

УДК 32.019.52

ЗАБЛОДСЬКА І. В., РОГОЗЯН Ю. С.

ФОКУС-ГРУПОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СХОДУ УКРАЇНИ

Положення статті розкривають актуальність та своєчасність впровадження реформи децентралізації в Україні згідно європейських тенденцій місцевого розвитку. Виявлено основні результати об'єднання територіальних громад на Сході України. Проаналізовано соціально-економічні показники діяльності Лиманської, Білокуракинської та Чмирівської територіальних громад, виявлено конкретні проблеми їх розвитку, обґрунтовано необхідність їх вирішення з боку держави та міжнародних донорів, виявлено наявний позитивний ефект від впровадження процесу створення об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: результати, фокус-групове дослідження, процес децентралізації, об'єднані територіальні громади, розвиток, проблеми.

Постановка проблеми. Позитивні тенденції розвитку країн Європейського Союзу надають Україні широкі економічні та інституціональні перспективи, одна з яких є вкрай актуальною на сьогодні - надання економічної самостійності територіям шляхом створення об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ) задля забезпечення їх добротного розвитку. Безсумнівно, запровадження положень реформи децентралізації та підвищення дієвості місцевого самоврядування є основними засадами ефективної регіональної політики в багатьох економічно успішних країнах, проте для нашої країни дані процеси є новими та незвіданими, що тягне за собою чимало колізій та запитань з практичної реалізації даної реформи. Вирішення таких питань набуває особливого та невідкладно гострого значення для східних ОТГ, де соціально-економічна ситуація досі залишається напруженою (через межування з територіями, де продовжуються військові дії), тому в рамках спільного проекту Інституту економіко-правових досліджень НАН України і Регіонального Представництва Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні постала необхідність проведення аналізу проблем розвитку об'єднаних територіальних громад саме на Сході України за допомогою методу фокус-групового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням регіональних процесів та питань діяльності об'єднаних територіальних громад займалися такі видатні українські вчені, як В. Пилипів, В. Павленко [1], С. Біла, Я. Жаліло, О. Шевченко, В. Жук [2], В. Опарін, Л. Тичковська, С. Юрій, В. Кравчен-

ко та інші, проте малодослідженими залишаються проблем розвитку об'єднаних територіальних громад саме на Сході України, що й обґрунтовує мету статті, яка полягає у проведенні фокус-групового дослідження проблем розвитку об'єднаних територіальних громад Сходу України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виконання дослідження та реалізація вищевказаного проекту відбувалися безпосередньо на місцях, для чого було обрано групу ОТГ до якої входили: Лиманська ОТГ (Донецька область), Білокуракинська ОТГ та Чмирівська ОТГ (Луганська область). Результати дослідження зводяться до аналізу соціально-економічних показників розвитку ОТГ та виявлення сучасних, і, найголовніше, конкретних проблем, вирішення яких потребує нагальної підтримки з боку держави та міжнародних донорів.

Лиманська міську ОТГ було створено 23 липня 2015 р. Не дивлячись на близьке розташування поруч з лінією військового зіткнення в Донецькій області, дана громада уособлює собою успішний результат процесу децентралізації. Так, за I півріччя 2016 року фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ всієї Донецької області (з трансфертами з державного бюджету) склали 133 млн. грн., що більше ніж у 1,7 разів у порівнянні з надходженнями аналогічного періоду минулого року. За I півріччя 2016 року місцевими бюджетами ОТГ області з державного бюджету отримано освітню субвенцію у сумі 36 млн. грн., медичну субвенцію – 18 млн. грн. та субвенцію на формування інфраструктури –



12 млн. грн. Оскільки м. Лиман є містом обласного значення, то у 2015 році місцевий бюджет отримував з державного бюджету освітню та медичну субвенцію (фактичні надходження за I півріччя 2015 року становили 23 млн. грн. та 21 млн. грн. відповідно). Також до міського бюджету було зараховано податок на доходи фізичних осіб у сумі 18 млн. грн [3].

Створення Лиманської ОТГ дозволило збільшити доходи на 1 жителя. Виходячи із розрахунку чисельності населення громад (станом на 01 січня 2016 року) та чисельності службовців, можна зазначити, що найбільше навантаження на 1 службовця з надання послуг населенню передбачено саме в Лиманській ОТГ – 194 особи. У 2016 році Лиманська ОТГ отримала 23 млн. грн. у вигляді субвенції з держбюджету на розвиток сільських територій. Ці кошти були повністю використані в період 2016 – поч. 2017 років на реалізацію інфраструктурних проектів, які розроблялися під сільські території громади (будівництво доріг, зовнішнє освітлення, придбання техніки для вивезення сміття, прибирання доріг, покосу трави), це дозволило виконати омріяні роботи з благоустрою в сільській місцевості (що раніше було неможливим) [4; 5].

Розподілення коштів відбулося наступним чином: 3 млн. 877 тис. грн. витрачено на капітальний ремонт адміністративної будівлі для розташування Центру надання адміністративних послуг Лиманської ОТГ; 2 млн. 834 тис. грн. витрачено на капітальний ремонт водопровідних мереж на території сіл та селищ Лиманської міської ради; 647 тис. грн витрачено на капітальний ремонт будівлі дошкільного навчального закладу в селі Яров; 8 млн. грн використано на капітальний ремонт доріг комунальної власності на території Лиманської міської ради (9 доріг); 7 млн. 895 тис. грн. використано на придбання спеціалізованої техніки для комунального підприємства «Лиманський Зеленбуд» [5].

2017 рік почався для Лиманської ОТГ вдало - 15 лютого відбулося підписання Меморандуму щодо співробітництва Лиманської міської ради та Донецької агенції регіонального розвитку щодо спільної діяльності у сфері енергоефективності (розширення реалізації заходів з підвищення енергоефективності, використання альтернативних джерел енергії, залучення інвестицій для реалізації

енергозберігаючих проектів на об'єктах, в будівлях та спорудах Лиманської ОТГ) та щодо створення і функціонування індустріального парку на території громади.

Одним з основних напрямків реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави є побудова системи захисту населення від надзвичайних ситуацій, яка буде спроможна забезпечити безпеку людей та своєчасну допомогу. Тому, на виконання даної мети, в грудні 2016 – січні 2017 року за додаткові кошти з обласного бюджету в Лиманській ОТГ був відкритий перший в області Центр безпеки, що став новітнім для України інструментом для організації захисту від надзвичайних ситуацій. Це пілотний проект по забезпеченню безпеки громадян в ОТГ, адже в Донецькій області це найбільш актуально, тоді як інші громади в Україні можуть вибрати інші пріоритети – наприклад, освіту, охорону здоров'я, культуру [4; 5].

Також, завдяки допомозі міжнародних організацій в адміністративному центрі Лиманської ОТГ в кінці 2016 року з'явився центр надання адміністративних послуг (для чого було спеціально відведено весь перший поверх виконкому).

У сфері освіти Лиманської ОТГ також є позитивні зрушення. На базі Новоселівської школи I–III ступенів відкрили Новоселівський навчально-виховний комплекс «Загальноосвітня школа I–III ступенів — дошкільний навчальний заклад», який вмістить близько тридцяти дітей. У травні – червні 2017 року вже відремонтували дитячі кімнати та учбовий клас; раніше, завдяки співпраці громади з Програмою розвитку ООН «Місцевий розвиток, спрямований на громаду» у школі було замінено вікна, відремонтовано спортивну залу, коридори та кабінети.

Отже, до основних проблем розвитку Лиманської ОТГ (станом на 24.10.2017 р.) слід віднести:

проблема маленьких шкіл. Розрахунок видатків на освіту проводиться у кількості на учня – чим більше учнів, тим більша субвенція, а на території даної ОТГ налічується багато малокомплектних шкіл, де невелика наповнюваність. Тому видається можливим вирішити дану проблему через створення опорних шкіл (це найбільший та найпотужніший навчальний заклад у місцевості, який може мати філії, складені з інших, маленьких закладів освіти I, II та III ступенів);





проблема раціонального й ефективного використання коштів місцевих бюджетів. При збільшенні дохідної частини місцевих бюджетів Лиманська ОТГ не завжди спроможна належним чином розпорядитися отриманими фінансами (наприклад, через порушення термінів проведення тендерів, або невірно підготовленої документації, що порушує всю дану процедуру і призводить до перешкоди освоєння фінансових ресурсів). Дану проблему видається можливим вирішити завдяки розумному та ефективному підбору кадрів, які беруть участь в управлінні Лиманською ОТГ;

проблема нестачі фінансових коштів. Довгі роки села та селища Лиманської ОТГ знаходилися у занепаді, адже не виконувалися капітальні ремонтні роботи інфраструктурних об'єктів. Тепер, для того, щоб відновити покрівлі будинків і споруд, дороги, систему водопостачання – необхідні значні фінансові вливання, адже кошти бюджету та донорів не покривають й половини потрібних витрат;

на території громади розташовано більше 120 баз відпочинку та 9 дитячих здравниць, які до 2014 року щорічно приймали до 70 тис. відпочиваючих та дітей, тобто забезпечували робочі місця і надходження до бюджету. Наближені до Слов'янської курортної зони та Святогірська, вони мали би змогу розвивати туризм на території Лиманської ОТГ, а також інвестиційну привабливість громади. Проте з початком військових дій вони не працюють [5].

Білокуракинську сільську ОТГ було створено 13 серпня 2015 р., яка має імідж успішної громади Луганської області, на території якої реалізується низка важливих заходів. Так, протягом 2016 року у громаді проведено інвентаризацію усіх ресурсів та складено паспорт ОТГ.

За I півріччя 2017 року фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ всієї Луганської області (з трансфертами з державного бюджету) склали 47 млн. грн., що більше ніж у 7 разів у порівнянні з надходженнями аналогічного періоду минулого року. За I півріччя 2016 року місцевими бюджетами ОТГ Луганської області з державного бюджету отримано освітню субвенцію у сумі 10 млн. грн., медичну субвенцію – 8 млн. грн. та субвенцію на формування інфраструктури – 6 млн.грн. Білокуракинська ОТГ отримала з державно-

го бюджету базову дотацію у сумі 0,1 млн.грн. За I півріччя 2016 року Білокуракинська ОТГ перевиконала планові показники доходів загального фонду на 27% [6].

Об'єднання в громади дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя Луганської області. Тому, в середньому, даний показник (у порівнянні з I півріччям 2015 року) зріс більш ніж на 600 грн. (з 256 грн. до 885 грн.). Із розрахунку на 1 жителя Білокуракинська ОТГ отримала 880 грн. Виходячи із розрахунку чисельності населення громад (станом на 01 січня 2016 року) та чисельності службовців, можна зазначити, що навантаження на 1 службовця з надання послуг населенню у Білокуракинській ОТГ становить 228 осіб, а питома вага видатків на утримання службовців у фінансовому ресурсі (без урахування субвенцій) складає 16% [7].

На підставі проведеної аналітичної роботи та збору проектних ідей, розроблено та розпочалось впровадження Стратегічного плану сталого розвитку Білокуракинської ОТГ до 2026 року, пріоритетами якого визначені наступні напрями: розбудова бізнесу та залучення інвестицій; розвиток інфраструктури та надання якісних послуг; енергозбереження, оздоровлення та туризм.

На протязі всього 2017 року адміністрація громади вирішила приділити особливу увагу розвитку інфраструктури сіл, які увійшли до складу ОТГ (а саме, прокладення та забезпечення світлом, водою та дорогами).

В діяльності Білокуракинської ОТГ центральне місце займає розвиток медицини. Так, на протязі всього 2016 року в Білокуракинській центральній районній лікарні відкрили нову операційну європейського рівня (фінансування відбувалося з бюджету громади, району та Державного Фонду регіонального розвитку). Проведено наступні види робіт: капітальний ремонт декількох відділень: пологового, анестезіології, хірургії; обладнання сучасною дихальною апаратурою, лапораскопічною стійкою. Дані заходи привели до того, що в лікарню приїжджають не тільки місцеві пацієнти, а й з сусідніх районів.

До позитивних результатів діяльності Білокуракинської ОТГ також можна віднести наступні приклади: придбання екскаватора для виконання будівельних, навантажувальних, ремонтних та інших робіт на території ОТГ; придбання ГАЗ 3309 КО-503-В-2

вакуумної машини для очищення вигрібних ям та транспортування відходів до місця утилізації на території Білокуракинської територіальної громади; проведення капітального ремонту системи водопостачання с. Олександропіль, Білокуракинського району, проведення капітального ремонту доріг на 6 вулицях смт. Білокуракине, тощо [7].

Проте, не дивлячись на позитивні зрушення у громаді, невирішеними залишаються наступні важливі проблеми (станом на 24.10.2017 р.):

проблема професійного кадрового забезпечення. Нажаль, в Білокуракинській ОТГ небагато людей, які готові працювати на державній службі, йти в органи місцевого самоврядування та брати на себе велику відповідальність. Також є проблема нестачі саме професійних адміністративних кадрів, адже більшість мешканців, які готові працювати на благо громади – не володіють відповідними кваліфікаційними характеристиками;

проблема у сфері освіти. На території Білокуракинської ОТГ, нажал, відсутня наукова система, а саме - вищі навчальні заклади, науково-дослідні установи, що додатково підкріплюється проблемою відтоку кадрів та робочої сили в інші регіони країни чи за кордон. Ви рішити дану проблему можна шляхом вироблення інвестиційно-привабливого іміджу ОТГ, проте даний процес є складним та довготривалим;

пасивність більшої частини населення громади до будь-якої роботи із розвитку території. Люди живуть за принципом особистого піклування, намагаючись переїхати до інших регіонів України (головним чином, через критичну близькість Білокуракинської ОТГ до зони проведення АТО);

проблема незадовільного стану дорожнього покриття та їх невідповідність нормативам технічних параметрів. Кошти бюджету та міжнародних донорів не покривають витрати на капітальний ремонт доріг, особливо у віддалених селах та селищах, де роками не проводилося ніяких робіт;

проблема скорочення трудових ресурсів ОТГ. За результатами місцевого анкетування, виявилось, що відсоток працюючих у кількості більше трьох на підприємствах у 2016 році зменшився до 5,6%, а відсоток підприємств, де працює один робітник збільшився до 39,2%.

Чмирівську ОТГ було сформовано 27 вересня 2016 р. Дана громада є наймолодшою на території Луганської області, яка була створена не за перспективним планом, а за ініціативою місцевих мешканців. Наступний крок для даної громади - Постанова Кабміну про відповідне внесення змін до Перспективного плану, після чого Чмирівська ОТГ отримає можливості виходу на прямі міжбюджетні відносини із Державним бюджетом України і зможе отримати відповідні фінансові ресурси на свій розвиток.

На місцевому рівні, в рамках виконання Проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», на території Чмирівської ОТГ ведеться постійна робота з фермерськими господарствами та особистими землекористувачами. Наразі Чмирівська ОТГ знаходиться на стадії обговорення затвердженого Статуту громади, а у червні 2017 року громада прийняла Рішення «Про встановлення ставок єдиного податку на території Чмирівської сільської ради на 2018 рік» [8].

Не дивлячись на порівняно короткий термін існування, у громаді налічується досить велика кількість нагальних проблем (станом на 24.10.2017 р.):

проблема якості освітньої інфраструктури. Майже всі навчальні заклади, що існують на території Чмирівської ОТГ, потребують модернізації та ремонту, які б забезпечили високу якість навчального процесу та приплив кількості дітей з прилеглих сіл та селищ. Вирішити дану проблему видається можливим спільними зусиллями представників закладів у партнерстві з донорськими організаціями, органами влади та недержавним сектором;

проблема розрізненості громади, що виливається в незмогу концентрувати свої зусилля, відсутність єдності між адміністрацією громади та її мешканцями, небажання вчитись відповідним правилам підготовки документації. Враховуючи, що дана громада тільки починає свій шлях, з даними проблемами можна впоратися, адже, в протилежному випадку громаді загрожуватиме відсутність фінансової підтримки зі сторони влади та приватних донорів на співфінансування ініціатив громади, недовіра людей до самої концепції ОТГ;

проблема низької громадської ініціативи виникає, перш за все, через дистанцій-





ність влади від простих мешканців громади. Вважається доцільним підвищувати інформованість громадян про можливості самоорганізації, вдосконалювати навички активістів, розширяти їх можливості у вирішенні проблем ОТГ.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Резюмуючи вищевикладене можна констатувати наявний позитивний ефект від впровадження процесу створення об'єднаних територіальних громад. Разом з тим, децентралізаційні процеси несуть всім об'єднаним громадам України спільні завдання, виконання яких зможе поліпшити адміністративну та соціально-економічну складову діяльності кожної громади та, як наслідок, країни в цілому:

1. Необхідність зростання зацікавленості вищого керівництва країни до питання децентралізації та подальше підвищення фінансової державної допомоги (незважаючи на проголошення даних процесів пріоритетними для розвитку країни, в реальності відбувається зовсім протилежне. Так, наприклад, в Державному бюджеті – 2017 субвенція на інфраструктурну підтримку громад упала вдвічі. Державний фонд регіонального розвитку зменшився із 3,5 млрд грн до 1 млрд. грн.);

2. Необхідність ухвали нормативно-правового акту, який дозволив би громадам розпоряджатися землями ОТГ за межами населених пунктів. Адже Держгеокадастр наразі вимушено відмовляє місцевим жителям ОТГ у наданні земельних ділянок, натоїмість, виділяють їх стороннім людям;

3. Необхідність професійної, кадрової та фінансової допомоги у розв'язанні соціально-економічних проблем громад, які десятиліттями не вирішувались не тільки з боку держави, а і з боку інших бенефіціарів;

4. Необхідність розробки та впровадження дієвого механізму впливу кожної громади на прийняття відповідних рішень органами влади та місцевого самоврядування;

5. Необхідність розробки та прийняття законодавчо визначеного переліку медичних послуг, які повинні надаватися і фінансуватися на рівні громади, а які — на рівні району, адже наразі його відсутність призводить до плутанини та, як наслідок, до зниження якості послуг, що надаються мешканцям громад.

Таким чином, проведене фокус-групове дослідження проблем розвитку східних ОТГ вказує на той факт, що успішні передумови для подальшого впровадження децентралізаційних процесів вже складено, не зважаючи на наявність поряд бойових дій. Реформа тільки набирає обертів, а тому запропонований перелік пропозицій, безсумнівно, не є вичерпним, що потребує подальших філігранних наукових досліджень, спрямованих на пошук та усунення перешкод у розвитку ОТГ саме на Сході країни.

Література

1. *Павленко В. П.* Управління регіональним розвитком і умовах перехідної економіки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. 08.10.01 - розміщення продуктивних сил і регіональна економіка / В. П. Павленко. – К.: Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, 2006. – 25 с.

2. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіз. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.]; за ред. С. О. Білої. – К.: НІСД, 2011. – 80 с.

3. Інформаційно-аналітична довідка щодо соціально-економічного розвитку Донецького регіону станом на 01.09.2017 р. від 25.09.2017 р. [Електронний ресурс]: офіційний веб-сайт Головного управління статистики в Донецькій області. – Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/>

4. Безпека в громаді – відповідальність місцевої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>

5. Морозова О. Чим живе Лиманська громада? [Електронний ресурс]: Вісті Донбасу. – Режим доступу: <http://www.vesti.dn.ua>

6. Інформаційно-аналітична довідка щодо соціально-економічного розвитку Луганського регіону станом на 01.08.2017 р. від 22.08.2017 р. [Електронний ресурс]: офіційний веб-сайт Головного управління статистики в Луганській області. – Режим доступу: <http://www.lg.ukrstat.gov.ua>

7. Звіт про виконання інвестиційних проектів за 2016 рік від 22.03.2017 [Електронний ресурс]: офіційний веб-сайт Білокуракинської громади. – Режим доступу: <https://bilokurakynska-gromada.gov.ua>

8. Новини Чмирівської громади [Електронний ресурс]: офіційний веб-сайт Чмирівської громади. – Режим доступу: <http://chmyrivska-gromada.gov.ua>

References

1. Pavlenko, V. P. (2006). Management regional development in condition of the connecting economy Ukraine. Manuscript. Kyiv: Council for Study of Productive Forces in Ukraine, National Academy of Science of Ukraine, 23.

2. Bila, S. O. & Zhalilo, I. A. Shevchrnko O. V. & Zhuk, V. I. (2011). Innovative variant to regional development in Ukraine: analysis. Kyiv: SISR, 80.

3. Main Department of Statistics in the Donetsk Region (2017), "Analytical information on the socio-economic development of the Donetsk region", Electronic resource. Retrieved from: <http://donetskstat.gov.ua/>.

4. The official site of decentralization reform (2017), "Community security is the responsibility of local authorities ", Electronic

resource. Retrieved from: <http://decentralization.gov.ua/>.

5. Morozova, O. (2017). "What lives the Liman community?", Visti Donbasu, Electronic resource. Retrieved from: <http://www.vesti.dn.ua>.

6. Main Department of Statistics in the Luhansk Region (2017), "Analytical information on the socio-economic development of the Luhansk region", Electronic resource. Retrieved from: <http://www.lg.ukrstat.gov.ua>.

7. The official site of Bilokurakinska community (2017), "Report on implementation of investment projects for 2016 ", Electronic resource. Retrieved from: <https://bilokurakynska-gromada.gov.ua>.

8. The official site of Chmyrivska community (2017), "News of Chmyrivska community", Electronic resource. Retrieved from: <http://chmyrivska-gromada.gov.ua>.

Заблодская И. В., Рогозян Ю. С.

Фокус-групповое исследования проблем развития объединенных территориальных громад Востока Украины

Положения статьи раскрывают актуальность и своевременность внедрения реформы децентрализации в Украине согласно европейским тенденциям местного развития. Выявлены основные результаты объединения территориальных общин на Востоке Украины. Проанализированы социально-экономические показатели деятельности Лиманской, Белокуракинской и Чмыривской территориальных громад, обнаружены конкретные проблемы их развития, обоснована необходимость их решения со стороны государства и международных доноров, выявлено имеющийся положительный эффект от внедрения процесса создания объединенных территориальных громад.

Ключевые слова: результаты, фокус-групповое исследование, процесс децентрализации, объединенные территориальные громады, развитие, проблемы.

Zablodska I., Rohozian Yu.

The the focus-group research on development problem of the United Territorial Communities on the East of Ukraine

The provisions of the article reveal the urgency and timeliness of the implementation of the decentralization reform in Ukraine in line with European trends of local development. The main results of the association of united territorial communities in the east of the country are revealed. The socio-economic indicators of the activities of the Liman, Belokurakino and Chmyrivka united territorial communities were analyzed, specific problems of their development were identified, the necessity of their solution by the state and international donors was substantiated, the positive effect of the introduction of the process of creating the united territorial communities was revealed.

Key words: results, focus group research, decentralization process, united territorial communities, development, problems.

Рецензент: Овчаренко Є. І. – доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри «Менеджмент та маркетинг» Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, м. Северодонець, Україна.

Reviewer: Ovcharenko E. – Professor, Ph.D. in Economics, Professor, Head of Management and Marketing Department Volodymyr Dahl East Ukrainian National University, Severodonetsk, Ukraine.

e-mail: evgen_ov@rambler.ru

*Стаття подана
30.10.2017 р.*

