проектів публічно-приватного партнерства), соціальні зміни, ініційовані цими органами, можуть відбуватися не тільки за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Фактично соціальний розвиток сільських поселень на муніципальному рівні здійснюється за рахунок поєднання ресурсів державної, комунальної, корпоративної та приватної форм власності.

Головними ознаками муніципальної власності є її належність до відповідної муніципальної територіальної одиниці й участь у процесах забезпечення соціально-економічних потреб її населення. Вона є колективною формою власності, яка надається мешканцям муніципального утворення. Основне навантаження під час формування та реалізації заходів соціальної політики розвитку на рівні сільських поселень покладено саме на об'єкти муніципальної власності. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ці об'єкти належать територіальній громаді, яка наділена правом «володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Склад і перелік цих об'єктів затверджується сільською, селищною радами. Відповідно до п. 1 ст. 60 вказаного Закону, об'єктами комунальної власності територіальних громад сіл та селищ є: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [5]. Саме через розпорядження об'єктами комунальної власності безпосередньо реалізуються найбільш важливі соціальні пріоритети, норми та стандарти розвитку суспільства, надаються соціальні гарантії сільському населенню, зокрема в рамках виконання щорічних програм соціально-економічного розвитку поселень. Тому треба підкреслити важливість недопущення звуження сектору комунальної власності в муніципальному господарстві, необхідність підтримки його частки в обсягах, достатніх для повноцінного виконання соціально важливих функцій органів місцевої влади, наприклад, щодо створення та підтримки сприятливих умов проживання нинішнім і майбутнім поколінням населення сільських поселень. Від рівня розвитку комунальної власності, а також ефективності використання її об'єктів і функціонування всієї системи в цілому істотно залежить оперативність вирішення проблем соціального характеру та можливість задоволення нагальних потреб населення у соціальних послугах на муніципальному рівні.

Рівень зношеності, фізичної та моральної застарілості соціально важливих об'єктів комунальної власності у сільських поселеннях (насамперед малих та віддалених від обласних центрів) сягає критичної позначки – понад 50 %. Накопичилися значні площі ветхого, аварійного житла, десятиліттями незавершеного будівництва, що почало руйнуватися, неможливим є відновлення функціональної готовності багатьох закладів культури, фізичної культури та спорту, соціального і побутового обслуговування; заклади охорони здоров'я та навчальні заклади якщо і підтримували, то у мінімально робочому стані. Це було спричинено відсутністю належного механізму утримання та модернізації комунальних об'єктів соціального призначення відповідно до новітніх потреб громад, підкріплених достатнім фінансуванням. Від 1997 р. у сільських поселеннях України відбувалася поетапна та безоплатна передача у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду сільськогосподарських, переробних та обслуговувальних підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 р. № 1060 «Про поетапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду сільськогосподарських, переробних і обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності»). Однак при цьому практично не відбулося адекватного наповнення місцевих бюджетів із урахуванням додаткового фінансового навантаження на ці об'єкти.

Сформований таким чином сектор комунальної власності за належного управління міг стати важливим джерелом поповнення прибуткової частини місцевих бюджетів і розширити фінансово-економічну основу соціального розвитку поселень. Натомість поширилася практика недобросовісної приватизації муніципального майна, коли поруч з корупцією та спекуляцією адміністративним ресурсом відбувалося виведення зі сфери комунальної власності найбільш інвестиційно привабливих та потенційно прибуткових об'єктів за заниженою вартістю та непрозорими схемами. Масові порушення законодавчо встановлених принципів, порядку та правил обліку і передання об'єктів комунальної власності у довгострокову оренду, неврегульованість права власності на ті об'єкти комунального господарства, що належали сільськогосподарським підприємствам, неправомірне списання комунального майна, складність застосування практики накладення адміністративних покарань за використання орендованих комунальних об'єктів соціальної інфраструктури не за призначенням, у тому числі із порушенням благоустрою поселень, призвели до того, що комунальний сектор фактично втратив інструменти впливу на соціальні тренди в громаді.

Одним із перспективних напрямів соціальної політики в селах є забезпечення муніципальним житлом населення, що має актуальні для села професії (насамперед педагогічних та медичних працівників). Однак на практиці його реалізація обмежується мізерною часткою муніципальної та державної власності у структурі житлової площі в житлових будинках, гуртожитках та нежитлових будівлях (табл. 1). Аналіз динаміки сільського житлового фонду свідчить про його поступове зменшення, зокрема за рахунок визнання його ветхого та аварійного стану. При цьому поповнення цього фонду новим житлом, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету, відбувається надзвичайно повільно (табл. 2).

З метою забезпечення соціальних пріоритетів сільського розвитку органи місцевої влади потребують нарощення муніципальної власності, що почалось із початком реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Таблиця 1. Частка державної та муніципальної власності у структурі житлової площі житлових приміщень у житлових будинках, гуртожитках та нежитлових будівлях на 1 січня *

Житлова площа	2010		2013		2016 *	
	м ²	%	м ²	%	м ²	%
Загалом	256373258	100,00	259162170	100,00	249411196	100,00
Державної власності	1116182	0,44	991847	0,38	823187	0,33
Комунальної власності	3152585	1,23	2858982	1,1	2435852	0,98

Джерело: Статистичний бюлетень «Житловий фонд України» за 2010 р., 2013 р., 2016 р. [6–8].

*З 2013 р. збір статистичної інформації за цим показником відбувається без зазначення форми власності. Дані 2016 р. за формами власності оціночні, розраховані автором.

Таблиця 2. Прийняття в експлуатацію житла у сільській місцевості в Україні

Прийнято в експлуатацію житла	2015	2016
Загальна площа, м ²	3578862	2863918
Частка від попереднього року, %	115,6	80,0
За рахунок коштів державного бюджету:		
Загальна площа, м ²	245	391
Частка від попереднього року, %	3,8	159,6

Джерело: Статистичний бюлетень «Прийняття в експлуатацію житла, об'єктів соціальної сфери та виробничих потужностей за 2016 рік» [9].

Об'єднані територіальні громади отримали розширені повноваження для ведення муніципального господарства, зокрема в частині формування оптимальної мережі комунальних закладів в освіті, медицині, системі надання соціальних послуг, земельних відносинах, дорожній інфраструктурі, сфері планування територій із урахуванням місцевих проблем соціального розвитку сільських поселень. У результаті фіксуються певні позитивні зрушення у розвитку інфраструктури сільських поселень, підвищенні добробуту людей, розширенні спектру та покращенні якості надання соціальних послуг, доступних за місцем проживання.

Аналітична оцінка щорічних звітів Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України про кращі практики місцевого самоврядування 2014–2016 рр., визначених на конкурсній основі (у рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»), показала прогрес практик у сфері управління житлово-комунальним господарством та об'єктами соціальної сфери сільських поселень: від підтримки комунальних об'єктів у мінімально робочому стану до їх модернізації, переорієнтації та розширення сфери використання [10].

Критичного значення для соціального розвитку сільських поселень набуває проблема належного фінансування об'єктів соціальної інфраструктури муніципальним господарством. Через фінансові труднощі, від яких довгий час потерпали органи місцевого самоврядування у сільських поселеннях, об'єкти соціальної сфери, передані ще у 1996–2001 рр. у комунальну власність підприємствами, установами, організаціями агропромислового комплексу колективної та інших форм недержавної власності, не розвивалися належним чином. Приватний сектор (насамперед агрохолдинги) також не мав достатніх мотивів підтримувати соціальну інфраструктуру,

хоча вона підвищує привабливість сільських поселень, сприяє покращенню якості трудового потенціалу, і впливає на формування ринків збуту продукції, робіт та послуг у середньо- та довгостроковій перспективі.

Нині тільки починають формуватися позитивні тенденції соціального розвитку сільських поселень через розширення фінансових можливостей сільських та селищних рад (передовсім тих, що сформували об'єднані територіальні громади – ОТГ), удосконалення процедур адміністрування і контролю використання комунальних об'єктів, їх територій та земель. Згідно з даними національних рахунків соціального захисту України (НРСЗ), частка місцевих бюджетів у загальній сумі видатків на цілі соціального захисту в Україні мала тенденцію до зростання: з 2,34 % у 2010 р. до 4,87 % у 2014 р., у тому числі видатків на підтримку сімей та дітей – з 20,1 до 25,47 %, допомогу інвалідам – з 22,59 до 29,7 % [11]. Загалом аналіз бюджету України показав, що частка місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України істотно не змінювалася: 42,3 % у 2010 р., 43,1 % у 2014 р. і 42,3 % у 2016 р. [12].

Окремо треба виділити зростання ресурсних можливостей для соціального розвитку поселень в ОТГ, у тому числі сільських поселень, які порівняно з міськими є більш активними у формуванні ОТГ, судячи зі структури населення ОТГ за місцем проживання. Так у 2015–2016 рр. виконання доходів загального фонду 159 об'єднаних територіальних громад зросло: за рахунок власних ресурсів – більше, ніж утричі, за рахунок доходів бюджетів (з трансфертами) майже у сім разів. За регіонами субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ у розрахунку на одне поселення (сільське чи міське) коливалися від 2507,00 тис. грн у Закарпатській області (71,63 % населення ОТГ області припадало на сільське), 1224,43 тис. грн у Миколаївській (сформована ОТГ на 100 % складалася із сільського населення) до 279,43 тис. грн у Полтавській та 298,53 тис. грн у Львівській областях (57,7 % та 83,40 % відповідно). Фактичні надходження власних доходів ОТГ на одну особу коливалися від 684 грн та 1123 грн в Івано-Франківській та Чернівецькій областях до 4329 грн та 4960 грн у Дніпропетровській та Донецькій. Порівняння цих даних дає змогу дійти висновку про значну регіональну диференціацію фінансової спроможності муніципалітетів ОТГ, у тому числі в частині реалізації соціальних ініціатив у сільських поселеннях. Як наслідок, видатки розвитку, які у 2016 р. були використані на ремонт доріг, будівництво, благоустрій територій, житлово-комунальне господарство, капітальний ремонт та реконструкцію закладів соціально-культурної сфери, у розрахунку на одну особу коливалися від 784 грн в Кіровоградській, 869 грн у Чернівецькій та 940 грн в Івано-Франківській областях до 2 651 грн у Полтавській, 2 585 грн у Донецькій областях (табл. 3).

Населення усіх поселень України здебільшого незадовільно оцінює роботу підприємств комунальної власності. Особливо критично до їхньої роботи ставиться молодь, яка, по-перше, недостатньо обізнана щодо можливостей та умов користування послугами цих підприємств, по-друге, в разі звернення до комунальних підприємств акцентує увагу на низькому рівні задоволення якістю отриманих послуг. Так, за результатами соціологічного обстеження «Молодь України – 2015», 33 % респондентів відмічають низьку якість та / або ефективність роботи комунальних і державних організацій, а також органів державної влади [13]. При цьому 29 % вказують на нерозвиненість інфраструктури поселень, де мешкають, зокрема: щодо утримання будинків, вулиць, доріг, наявності дитячих садків, шкіл, лікарень. Порівнюючи оцінки щодо рівня задоволеності послугами, наданими приватними та державними / комунальними медичними закладами, варто вказати на більшу відповідність перших потребам молоді у сфері охорони здоров'я. Так, 76 % респондентів зазначили, що повністю або скоріше задоволені консультацією лікаря під час відвідування приватного закладу, у

державному / комунальному закладі таких 51 %. При цьому частота звернень молоді до медичних закладів була вищою в державній / комунальній сфері, ніж у приватній (за останні 12 місяців 27 % та 12 % респондентів зверталися за консультацією до лікаря відповідно).

Незважаючи на той факт, що з початком процесу децентралізації ОТГ отримали більше правових, фінансових, організаційних можливостей для соціального розвитку поселень на основі муніципального господарства, більшість мешканців сіл не помічають особливих змін. Так, за результатами всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», проведеного у жовтні—грудні 2016 р. 62,7 % жителів сіл, які стали центрами ОТГ, та 60,6 % жителів сіл, які не стали такими, відмічають, що якість послуг, які надаються у громаді, не змінилася [14]. Відповідно 26,3 % та 16,0 % вважають, що якість послуг покращилася, а 6,6 % та 16,3 % — погіршилася. Порівняння відповідей населення на запитання: «Які з перелічених на цій картці можливих результатів реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади Ви хотіли б відчуті в першу чергу?» у 2015—2016 рр. показують, що, по-перше, проблема поліпшення якості і доступності послуг є пріоритетною (на другому місці за важливістю), по-друге, очікуванням на її вирішення у 2016 р. було охоплено 61,8 % респондентів проти 49,2 % у 2015 р. Деталізація цих результатів за типами поселень у 2016 р. показала, що на поліпшення якості та доступності послуг сподіваються 64,1 % — у селах і 59,0 % — у смт та маленьких містах.

Також опитування показало, що сільські мешканці очікують, що реформа місцевого самоврядування та децентралізація позитивно вплинуть на добробут громад (20,7 % жителів сіл та 50,2 % смт і маленьких міст сподіваються на це). При цьому найактивнішим суб'єктом та реалізатором цих змін селяни вважають місцеву владу (сільську, селищну раду) — про це повідомили 21,3 % респондентів із сіл, смт та маленьких міст. Інші суб'єкти муніципального господарства, на думку селян, є не особливо впливовими. 4,6 % опитаних у селах, смт та маленьких містах стверджують, що обласна державна адміністрація є найбільшим провідником реформ, 5,6 % — районна державна адміністрація; 8 % — районна рада, 4,0 % — обласна рада, 3,0 % — міжнародні організації / проекти / програми, 1,0 % — середній та малий бізнес, 0,8 % — великий бізнес. З останніх цифр видно, що бізнес, який перебуває здебільшого поза сферою комунальної та державної власності, зарекомендував себе в громадській свідомості як такий, що фактично не впливає на соціальні тренди реформ, наприклад зростання добробуту і поліпшення якості надання послуг в поселеннях.

Реалізація соціальної політики в сільських поселеннях потребує впорядкування питань щодо власності на землю. У 2013 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної та комунальної власності» визначено, що землі, які знаходяться на території сільських, селищних, міських рад і не входять до земель поселень, залишаються у власності держави. Право розпорядження цими землями було передано Державному агентству земельних ресурсів України та його територіальним органам. Органи місцевого самоврядування втратили значну частку земель комунальної власності, що істотно обмежило їхні можливості щодо виконання завдань соціального розвитку. Так, недоотримано кошти від здачі земель в оренду; втрачено безпосередній контроль за їх використанням способами, які призводять до негативних екологічних та соціальних наслідків; ускладнилася розробка генеральних планів через неможливість використання земель за межами поселень. Крім того, розпорошення повноважень із розпорядження цими землями між багатьма органами виконавчої влади, які переважно територіально віддалені від більшості сільських поселень, обмежувало доступність адміністративних послуг для населення.

Таблиця 3. Державні субвенції на формування інфраструктури ОТГ, видатки розвитку на соціальні цілі та частка сільського населення в структурі ОТГ у регіонах у 2016 р. *

Регіони	Субвенція з держбюджету на формування інфраструктури ОТГ, тис. грн (використано)	Кількість населених пунктів	Субвенція у розрахунку		Чисельність населення громад станом на 01.01.2015			Фактичні надходження власних доходів на одну особу, грн	Видатки на розвиток на одну особу, грн
			на одини поселення, тис. грн	на одини особу, грн	всього	у тому числі сільського	%		
Вінницька	5 617,90	14	401,28	234,42	23 965	4 762	19,87	1 323	
Волинська	26 230,90	80	327,89	984,79	26 636	20 358	76,43	1 480	
Дніпропетровська	85 812,20	159	539,70	637,37	134 635	84 012	62,40	2 294	
Донецька	32 369,20	65	497,99	565,19	57 271	20 572	35,92	2 585	
Житомирська	53 568,90	152	352,43	1036,27	51 694	33 697	65,19	1 496	
Закарпатська	15 042,00	6	2507,00	468,41	32 113	23 001	71,63	1 820	
Запорізька	44 911,30	57	787,92	1141,53	39 343	27 045	68,74	1 874	
Івано-Франківська	21 855,20	26	840,58	632,95	34 529	29 177	84,50	940	
Київська	5 969,80	6	994,97	570,29	10468	5761	55,03	1025	
Кіровоградська	7 627,10	25	305,08	295,53	25 808	3 817	14,79	784	
Луганська	17 480,50	30	582,68	680,84	25 675	9 168	35,71	1147	
Львівська	45 077,70	151	298,53	682,14	66 083	55 116	83,40	1 151	
Миколаївська	4 897,70	4	1224,43	1432,49	3419	3419	100,00	2260	
Одеська	62 114,40	98	633,82	726,91	85 450	48 928	57,26	1 731	
Полтавська	50 017,30	179	279,43	578,55	86 453	49 946	57,77	2 651	
Рівненська	25 214,30	41	614,98	955,63	26 385	21 723	82,33	1 662	
Сумська	9 599,80	21	457,13	1707,85	5621	5621	100,00	2387	
Тернопільська	133 314,50	283	471,08	584,25	228 179	159 168	69,76	949	
Харківська	0,00	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
Херсонська	4 607,60	14	329,11	1455,34	3166	3166	100,00	1832	
Хмельницька	204 156,10	490	416,65	683,05	298 889	203 939	68,23	1 289	
Черкаська	12 829,10	12	1069,09	697,57	18 391	13 587	73,88	1 145	
Чернівецька	45 393,60	45	1008,75	556,82	81 523	62 741	76,96	869	
Чернігівська	31 001,20	57	543,88	1250,15	24 798	14 849	59,88	1 952	

Джерело: Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік. Фінансово-аналітичні матеріали / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/De-centr-297x210_Articl-2017.pdf (дата звернення: 02.07.2018).

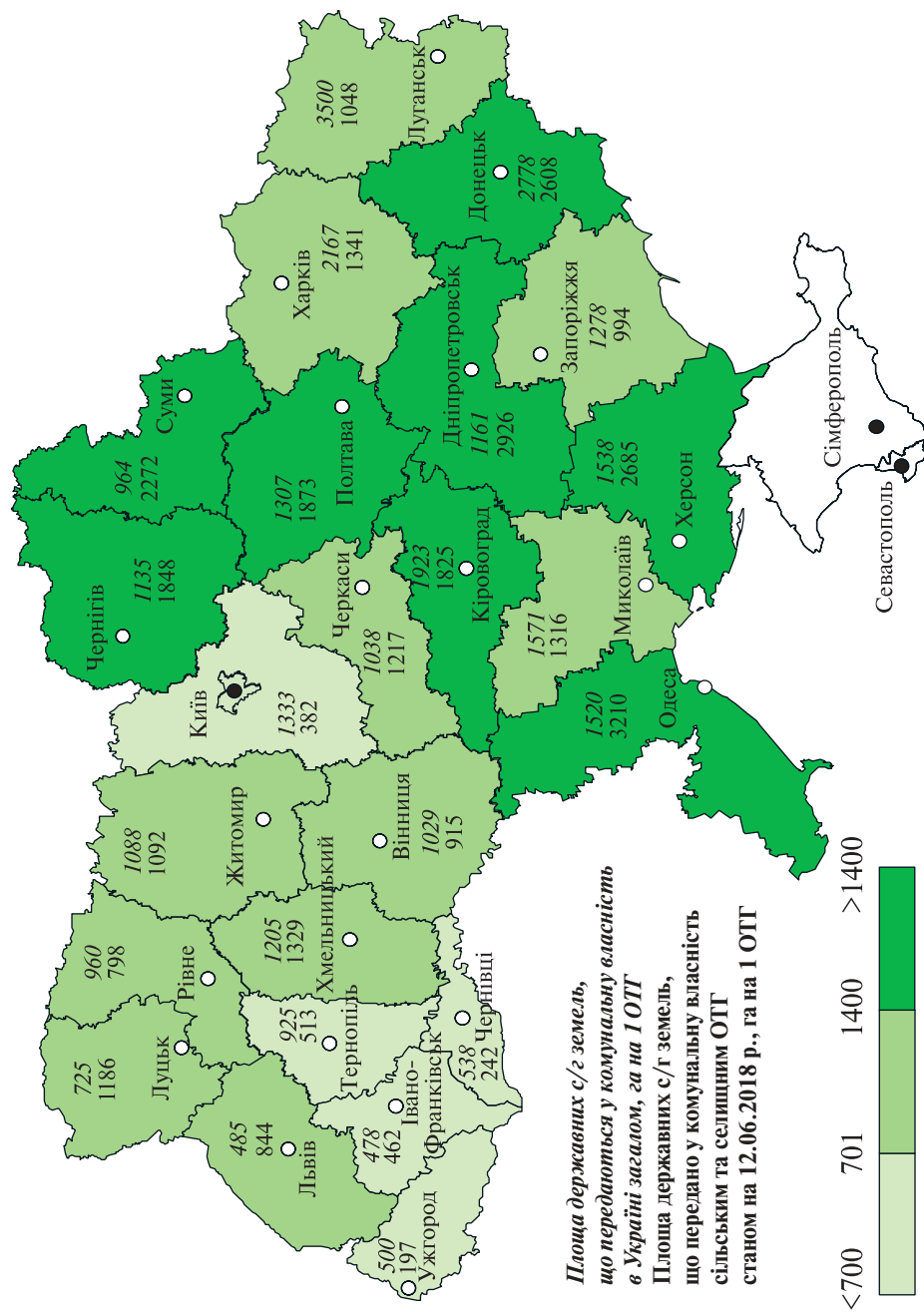


Рисунок. Площа державних с/г земель, які передаються в комунальну власність в Україні в 2018 р., та площа державних с/г земель, які вже передано в комунальну власність сільським, селищним ОУТ станом на 07.06.2018 р., га у розрахунку на одну ОУТ

* Розраховано за даними [15].

На вирішення окреслених вище проблем спрямовано розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад». Таким чином, Урядом було ініційовано передання земель сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ. Загалом в Україні кількість ОТГ, яким передаються сільськогосподарські землі у комунальну власність, становить 665. Орієнтовна площа таких земель – 759,0 тис. га. Загальна площа с/г земель, які вже передані сільським, селищним ОТГ (223 ОТГ) у комунальну власність – 336,4 тис. га. Площу державних сільськогосподарських земель, які передаються в комунальну власність в Україні у 2018 р. та площу державних сільськогосподарських земель, які вже передано в комунальну власність сільським, селищним ОТГ станом на 07.06.2018 р., у розрахунку на одну ОТГ ілюструє рисунок. Показники у різних регіонах України істотно відмінні. Так, станом на 07.06.2018 р. у середньому одна сільська або селищна громада Одеської та Херсонської областей отримала 3210 та 2685 га, Закарпатської та Чернівецької – 197 та 242 га відповідно.

У результаті реформування адміністративно-територіального устрою в Україні розширюються повноваження місцевого самврядування щодо володіння, користування та розпорядження майном, що знаходиться у комунальній власності. Водночас на етапі добровільного об'єднання територіальних громад виникають конфліктні ситуації, спори та неясність у правовідносинах між суб'єктами місцевого самоврядування різних ієрархічних рівнів із приводу привласнення (передачі) тих об'єктів, що перебувають у комунальній власності районів, а також спільній комунальній власності територіальних громад сіл та селищ. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ОТГ є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ. У зв'язку з цим необхідно дійти консенсусу у цьому питанні таким суб'єктам: районним радам з ОТГ, ОТГ у межах одного району, ОТГ суміжних районів. На практиці під час створення ОТГ поза форматом «один район – одна громада» виникають проблеми узгодження інтересів усіх суб'єктів права комунальної власності, насамперед територіальних громад суміжних районів під час розширення межі району, на території якого розташовані об'єкти комунальної власності утвореної об'єднаної територіальної громади. Ці проблеми обумовлені: по-перше, відсутністю належного правового поля, відповідних норм та практик щодо визначення частки майна комунальної власності за відповідною територіальною громадою. По-друге, чинним законодавством не встановлено жодних строків щодо ухвалення рішення районною радою про передання об'єктів спільної власності територіальних громад району у власність ОТГ. Ця прогалина у законодавстві створює умови для затягування процедури передачі. Непоодинокі випадки, коли районна рада не розглядає це питання на пленарному засіданні сесії та не ухвалює відповідне рішення. По-третє, не всі територіальні громади погоджуються на добровільне об'єднання і на передачу майна іншій територіальній громаді.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Скорочення фактичної наявності майна в комунальній власності на тлі недостатньої фінансової наповненості місцевих бюджетів обмежує дієздатність органів місцевого самоврядування, у тому числі в частині реалізації соціальної політики у селах. Покращити цю ситуацію можна шляхом прискорення формування ОТГ та популяризації результатів їхньої діяльності в рамках шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні *DESPRO, U – LEAD* з Європою, що супроводжується позитивними зрушеннями у розвитку інфраструктури сільських поселень, підвищенні добробуту людей,

розширенні спектру та покращанні якості надання соціальних послуг, доступних за місцем проживання.

Перспективні дослідження у цьому напрямі мають бути пов'язані з обґрунтуванням механізму створення надійної матеріальної, фінансової та організаційної основи для забезпечення прямих та делегованих соціальних інтересів громадян органами самоврядування. З метою компенсації браку ресурсів муніципальної форми власності актуальним є виявлення дієвих способів публічно-приватного партнерства у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Заяць Т.А. Сільські поселення України: потенціал продуктивності // Розвиток економіки України під впливом економічних, соціальних, технологічних та екологічних трендів / [Т.А. Заяць, О.І. Дяконенко, Т.Г. Кравцова, В.С. Заяць], за ред. М.С. Пашкевич, Ж.К. Нестеренко; М-во освіти і науки України, Запор. нац. техн. ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпропетровськ : Вид. Нац. держ. ун-ту, 2015. – С. 221–229.
2. Стратегії розвитку комунального сектору міського господарства / за наук. кер. і ред. Кучеренка В.Р. і Дзезика С.С. – Одеса, 2009. – 154 с.
3. Бовсунівська В.І. Муніципальний інтерес в системі економічних інтересів // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Економіка. – 2012. – Вип. 12. – С. 45–55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu_ekon_2012_12_8.pdf (дата звернення: 18.04.2018).
4. Дубская О.С., Стрельченко Е.А. Муниципальное хозяйство: особенности, структура и модели // Пространство экономики. – 2011. – № 3–2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnoe-hozyaystvo-osobennosti-struktura-i-modeli> (дата звернення: 18.04.2018).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від від 21.05.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page> (дата звернення: 20.01.2018).
6. Житловий фонд України у 2010 році: Стат. бюлетень / Державна служба статистики України. – Київ, 2011. – 375 с.
7. Житловий фонд України у 2013 році: Стат. бюлетень / Державна служба статистики України. – Київ, 2014. – 99 с.
8. Житловий фонд України у 2016 році: Стат. бюлетень / Державна служба статистики України. – Київ, 2017. – 74 с.
9. Прийняття в експлуатацію житла, об'єктів соціальної сфери та виробничих потужностей за 2016 рік: Стат. бюлетень / Державна служба статистики України. – Київ, 2017. – 115 с.
10. Абрам'юк І.С., Юрченко М.М., Яровенко Н.П. Збірка практик – переможців конкурсу «Кращі практики місцевого самоврядування» 2016 року / М-во регіон. розвитку, буд-ва та житл.-комун. госп-ва України, Рада Європи. – Київ : Україна, 2017. – 92 с.
11. Національні рахунки соціального захисту (НРСЗ) України у 2014 році: Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2016/bl/02/bl_nrsz_14pdf.zip/ (дата звернення: 18.04.2018).
12. Бюджет України 2016: Статистичний збірник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dostup.pravda.com.ua/request/28002/response/53984/attach/2/Budget%20of%20Ukraine%202016.pdf/> (дата звернення: 18.04.2018).
13. Молодь України, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gfk.com/uk-ua/insights/news/doslidzhennja-molod-ukrajini-2015/> (дата звернення: 18.04.2018).
14. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати другої хвилі соціологічного дослідження Аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analytichniy_zvit_Detsentralizatsia_2-Khvyliya.pdf (дата звернення: 18.04.2018).
15. Передача земель із державної власності у комунальну власність // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/peredacha-zemel-iz-derzhavnoyi-vlasnosti-u-komunalnu-vlasnist/> (дата звернення: 18.04.2018).

REFERENCES

1. Zajats, T.A., Diakonenko, O.I., Kravtsova, T.H., & Zajats, V.S. (2015). Silski poselennia Ukrainy: potentsial produktyvnosti [Rural settlements of Ukraine: potential output]. *Rozvytok ekonomiky Ukrainy pid vplyvom ekonomichnykh, sotsialnykh, tekhnologichnykh ta ekolohichnykh trendiv - The development of the Ukrainian economy under the influence of economic, social, technological and environmental trends*. M.S. Pashkevych, Zh.K. Nesterenko (Ed.). M-vo osvity i nauky Ukrainy. Zapor. nats. tekhn. un-t. Nats. hirn. un-t. Dnipropetrovs'k: NHU.
2. Kucherenko, V.R., & Dzezyk, S.S. (2009). *Stratehii rozvytku komunalnoho sektoru miskoho hospodarstva [Strategy for the development of the communal sector of the municipal economy]*. Odesa.
3. Bovsunivska, V.I. (2012). Munitsypalni interes v systemi ekonomichnykh interesiv [Municipal interest in the system of economic interests]. *nbu.gov.ua*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvam_ekon_2012_12_8.pdf
4. Dubskaia, O.S., & Strelchenko, E.A. (2011). Munytsypalnoe khoziaistvo: osobennosti, struktura y modely [Municipal economy: features, structure and models]. *Prostranstvo jekonomiki - The space of the economy, 3-2*. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsypalnoe-hozyaystvo-osobennosti-struktura-i-modeli>
5. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» [Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine] (1997). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page> [in Ukrainian].
6. *Zhytlovyi fond Ukrainy u 2010 rotsi: Stat. biuletyn [Housing Fund of Ukraine in 2010: Statistical Bulletin]*. (2011). Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].
7. *Zhytlovyi fond Ukrainy u 2013 rotsi: Stat. biuletyn [Housing Fund of Ukraine in 2013: Statistical Bulletin]*. (2014). Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].
8. *Zhytlovyi fond Ukrainy u 2016 rotsi: Stat. biuletyn [Housing Fund of Ukraine in 2016: Statistical Bulletin]*. (2017). Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].
9. *Pryiniattia v ekspluatatsiiu zhytla, ob'ektiv sotsialnoi sfery ta vyrobnychyykh potuzhnostei za 2016 rik [Acceptance of housing, social facilities and production facilities for 2016]*. (2017). Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].
10. Abramiuk, I.C., Yurchenko, M.M., & Yarovenko, N.P. (2017). *Zbirka praktyk - peremozhtsiv konkursu «Krashchi praktyky mistsevoho samovriadiuvannia» 2016 roku [Collection of Practices - Winners of the «Best Practices of Local Self-Government» competition in 2016]*. Kyiv [in Ukrainian].
11. Natsionalni rakhunky sotsialnoho zakhystu (NRSZ) Ukrainy u 2014 rotsi: Statystychnyi biuletyn [National Accounts of Social Protection (NASP) of Ukraine in 2014: Statistical Bulletin]. (2015). *ukrstat.org*. Retrieved from http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2016/bl/02/bl_nrsz_14pdf.zip [in Ukrainian].
12. Statystychnyi zbirnyk «Biudzhety Ukrainy 2016» [Statistical collection «The Budget of Ukraine 2016»]. (2017). *dostup.pravda.com.ua*. Retrieved from <https://dostup.pravda.com.ua/request/28002/response/53984/attach/2/Budget%20of%20Ukraine%202016.pdf> [in Ukrainian].
13. Doslidzhennia «Molod Ukrainy, 2015» [Research «Youth of Ukraine, 2015»]. (2015). *gfk.com*. Retrieved from <http://www.gfk.com/uk-ua/insights/news/doslidzhennja-molod-ukrajini-2015/> [in Ukrainian].
14. Analitichnyi zvit «Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia: rezultaty druhoi khyvli sotsiolohichnoho doslidzhennia» [Analytical report «Decentralization and Local Self-Government Reform: Results of the Second Wave of Sociological Research»] (2016). *slg-coe.org.ua*. Retrieved from http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitichnyi_zvit_Detsentralizatsiia_2-Khvylya.pdf [in Ukrainian].
15. Novyny ministerstva ahrarynoi polityky ta prodovolstva Ukrainy «Peredacha zemel iz derzhavnoi vlasnosti u komunalnu vlasnist» [News from the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine «Transfer of land from state property to communal property»] (2018). *kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/peredacha-zemel-iz-derzhavnoyi-vlasnosti-u-komunalnu-vlasnist/> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 19.04.2018.