

УДК 338.49

DOI: 10.31891/2307-5740-2020-284-4(2)-37

КРАСНОНОСОВА О. М.

Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України

ПРОБЛЕМИ ІНФРАСТРУКТУРНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЬКИХ ГРОМАД В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Процеси утворення агломерацій притаманні багатьом країнам світу, міста втрачають компактну форму та набувають риси значних за масштабами урбанізованих територій, де наявні проблеми зростання відмінностей в рівні та якості життя населення. Питання управління міськими агломераціями стають все більш актуальними, зокрема, інфраструктурне забезпечення території, розподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями державної влади в умовах реформи децентралізації потребують наукового обґрунтування.

Метою роботи є виокремлення проблем інфраструктурного забезпечення міських агломерацій.

Реформа децентралізації має на меті забезпечення формування ефективного та найбільш наближеного до населення інституту влади – місцевого самоврядування. Наразі держава перенесла важелі управлінського впливу щодо підтримки економічного та соціального розвитку територій на органи місцевого самоврядування. Серед значних матеріальних проблем можна визначити інфраструктурну, фінансову та кадрову слабкість місцевих громад. Інфраструктурне забезпечення є вагомим проблемою розвитку міських громад, оскільки результати вирішення цієї проблеми мають безпосередній вплив на рівень та якість життя населення.

Проблема перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку міської громади може бути вирішена за рахунок зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування шляхом концентрації ресурсів на розвитку тих видів економічної діяльності, які здатні дати поштовх до розвитку всієї економічної системи регіону.

Ключові слова: інфраструктура, міська громада, агломераційний процес, інфраструктурне забезпечення міської громади, місцеве самоврядування.

KRASNONOSOVA O.

Research Center for Industrial Problems of Development, NAS of Ukraine

INFRASTRUCTURAL PROVISION PROBLEMS OF LOCAL COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION REFORM

The processes of agglomeration formation are typical for many countries in the world, cities lose their compact shape and acquire the features of large-scale urban areas, where there are problems of growing differences in the level and quality of life. Issues of urban agglomeration management are becoming increasingly important, in particular, the infrastructure of the territory, the distribution of powers and responsibilities between different levels of government in the context of decentralization reform require scientific justification.

The purpose of the article is to distinguish the problem of infrastructural provision of urban agglomerations.

The decentralization reform aims to ensure the formation of an effective and closest to the population institution of power - local self-government. At present, the state has transferred the levers of administrative influence to support the economic and social development of the territories to local governments. Significant material problems include the infrastructural, financial and staffing weaknesses of local communities. Infrastructure is an important problem for the development of urban communities, as the results of solving this problem have a direct impact on the level and quality of life of the population.

The problem of transforming local budgets into an effective tool for socio-economic development of the urban community can be solved by strengthening the financial base of local government by concentrating resources on the development of economic activities that can boost the development of the entire economic system.

Key words: infrastructure, city community, agglomeration process, infrastructural provision of city community, local self-government.

Вступ

Успіх у реалізації реформи децентралізації влади в Україні багато в чому залежить від рівня розвитку міських громад, які на протязі другої половини ХХ сторіччя набули ознак агломерацій. Слід зауважити, що процеси утворення агломерацій притаманні багатьом країнам світу, а отже, можна говорити про загальносвітові тенденції, міста втрачають компактну форму та набувають рис значних за масштабами урбанізованих територій, де наявні проблеми зростання відмінностей в рівні та якості життя населення. За характером проблеми інфраструктурного забезпечення населення, яке мешкає на території регіональних центрів суттєво відрізняються від проблем населення з регіональної периферії, але з часом посилення агломераційних процесів призведе до концентрації більшої частини населення регіонів у містах та загострює проблему їх інфраструктурного забезпечення.

Питання управління міськими агломераціями стають все більш актуальними, зокрема, інфраструктурне забезпечення території, розподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями державної влади в умовах реформи децентралізації потребують наукового обґрунтування.

Постановка мети

Проблемам урбанізації та розвитку територій присвячені роботи багатьох зарубіжних і вітчизняних дослідників. Питаннями регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України присвячені роботи таких науковців, як М. Бутко, О. Васильєв, О. Козирєва, Г. Лещук, Ш. Омаров, Т. Уманець та багатьох інших. Серед досліджень, присвячених проблематиці реорганізації адміністративно-територіального устрою

України заслуговують на увагу роботи О. Амосова, В. Бабаєва, Н. Гавкалової, О. Димченко, Н. Кондратенко, В. Родченка та інших.

Переважає частина науковців займається питаннями визначення ролі та місця великих міст та агломерацій у наявній або перспективній системі адміністративно-територіальної організації влади. Ці питання висвітлені у роботах А. Ачкасова, С. Іщука, В. Семенова та інших. Невирішеним завданням залишається створення рівних умов інфраструктурного забезпечення розвитку населених пунктів агломераційного і периферійного типу у регіонах України, а також створення на цих територіях умов для реалізації пріоритетних інфраструктурних проєктів.

Метою роботи є виокремлення проблем інфраструктурного забезпечення міських агломерацій.

Результати дослідження. Перехід української економіки до сталих ринкових відносин вимагає нових рішень економічних проблем, серед яких є проблеми функціонування та розвитку місцевих громад. Економічна непристосованість місцевих громад до ринкових відносин, нездатність працювати в умовах конкуренції і багато інших негативних чинників гальмують процес їх розвитку.

За визначенням фахівців та науковців однією з найбільш важливих реформ в нашій країні останнього десятиліття є реформа децентралізації влади. Процес децентралізації влади в Україні розпочато 2014 року та триває по теперішній час.

Практичне впровадження децентралізації влади в Україні почалося з прийняття «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [1], законів регулюючих діяльність громад в умовах самоврядування «Про співробітництво територіальних громад» [1], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] та відповідних змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Реформа децентралізації мала на меті забезпечити формування ефективного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. [4]

За визначенням [1] наслідками децентралізації мають бути «інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади».

Внесені зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, у 2015 році надали місцевим громадам більше фінансових ресурсів, що в свою чергу призвело до підвищення їх економічної спроможності та самодостатності.

За визначенням експертів та науковців «тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації у державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни» [4].

Наслідками політики тотальної централізації влади в Україні стали:

- істотна залежність територій від центру;
- низький рівень інвестиційної привабливості територій;
- інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади;
- деградація сільської місцевості;
- складна демографічна ситуація;
- низька якість надання публічних послуг;
- низький рівень довіри до влади;
- високий рівень корупції
- низька ефективність управлінських рішень.[4]

Означені проблеми можна розподілити на адміністративно-управлінські та економічні, рис.1.

Серед значних матеріальних проблем можна визначити інфраструктурну, фінансову та кадрову слабкість місцевої громади.

Вирішення проблем системи управління в першу чергу відбувається шляхом реформування законодавчо-нормативної бази та кадрового забезпечення.

На цьому шляху необхідно прийняти нормативні акти які забезпечать чітко розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою держави.

Зазначимо, такі реформи не потребують значних матеріальних ресурсів. Найбільших матеріально-фінансових ресурсів потребують зміни інфраструктурного забезпечення територій.

Наразі наша держава витрачає значні кошти на підтримку економічного та соціального розвитку територій, серед заходів слід назвати:

- розвиток спортивної інфраструктури,
- розвиток інфраструктури сфери культури,
- розвиток транспортної інфраструктури,
- розвиток соціальної інфраструктури,
- розвиток дорожньої інфраструктури,
- розвиток інфраструктури сфери освіти,
- розвиток інфраструктури сфери охорони здоров'я.



Рис.1. Схема розподілу проблем як наслідки надмірної централізації влади

Найбільше коштів протягом 2020 р. було спрямовано на розвиток дорожньої інфраструктури, ремонт місцевих доріг було визначено пріоритетом Уряду України, табл. 1.

Такі дії були визначені в рамках програми «Велике будівництво». [5]

Програма «Велике будівництво» була розроблена за ініціативою Президента України та спрямована на розбудову якісної інфраструктури.

Таблиця 1

Витрати державних коштів на підтримку та розвиток інфраструктури територій протягом 2020 року [5]

Напрями розподілу	Витрати, млрд. грн
Розвиток дорожньої інфраструктури	61,1
Розвиток інфраструктури сфери освіти	5,2
Розвиток інфраструктури сфери охорони здоров'я	4,8
Розвиток соціальної інфраструктури	4,4
Розвиток транспортної інфраструктури	2,8
Розвиток інфраструктури сфери культури	2,2
Розвиток спортивної інфраструктури	0,5

Джерело: власне опрацювання основи даних [5]

Під об'єктами розбудови визначено: дороги та школи, дитячі садки, центри екстреної медичної допомоги та стадіони. Результати зміни об'єктів інфраструктури за програмою «Велике будівництво» протягом 2020 року представлено в табл. 2.

Таблиця 2

Результати зміни об'єктів інфраструктури за програмою «Велике будівництво» протягом 2020 року.

Напрями поліпшення інфраструктури	Виконання завдання	Кількість
Розвиток дорожньої інфраструктури	Побудовано та відремонтовано доріг місцевого та державного значення (км)	6583
Розвиток інфраструктури сфери освіти	Збудовано, реконструйовано та капітально відремонтовано шкіл (од)	114
Розвиток інфраструктури сфери охорони здоров'я	Відремонтовано приймальних відділень медичних закладів (од)	71
Розвиток транспортної інфраструктури	Збудовано, реконструйовано та капітально відремонтовано мостів (од)	158
Розвиток спортивної інфраструктури	Створено та відновлено спортивних об'єктів (од)	101

Джерело: власне опрацювання на основі даних [5]

Оновлення та розбудова інфраструктури стає пріоритетним завданням, як на державному так і на місцевому рівнях.

За визначенням [3] спроможною територіальною громадою є така громада, у якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Автори І. Сторонянська та А. Пелехатий висловили думку, про необхідність впровадження ідеї стимулювання територіальних громад економічними методами. У цьому контексті вчені акцентують увагу

на об'єднанні громад, як новому прогресивному етапі реалізації адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Наділення об'єднаних громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, і позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, може стати вагомим аргументом на користь активізації укрупнення громад. [6]

Загалом, українська модель реформи місцевих громад є схожою з моделями економічно розвинених європейських країн, оскільки саме у них запозичує цю модель, проте має місце і ряд відмінностей, характерних лише для вітчизняної практики місцевого самоврядування.

Науковець З.О. Сірик в своїй праці [7] визначає, що в умовах України шлях територіальних громад до спроможності лежить виключно через об'єднання та активізацію власного економічного потенціалу. Об'єднання громад не є чистим інструментом співробітництва громад, але його можна вважати однією з форм кооперації спільних зусиль різних територіальних громад шляхом створення більш економічно незалежного та самостійного територіально-адміністративного утворення [7].

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Д. Кольцова визначає наступні функції місцевих громад:

- розвиток територіальної громади (формування внутрішньої структури громади, економічний розвиток і будівництво);

- контрольна діяльність за розвитком довкілля (дороги, транспорт, охорона природи, використання землі), соціальними послугами (соціальне забезпечення, школи, лікарні, культурні послуги), комунальними послугами (забезпечення водою, тепловою енергією, газом, вивіз сміття);

- інформування громади (підвищення рівня обізнаності) [8].

Зазначимо, що інфраструктурне забезпечення громади являє собою сукупність величезної кількості крупних об'єктів: системи тепло-, енерго-, водопостачання та відведення, освітня, медична та багато інших. В умовах реформи децентралізації менеджмент територіального виробництва потребує принципово нових інструментів свого забезпечення.

Обов'язок забезпечити основні соціальні та адміністративні послуги прямо покладено або делеговано органам місцевого самоврядування. Наразі виконувати всі ці функції здатні лише громади міст державного й обласного значення, які, згідно з Бюджетним кодексом, мають безпосередні стосунки з державним бюджетом і володіють реальними правами бюджетної самостійності. Сучасна фінансова залежність значної кількості місцевих громад є однією з основних перешкод на шляху місцевого розвитку.

Загальна більшість бюджетів місцевого самоврядування (80-90%) витрачається на забезпечення повноважень у об'єктах місцевої інфраструктури. Коштів на утримання інфраструктури, об'єктів житлово-комунального господарства, закупівлю обладнання, ліків, організацію харчування школярів не вистачає.

Такі негативні наслідки фінансового стану поглиблюють диспропорції у соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів.

Одним з напрямів який має забезпечити місцевим громадам підвищення рівня фінансової спроможності та ефективності використання власного економічного потенціалу є їх співробітництво на засадах організаційної та інституціональної кооперації.

В умовах коли кошти місцевих бюджетів, виділені на такі цілі, покривають лише заробітну плату працівників бюджетних установ об'єднання та кооперації місцевих громад стає необхідністю.

Згідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності [3]

Об'єднання громад спрощує вирішення завдань з модернізації соціальної інфраструктури, формування місцевих територіальних систем як джерела нарощення соціально-економічного потенціалу, табл. 3.

Висновки

Пріоритетними напрямками перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку міста повинні стати наступні: збільшення, розширення та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок удосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення грошових коштів та реалізації інноваційно-інвестиційних програм на території міста, застосування новітніх підходів формування видаткової частини місцевих бюджетів та підвищення ефективності процесу децентралізації управління фінансовими ресурсами, що акумульовані в бюджеті.

Подальше впровадження децентралізації має забезпечити економічну та соціальну стабільність розвитку, сприяти ефективному використанню бюджетних коштів. Проблема перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку міської громади може бути вирішена за рахунок зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування шляхом концентрації ресурсів на

розвитку тих видів економічної діяльності, які здатні дати поштовх до розвитку всієї економічної системи регіону.

Таблиця 3

**Співробітництво територіальних місцевих громад
в сфері інфраструктурного забезпечення протягом 2020 р. [9]**

Область	кількість проектів співробітництва	ЖКГТ	благоустрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соціального забезпечення	Кількість тер. громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом
Вінницька						
Волинська	1				1	4
Дніпропетровська	1				1	2
Донецька						
Житомирська						
Закарпатська						
Запорізька	8				7	3
Івано-Франківська						
Київська						
Кіровоградська	3				1	4
Луганська						
Львівська						
Миколаївська						
Одеська						
Полтавська	2	1				5
Рівненська	1				1	3
Сумська						
Тернопільська						
Харківська						
Херсонська						
Хмельницька						
Черкаська						
Чернівецька						
Чернігівська						
м. Київ						
Всього	16	1	0	0	11	21

Література

1. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
4. Урядовий портал / Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
5. Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitku-gromad-ta-teritoriy-ukrayini/>
6. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи / І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий // Регіональна економіка. - 2014. - № 3. - С. 228-238. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2014_3_24
7. Сірик З.О. Економічний розвиток і співробітництво територіальних громад / З. О. Сірик // [Регіональна економіка](#). - 2016. - № 3. - С. 34-42. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2016_3_7
8. Кольцова Д.В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування [Текст] : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Кольцова Діана Вікторівна ; Донбаська національна академія будівництва і архітектури. - Макіївка, 2006. - 198 арк.: рис., табл. - арк. 177-193 URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%86%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%94\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%86%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%94$)
9. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf>

References

1. Kontsepsiia reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/333-2014-%D1%80#Tekht>
2. Zakon Ukrainy «Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/1508-18#Tekht>
3. Zakon Ukrainy «Pro dobrovil'ne ob'iednannia terytorial'nykh hromad» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lavs/show/157-19#Tekht>
4. Uriadovyy portal / Yedynyy veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini URL: <https://vvv.kmu.gov.ua/diialnist/reformi/efektivne-vriaduvannia/reforma-detsentralizatsiyi>
5. Ofitsiynyy veb-sajt Ministerstva rozvytku hromad ta terytorij Ukrainy URL: <https://vvv.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennia-pro-ministerstvo-rozvytku-gromad-ta-teritorij-ukrayini/>
6. Finansove zabezpechennia rozvytku terytorial'nykh hromad u konteksti administratyvno-terytorial'noi reformy / I. Z. Storonians'ka, A. O. Pelekhatyj // Rehional'na ekonomika. - 2014. - № 3. - S. 228-238. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2014_3_24
7. Siryk Z.O. Ekonomichnyy rozvytok i spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad / Z. O. Siryk // Rehional'na ekonomika. - 2016. - № 3. - S. 34-42. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2016_3_7
8. Kol'tsova D.V. Orhany samoorganizatsii naselennia v systemi mistsevoho samovriaduvannia [Tekst] : dys... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.04 / Kol'tsova Diana Viktorivna ; Donbas'ka natsional'na akademiia budivnytstva i arkhitektury. - Makiiivka, 2006. - 198 ark.: rys., tabl. - ark. 177-193 URL: [http://vvv.irbis-nbuv.gov.ua/tsgibin/irbis_nbuv/tsgibirbis_64.ekhe?Z21ID=&I21DBN=ETs&P21DBN=ETs&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullvebr&Ts21TsOM=S&S21TsNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21TsOLORTERMS=1&S21STR=%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D1%8Ts%D1%86%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%94\\$](http://vvv.irbis-nbuv.gov.ua/tsgibin/irbis_nbuv/tsgibirbis_64.ekhe?Z21ID=&I21DBN=ETs&P21DBN=ETs&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullvebr&Ts21TsOM=S&S21TsNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21TsOLORTERMS=1&S21STR=%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D1%8Ts%D1%86%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%94$)
9. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia URL: <https://detsentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf>

Надійшла / Paper received : 16.08.2020
Надрукована / Paper Printed : 28.09.2020