

УДК 352:334.7

Переверзева А.В.
кандидат економічних наук,
доцент кафедри міжнародної економіки,
природних ресурсів і економічної теорії
Запорізького національного університету

КРИТЕРІАЛЬНІ ОЗНАКИ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

CRITERIAL CHARACTERISTICS OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES FORMATION: NATIONAL FEATURES AND FOREIGN EXPERIENCE

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено порівняльний аналіз об'єднаних територіальних громад у країнах ЄС та Україні. Виокремлено критерії об'єднання територіальних громад, які існують в національній економіці і переважно відповідають просторово-часовому принципу, що є недостатнім для повноцінного розвитку членів громади. Розглянуто зарубіжний досвід щодо формування об'єднаних територіальних громад, які утворюються на основі принципу багатокритеріальності.

Ключові слова: критерії, національна економіка, об'єднані територіальні громади, зарубіжний досвід, розвиток, самодостатність.

АННОТАЦИЯ

В статье осуществлен сравнительный анализ объединенных территориальных общин в странах ЕС и Украине. Выделены критерии объединения территориальных общин, которые существуют в национальной экономике и в основном соответствуют пространственно-временному принципу, что является недостаточным для полноценного развития членов общины. Рассмотрен зарубежный опыт относительно формирования территориальных объединений, которые образуются на основе принципа многокритериальности.

Ключевые слова: критерии, национальная экономика, объединенные территориальные громады, зарубежный опыт, развитие, самодостаточность.

ANNOTATION

Comparative analysis of the united territorial communities in the EU member-countries and Ukraine are provided in the article. The criteria of territorial communities' consolidation which exist in the national economy are singled out and mostly correspond to the spatial-temporal principle which is insufficient for the full development of community members. Foreign experience of united territorial community's formation is considered.

Keywords: criteria, national economy, united territorial communities, foreign experience, development, self-sufficiency.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в національній економіці відбувається активізація процесів децентралізації, невід'ємною частиною якої є формування таких територіальних утворень, які б мали високий рівень самодостатності та тим самим забезпечували ефективність функціонування національної економіки за рахунок раціонального використання власних ресурсів. У зв'язку з цим постає питання виокремлення критеріальних ознак, які є основою об'єднання територіальних громад, з урахуванням їх ресурсного потенціалу та здатності до ефективної взаємодії.

Враховуючи складність умов та середовище, в якому потрібно буде функціонувати

та успішно розвиватися об'єднаним територіальним громадам, необхідним вважаємо синтез низки критеріїв, що дає змогу не тільки враховувати унікальність окремих територій, їх людські, земельні та капітальні ресурси, але й визначати перспективи на майбутнє.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних вчених, які значну увагу приділяють дослідженню територіальних громад, слід виокремити В. Дюрана, Б. Дрейфюса [1; 2]. Питання формування та функціонування місцевих громад висвітлені в нормативно-правових актах зарубіжних країн. Окремі моделі та підходи до забезпечення функціонування територіальних громад на засадах сталого розвитку містяться в працях О. Безуглого, І. Залуцького [3–5].

З точки зору державного управління проблеми діяльності та розвитку територіальних громад в Україні досліджували вітчизняні науковці, зокрема В. Бабаєв, І. Дробот, Ю. Куц, Ю. Молодожен, В. Наконечний, С. Саханенко [6–11].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак в працях наведених авторів відсутні наукові дослідження системи критеріальних ознак, яка є основою утворення об'єднаних територіальних громад, що мають високий рівень самодостатності.

Мета статті полягає у виокремленні критеріїв об'єднання територіальних громад на основі використання зарубіжного досвіду, який ґрунтується на принципі багатокритеріальності.

Виклад основного матеріалу дослідження. В національній економіці утворення об'єднаних територіальних громад є засобом реалізації загальнодержавної політики децентралізації, метою якої є підвищення ефективності функціонування національної економіки та зростання рівня життя населення шляхом уповноважень, фінансових коштів та залучення громадян до управління.

За умов активізації процесів децентралізації перед національною економікою постало завдання утворення територіальних об'єднань, які б ефективно функціонували та всебічно

розвивалися. В країнах ЄС територіальні утворення мають різні назви: у Польщі – гміни; Франції, Бельгії, Італії, Швеції – комуни; Іспанії, Великій Британії – муніципалітети; Німеччині – общини (табл. 1).

Всі зазначені в табл. 1 адміністративно-територіальні одиниці, незважаючи на різні назви, мають однакове функціональне призначення: рівень і якість життя людей у громаді мають бути вищими, ніж окремо від неї.

Для успішної реалізації своєї місії кожна об'єднана територіальна громада повинна мати певні передумови, які сприяли її утворенню, тобто систему критеріальних ознак. Важливо зазначити, що ця система може бути, як однокритеріальною, так і багатокритеріальною. За умови однокритеріальності головним вибирається єдиний критерій, на основі чого здійснюється групування. Перевагами такої методики є простота та незначні витрати часу, але суттєвими недоліками виступають неповнота та обмеженість.

З урахуванням того, що об'єднана територіальна громада є системою, яка складається з низки взаємопов'язаних елементів, таких як людські, земельні, капітальні ресурси, на нашу думку, необхідно використовувати принцип багатокритеріальності, який є складним, витратним з точки зору часу, але враховує бага-

тоаспектність та особливості взаємодії елементів в межах об'єднаної територіальної громади.

В національній економіці основою утворення громад є територіально-просторовий принцип, за яким [12]:

- відстань від адміністративного центру громади до найвіддаленішого населеного пункту не має перевищувати 20 кілометрів (хоча у реаліях області може бути і більше);

- час прибуття швидкої медичної та пожежної допомоги до місця у межах громади не має бути більше тридцяти хвилин;

- наявність школи (не менше 250 учнів), дитячого садка (кількість дітей дошкільного віку в адмінцентрі не повинна бути меншою 100).

Слід зауважити, що часто для зручності аналізу статистичних даних ЄС здійснює групування, використовуючи принцип однокритеріальності. Головним критерієм виступає кількість населення. Ця система має назву NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) – номенклатура територіальних одиниць для статистики. Метою цього групування є вирішення таких завдань:

- збір, гармонізація, розвиток регіональної статистичної інформації у країнах ЄС;

- соціально-економічний аналіз регіонів різних рівнів;

Таблиця 1

Варіанти об'єднаних територіальних громад у країнах ЄС та Україні

Назва	Визначення
Об'єднані територіальні громади (Україна)	Адміністративно-територіальна одиниця в Україні, утворена відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».
Гміни (Польща)	Найменша адміністративна одиниця Польщі, до компетенції якої входять початкові школи, дитячі садки, бібліотеки, транспорт, будинки культури, управління ринком та охорона здоров'я, а також фінансові питання.
Комуни (Франція, Бельгія, Італія, Швеція)	1) Адміністративно-територіальна одиниця місцевого управління; 2) ідейна громада людей, які живуть спільно, що мають загальні інтереси, власність, ресурси, а в найбільш радикальних комунах і загальну роботу, дохід; взагалі колектив осіб, що об'єдналися для спільного життя на засадах спільності майна і праці; додатково до комунальної економіки для багатьох сучасних комун стають важливими такі принципи, як прийняття рішень за згодою, неієрархічна структура та екологічний спосіб життя; 3) організація, що має такі основні принципи: велика значущість групи, а не нуклеарної сім'ї; «спільні гроші і витрати»; колективне домоволодіння; групове прийняття рішень і загалом, і в особистих справах.
Муніципалітети (Іспанія, Велика Британія)	1) Найменша адміністративна одиниця, керована виборними органами; 2) автономна територіальна одиниця (населений пункт) зі спільнотою жителів, об'єднаних певними умовами життя, метою, інтересами; з організованим житловим фондом, комунальним обслуговуванням, муніципальною власністю, місцевим бюджетом і виборним органом місцевого самоврядування; 3) орган місцевого самоврядування, як правило, в містах; 4) приміщення, в якому розміщено орган місцевого самоврядування.
Община (Німеччина)	1) Найнижча ступінь у структурі державного адміністрування, носій комунального самоуправління і народовладдя; 2) адміністративна одиниця, головними функціями якої є: – забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ); – побутове обслуговування (громадський транспорт, культура, лазні, спорт, дозвілля); – соціальні питання (соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру)); – формування життєвого середовища, перспективне планування (планування розвитку міста, якість життєвого середовища, екологія, розвиток культури і засобів комунікації); – громадський порядок (пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища).

Джерело: складено автором на основі джерел [12–15]

– формування регіональної політики ЄС [16].

Така класифікація є ієрархічною системою поділу економічної території ЄС на 3 рівні (рис. 1).

Якщо розглядати країни ЄС окремо, то слід зазначити, що об'єднання територіальних громад здійснюється на основі принципу багатокритеріальності.

Критеріями визначення доцільності утворення об'єднань в Німеччині є кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо. При цьому спостерігаються значні відмінності між громадами, тобто кожна є унікальною, що обумовлює необхідність відповідної організації управління залежно від особливостей громади.

Досліджуючи комуну як організацію, Б. Меткальф [18] виокремлює такі її ознаки:

- велика значущість групи, а не нуклеарної сім'ї;
- «спільні гроші і витрати»;
- колективне домоволодіння;
- групове прийняття рішень і загалом, і в особистих справах.

Необхідність використання принципу багатокритеріальності визначає підхід, запропонований Т. Паутовою [19, с. 10], основою якого є декілька критеріїв:

- визначення оптимальної кількості населення з урахуванням кількості працездатного, його приросту, показників зайнятості, міграції тощо;
- забезпечення економічної пропорційності в об'єднанні між економічно розвиненими та депресивними населеними пунктами;
- визначення соціально-економічного та культурного центрів;

– визначення кордонів об'єднання за принципом нерозривності меж наявних областей, територій населених пунктів, об'єктів промисловості.

На основі вищезазначеного можемо сформулювати систему критеріїв об'єднання територіальних громад як синтез національних особливостей та зарубіжного досвіду (табл. 2).

В табл. 2 показано, що існує низка критеріїв, зокрема просторово-часовий, демографічний, трудовий, культурно-історичний, фінансовий. Безумовно, врахування всієї системи критеріїв під час об'єднання територіальних громад є вкрай складним завданням. Але слід зауважити, що тільки за умови використання якомога більшої кількості критеріїв можливе досягнення синергетичного ефекту, який дає змогу всіляко підтримувати саме енергію громад, які визначили свою позицію. Адже головна мета реформи місцевого самоврядування полягає в організації людей навколо місць їх проживання таким чином, щоб сприяти їх спільній діяльності за умови підвищення рівня і якості життя всіх членів громади.

Зазначимо, що життя людини, її успіхи багато в чому залежать від ступеня реалізації здібностей і таланту. Якщо людина зуміє розвинути їх, то ймовірність досягнення значних результатів значно зростає. Успіхи допомагають посісти відповідне місце в суспільстві, почуватися впевнено й підвищити ефективність взаємодії з іншими людьми. Кількість успішних людей у громаді безпосередньо впливає на її функціонування і подальший розвиток, оскільки результати, яких досягають успішні люди, є внеском у її справи. Реалізація потенційних можливостей громади залежить від того, наскільки вдало вдається скеровувати

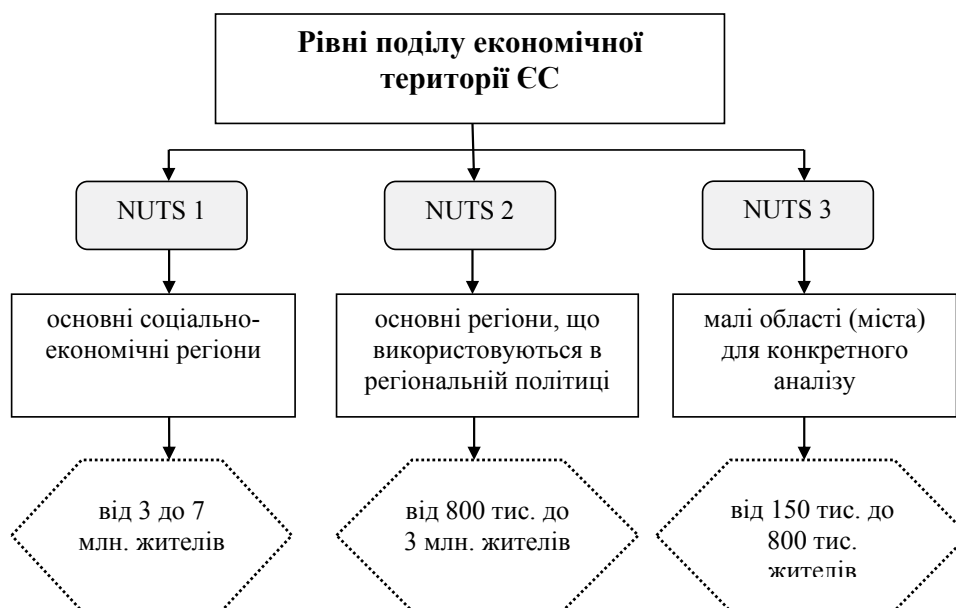


Рис. 1. Групування за методологією ЄС

Джерело: побудовано автором на основі джерела [17]

Таблиця 2

Система критеріїв об'єднання громад в національній економіці

Критерії	Зміст
Наявні	
Просторовий	Відстань від адміністративного центру громади до найвіддаленішого населеного пункту не має перевищувати 20 кілометрів (хоча в реаліях області може бути і більше).
Часовий	Час прибуття швидкої медичної та пожежної допомоги до місця в межах громади не має бути більше тридцяти хвилин.
Соціальні об'єкти	Наявність школи (не менше 250 учнів), дитячого садка (кількість дітей дошкільного віку в адмінцентрі не повинна бути меншою 100).
Додаткові	
Демографічний	Кількість населення, наприклад, в ЄС не може бути менше 2,5 тисячі; для сільської громади – 8,5 тисячі, селищної – 15,6 тисячі, міської – 33,7 тисячі й більше; щільність, структура розселення, приріст, міграція.
Трудовий	Кількість працездатного населення, рівень зайнятості, рівень безробіття, рівень оплати праці.
Культурно-історичний	Традиції, особливості історичного розвитку, історичні зв'язки між окремими територіями.
Фінансовий	Співвідношення власних доходів (наприклад, в ЄС обсяг власних доходів становить не менше 50% від розрахункової потреби) і витрат, рівень дотаційності, доходи і витрати на одну особу.
Пропорційний	Співвідношення кількості економічно розвинених територій та депресивних.

Джерело: згруповано автором самостійно

результати успішної діяльності її членів, як використовуються успіхи окремих людей для підвищення ефективності функціонування громади загалом. На основі зазначеного можна зробити логічний висновок безпосередньої зацікавленості розпізнання здібностей і талантів членів громади та допомоги реалізувати їх, тоді громада буде сильнішою в усіх аспектах діяльності.

Реалії економічного буття свідчать про те, що лідери зазвичай складають 5% від загальної кількості, а 10% становлять активні індивідууми в суспільстві. Якщо 5% членів громади одночасно певним чином будуть здійснювати вплив, то більшість почне це активно повторювати. Цей принцип має назву автосинхронізації.

Висновки. На основі проведеного дослідження можемо зробити висновок, що об'єднання територіальних громад має ґрунтуватися на принципі багатокритеріальності, адже головними учасниками у формуванні, функціонуванні і подальшому розвитку громади є люди, які характеризуються особистими якостями, що призводять до взаємодії між членами громади, створюючи згуртований колектив, який має спільну мету і ґрунтується не лише на розподілі ролей та місць, але й на взаємній підтримці та допомозі в реалізації спільної мети, що полягає в розвитку територіальної громади задля підвищення якості життя. Напрямом подальших досліджень може бути визначення системи критеріїв для утворення об'єднаних територіальних громад, яка буде базуватися на синтезі свого і чужого досвіду. Громада буде спроможною тільки в тому разі, якщо кожен її член буде чітко розуміти можливості підвищення рівня життя в межах громади, ніж існування поза нею.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Дюран В.Э. Местные органы власти во Франции. Москва, 2001. 211 с.
2. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад / пер. з фр. за виданням *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP. 9e édition.* 06.2010.
3. Залуцький І., Брусак Р., Шевчук Б. та ін. Основи сталого розвитку територіальної громади: навчальний посібник. Київ: НАДУ, 2008. 64 с.
4. Безуглий О. Світовий досвід організації сталого розвитку територіальної громади. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Вип. 3 (15). Харків: Магістр, 2006. С. 153–158.
5. Безуглий О. Територіальна громада в Україні: напрями та чинники сталого розвитку: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування». Харків, 2009. 17 с.
6. Бабаєв В. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія. Харків: Харків. нац. акад. міськ. госп-ва, 2010. 306 с.
7. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
8. Куц Ю., Мамонова В., Чаплигін О. та ін. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект: монографія / за заг. ред. Ю. Куца, В. Мамонової. Харків: Магістр, 2008. 236 с.
9. Молодожен Ю. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
10. Наконечний В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір: монографія. Харків: Цифрова друкарня. 263 с.
11. Саханенко С. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. 380 с.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

13. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
14. Воеводство, повят, гмина: децентралізація як елемент європейського стилю. URL: <http://forbes.net.ua/opinions/1421483-voevodstvo-povyat-gmina-decentralizaciya-kak-element-evropejskogo-stilya>.
15. Український юридичний термінологічний словник. URL: <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file=%CC%F3%ED%B3%F6%E8%EF%0%EB%B3%F2%E5%F2.txt>.
16. Villaverde J., Maza A. Regional Disparities in the EU. Are They Robust to the Use of Different Measures and Indicators? Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2011. 54 p.
17. NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.
18. Metcalf B. Shared Visions shared Lives: Communal Living around the Globe, UK: Findhorn Press, 1996. 192 p.
19. Паутова Т. Забезпечення розвитку місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Донецьк: б. в., 2011. 10 с.