



УДК 332.142.4:303.425

Ільїна М.В.

*доктор економічних наук,
старший науковий співробітник
Інституту економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України*

Шпильова Ю.Б.

*кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
Інституту економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України*

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ПРОСТОРОВОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Стаття присвячена методологічним питанням просторової диференціації територій в контексті децентралізації влади в Україні. Обґрунтовано типізацію об'єднаних територіальних громад за їх наближеністю до великих міст та урбанізованих територій, економічною ситуацією, станом соціальної інфраструктури та навколишнього природного середовища. З урахуванням цих факторів представлено алгоритм комплексної диференціації сільських територій.

Ключові слова: сільська територія, просторова диференціація, алгоритм, об'єднана територіальна громада, економічна ситуація, соціальна інфраструктура, екологічний стан.

Ильина М.В., Шпилева Ю.Б. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ

Статья посвящена методологическим вопросам пространственной дифференциации территорий в контексте децентрализации власти в Украине. Обоснована типизация объединенных территориальных общин в зависимости от их близости к крупным городам и урбанизированным территориям, экономической ситуации, состояния социальной инфраструктуры и окружающей среды. С учетом этих факторов представлен алгоритм комплексной дифференциации сельских территорий.

Ключевые слова: сельская территория, пространственная дифференциация, алгоритм, объединенная территориальная община, экономическая ситуация, социальная инфраструктура, экологическое состояние.

Iliina M.V., Shpyliova Y.B. METHODOLOGICAL APPROACH TO SPATIAL DIFFERENTIATION OF RURAL TERRITORIES IN UKRAINE

The article is devoted to methodological issues of spatial differentiation of territories in framework of the decentralization reform being carried on in Ukraine. The typology of integral territorial communities is substantiated by parameters of their proximity to large cities and urban areas, economic situation, and status of social infrastructure and the environment. Taking into account those points the algorithm of complex differentiation of rural territories is presented.

Keywords: rural territory, spatial differentiation, algorithm, integral territorial community, economic situation, social infrastructure, ecological status.

Постановка проблеми. Згідно із започаткованою у 2014 р. реформою децентралізації влади вже у наступному, 2015 році, розпочалося практичне втілення заходів з утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). У перспективних планах, затверджених Урядом України, зазначено утворення в межах реформи децентралізації 1200 ОТГ. На першому етапі добровільно об'єдналися лише 786 міських, селищних та сільських рад. У 2017 році, після ухвалення низки законів, процес формування ОТГ отримав новий імпульс, і станом на 10 вересня 2018 року створено вже 831 громада, 126 із яких очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Лідерами процесу об'єднання є Дніпропетровська область (61 ОТГ), Житомирська (52), Запорізька (51), Волинська (50), Черкаська (49) області. Найгірше об'єднуються ОТГ у Закарпатській (6 ОТГ), Київській (13), Харківській (16) та Кіровоградській (20) областях.

Від початку реформи темпи утворення ОТГ не були однаковими. Так, у 2016 році у порівнянні з попереднім кількістю утворених ОТГ зросла на 230%, у наступному – на 182%, а у 2018 – на 125%. Тобто, темпи об'єднання громад з року в рік скорочуються. Однак на цьому етапі важлива не лише їх кількість, але і якісні характеристики. Штучне, випадкове, необґрунтоване утворення громад ускладнюватиме їх подальше управління та позбавлятиме перспектив майбутнього розвитку. Одними з ключових параметрів, ОТГ, що утворюються, є їх просторові характеристики та розташування по відношенню до великих міст та урбанізованих центрів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Просторову диференціацію територіальних утворень за різноманітними параметрами (насамперед, соціальними, екологічними, економічними, демографічними) досліджують багато вітчизняних та іноземних науковців. В Україні проблеми просторової диференціації міських та сільських територій і регіонів досліджують І. Бистряков, В. Борщевський, В. Кравців, М. Мельникова, І. Сторонянська, С. Тульчинська, В. Удовиченко, М. Хвесик, С. Шульц. З огляду на потребу наукового опрацювання питань адміністративно-територіальної реформи їх дослідження все частіше стосуються особливостей управління фінансами територіальних громад та удосконалення міжбюджетних відносин, пошуком напрямків підвищення місцевих доходів та розробкою інструментів міжтериторіального співробітництва.

Постановка завдання. Водночас поза увагою вітчизняних та закордонних дослідників залишаються мето-

дологічні та практичні питання обґрунтування зв'язку характеру економічної діяльності та перспектив розвитку територіальних громад від особливостей їх розміщення. Останнє позначається не лише на доходності місцевих бюджетів, але й забезпеченості населення соціальними послугами та ефективності використання природних ресурсів. Тому просторові характеристики територіальних громад в Україні, що об'єднуються, потребують глибокого аналізу та обґрунтування відповідних методологічних підходів [1].

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній основним джерелом інформації щодо економічного та соціального стану окремої об'єднаної територіальної громади є паспорт ОТГ. У цьому документі надано докладну інформацію щодо площі, кількості населених пунктів, які утворили громаду, їх населення. У фінансовій частині наведено дані щодо обсягу доходів громади, у тому числі за рахунок бюджету розвитку, базової та реверсної дотації (див. наприклад [2]).

Для аналізу соціального стану громади паспорт включає опис кількості закладів, що утримуються за рахунок бюджету органів місцевого самоврядування, у тому числі: дошкільних, загальноосвітніх навчальних закладів, закладів позашкільної освіти, культури, фізичної культури; об'єктів охорони здоров'я (фельдшерсько-акушерських пунктів, амбулаторій, поліклінік, лікарень, станцій швидкої допомоги). Важливою для аналізу стану громади є також інформація щодо наявності приміщень для розміщення державних органів, установ, що здійснюють повноваження щодо правоохоронної діяльності, реєстрації актів цивільного стану та майнових прав, пенсійного забезпечення, соціального захисту, пожежної безпеки тощо [2]. Паспорт не містить інформацію щодо природних ресурсів, якими володіє громада, та екологічного стану території. Як зазначалося у попередньому розділі, у цій частині паспорти ОТГ мають бути суттєво розширені та удосконалені.

Методологічний підхід побудови алгоритму диференціації територій за певними характеристиками описано в попередніх наукових працях (див. наприклад [3]). На основі доступної для представників громади, її керівництва, пересічного користувача інформації щодо ОТГ пропонуємо використовувати алгоритм комплексної класифікації громад за показниками їх соціально-екологічного та економічного розвитку, враховуючи також просторову диференціацію територій (рис. 1). Параметрами, що формують алгоритм, є такі блоки: просторова диференціація, економічний стан, соціальна інфраструктура, екологічна ситуація.

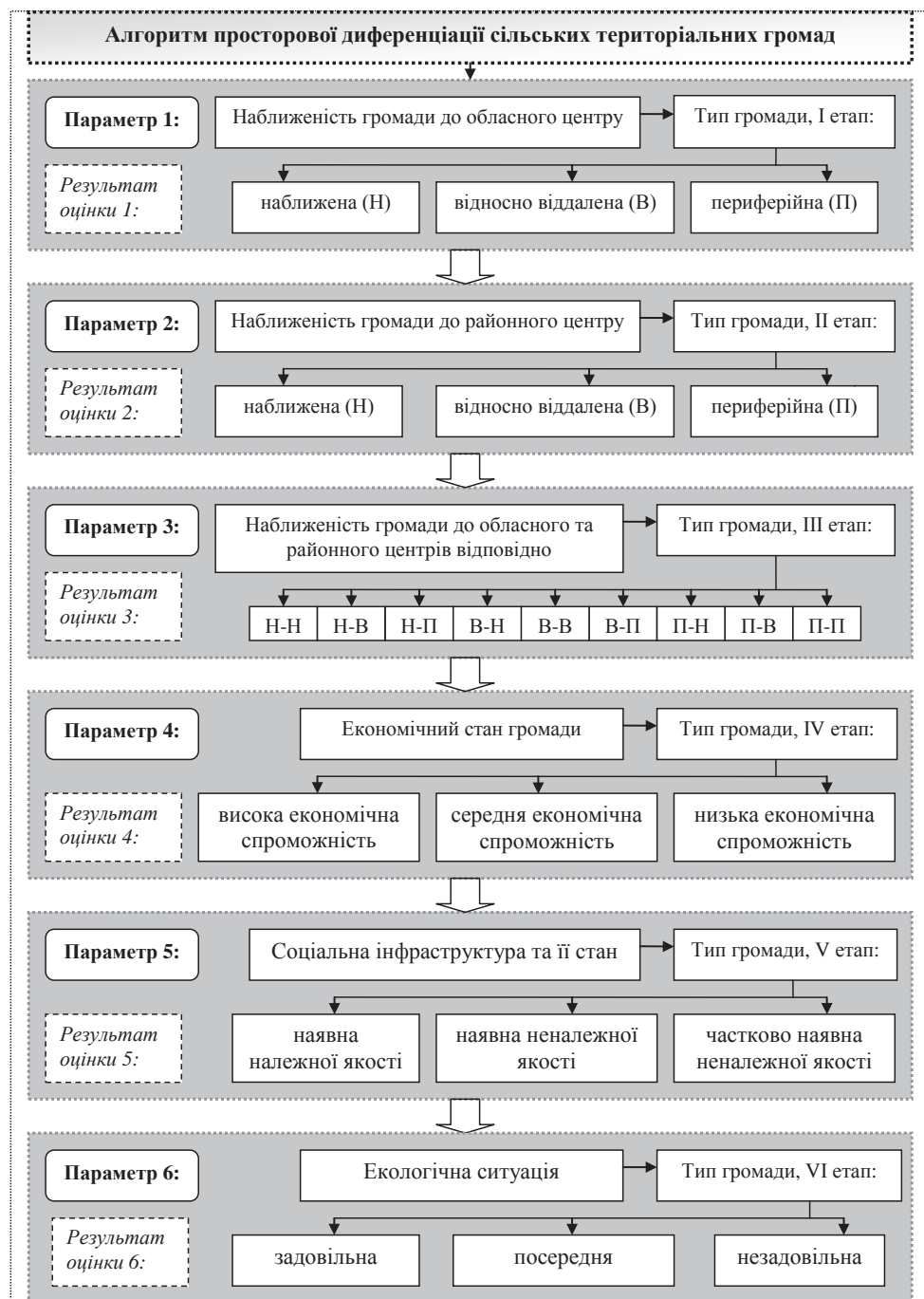


Рис. 1. Алгоритм просторової диференціації сільських територій України за показниками їх соціально-екологічного та економічного розвитку

З метою просторової диференціації територій на першому етапі здійснено типізацію об'єднаних територіальних громад за їх наближеністю до великих міст та урбанізованих територій. Для цього використано інформацію Державної служби статистики України, Центральної виборчої комісії України та Google Maps для визначення відстані між центром громади та обласним і районним центром (за основними автомобільними шляхами).

Для типології застосовано стандартні методи статистичного групування даних (див. напр. [4, с. 47–48]). На прикладі Житомирської області виокремлено три типи громад за їх наближеністю до великих міст та урбанізованих територій. Для цього враховано від-

стані від центрів ОТГ до обласних та районних центрів і відповідно визначено наближені, відносно віддалені та периферійні територіальні громади [5].

Середня площа 1 наближеної до великого міста ОТГ складає 250,6 км²; відносно віддаленої – 284,7; периферійної – 767,8 км². Щодо населення, то середня його кількість для кожного з визначених типів громад складає відповідно 8,0 тис. осіб, 8,8 тис. та 15,6 тис. Тобто наближеність територій до великого міста впливає на площу та чисельність населення громади, що об'єднується: чим ближче розташована ОТГ до міста, тим меншою є її площа та кількість населення, і навпаки. Таким чином, наближеність громади до міста більшою мірою визначає її

економічну спроможність, аніж кількість населення та площа [6, с. 5]. У Житомирській області переважають відносно віддалені ОТГ: 25 од., що складають понад половину утворених громад. Ці громади займають 42% площі усіх утворених в області на даний час ОТГ та є місцем проживання для 47% населення.

Аналіз зв'язку тривалості об'єднання територіальних громад з їх типом демонструє, що периферійні та відносно віддалені громади об'єдналися раніше за наближені: середній період, протягом якого існують зазначені групи ОТГ, складає 19,4, 18,7 та 15,9 місяців відповідно. Кількість населених пунктів, що припадає на одну об'єднану територіальну громаду в середньому, підтверджує, що чим ближче розташовані громади до обласного центру, тим вони дрібніші (менше населених пунктів входить до їх складу), і навпаки [7, с. 12]. Так, середня кількість населених пунктів у наближених громадах Житомирщини складає 14,7 од., у відносно віддалених – 18,8, периферійних – 35,75 од.

Попередньо було диференційовано адміністративні райони за їх наближеністю до обласного центру. Відповідно аналіз кількості ОТГ, що належить до адміністративних районів різних типів, продемонстрував: чим ближче розташовано район до м. Житомир, тим більшою є кількість утворених у ньому громад: у наближених районах в середньому утворено

по 2,4 ОТГ, у відносно віддалених – по 2, у периферійних – по 1,8 ОТГ.

Наближеність або віддаленість ОТГ до обласного центру не може бути єдиним просторовим параметром, що визначає її соціально-економічний стан і перспективи розвитку: слід враховувати також розташування громади відносно до районного центру (центру району, до якого належали населені пункти, що сформували громаду). Тому на наступному етапі дослідження за аналогічною методикою визначено типи ОТГ залежно від їх наближеності до районних центрів. Згідно з аналізом, майже 48% ОТГ віднесено до наближених; 37% – до відносно віддалених; 14,6% – до периферійних [5].

Об'єднаний розподіл територіальних громад одночасно за наближеністю до обласного та районного центрів дає змогу проаналізувати соціально-економічні перспективи розвитку громади більш системно та точно: адже за одним із рівнів просторової диференціації громада може належати до наближених, а за іншим – до периферійних, і навпаки. Зрозуміло, що у більш вигідному становищі перебувають громади, наближені до міст за обома рівнями диференціації. Натомість ОТГ, що відносяться до периферійних за обома типами, перебувають у гіршій ситуації.

Економічні показники, що характеризують ОТГ, поділено на власні доходи та надходження. При цьому з метою диференціації громади доцільно вико-

Таблиця 1

Надходження бюджетів окремих ОТГ Житомирської області

Назва ОТГ	Власні доходи на 1-го мешканця, грн.	Рівень ротаційності бюджетів, %	Капітальні видатки на 1-го мешканця, грн.
Ушомирська	3975,7	-0,9	1191,6
Станишівська	1992,1	-1,9	262,3
Попільнянська	1833,4	0	361,3
Квітнева	1857,7	0	473,1
Іршанська	1365,9	-16,0	129,9
Чижівська	2029,6	-13,9	21,5
Краснопільська	1292,4	0	331,3
Семенівська	1508,8	-0,3	208,0
Миропільська	1144,3	6,7	79,4
Андрушівська	1402,1	-2,4	21,5
Тетерівська	1335,5	3,6	260,5
Коростишівська	1174,8	11,4	16,0
Лугинська	1166,6	5,9	16,0
Горциківська	1141,6	7,8	32,5
Городницька	937,4	17,4	50,7
Брусилівська	1194,2	10,4	70,4
Високівська	1085,6	13,5	52,2
Червоненська	1244,9	12,3	42,2
Олевська	892,8	18,3	30,8
Народицька	1122,5	9,8	29,9
Баранівська	881,3	17,3	63,1
Довбиська	778,9	18,8	41,4
Хорошівська	743,9	19,6	51,7
Вишеневецька	1024,4	13,0	18,9
Новобородівська	779,0	21,2	14,8
Білокоровецька	786,9	19,3	1,7
Дубрівська	737,7	23,5	100,3
Чоповицька	591,6	27,9	35,8
Вільська	817,6	24,3	3,1
Потіївська	685,9	24,6	71,6
Корнинська	707,7	22,7	28,1
Барашківська	473,6	36,2	37,9

Джерело: [8, с. 8]

ривувати лише питомі показники: власні доходи громади на одного мешканця (грн); рівень дотаційності бюджетів: відношення базової до реверсної дотації (%); капітальні видатки на одного мешканця без субвенцій з держбюджету (грн.). Найвні на даний час дані щодо надходжень окремих (32 од.) громад Житомирської області наведено у таблиці 1.

Власні доходи громад формують податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок, плата за землю, єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також податок на доходи фізичних осіб. Дані щодо доходів кожної з об'єднаних територіальних громад України є загальнодоступними; однак на даний час вони наявні лише для окремих ОТГ – насамперед тих, що об'єдналися у 2015 році. Детальний аналіз кожної з громад Житомирської області дає змогу зробити висновок, що з 48 ОТГ інформація про обсяг зібраних податків та власних надходжень доступна лише щодо 9 ОТГ і лише за 2016 рік (табл. 2).

За наявності усіх перерахованих вище даних щодо економічного стану громад було би можливо здійснити їх диференціацію за ступенем економічної спроможності: від високої до середньої та низької; здійснивши групування за наведеною вище методикою.

Параметри соціального стану громад мають враховувати не лише наявність об'єктів соціальної інфраструктури, що перелічені вище. Важливою характеристикою є стан таких об'єктів (задовільний, незадовільний), що визначається такими характеристиками, як наявність водогону, гарячого водопостачання, каналізації, вікон, вироблених із теплоізолюючих матеріалів, а також технічним станом будівлі (час проведення капітального та поточного ремонту). Відповідно, соціальна інфраструктура громади може бути визначена як 1) наявна, належної якості; 2) наявна, неналежної якості; 3) частково наявна, неналежної якості або взагалі відсутня. Оцінка стану соціальної інфраструктури здійснюється шляхом експертних оцінок на основі статистичної інформації, доступної громадам. На даний час інформація про стан соціальної інфраструктури громад відсутній як у паспортах, так і на сайтах утворених ОТГ. Це ускладнює диференціацію громад та, відповідно, планування їх розвитку.

Ще більш проблемним є те, що громади не надають інформацію про використання природних ресурсів, розташованих на їх території, та стан довкілля. Щодо останнього, Державна служба статистики надає інформацію про стан навколишнього природного середовища сільських територій регіонів України за показниками кількості водоймищ,

до яких підприємства скидають забруднені стічні води, несанкціонованих сміттєзвалищ та складів мінеральних добрив і отрутохімікатів. На основі цих даних за стандартними методиками доцільно застосувати індексний метод для визначення стану навколишнього природного середовища [4]. Це дозволило би визначити екологічний стан сільських територій України від задовільного до незадовільного [10]. На нашу думку, аналогічну методику диференціації територій за екологічним станом доцільно застосувати і на рівні ОТГ.

Розроблений алгоритм просторової диференціації сільських територій України за показниками їх соціально-екологічного та економічного розвитку дає змогу представникам громад, органам місцевого самоврядування та державної влади різних рівнів чітко визначати потенціал, проблеми, стан території громади, її соціальної інфраструктури, екологічного стану. На основі цієї інформації громади у співпраці з широким колом зацікавлених сторін матимуть змогу на науково обгрунтованих засадах удосконалити паспорт ОТГ, сформулювати програму розвитку та відповідні плани, визначити подальші перспективи та ключові напрями діяльності.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, представлений методологічний підхід комплексної просторової диференціації територій може застосовуватися для визначення їх проблем, загроз та перспектив розвитку з урахуванням поточної ситуації в економічній, екологічній та соціальній сферах. З цією метою розроблено алгоритм просторової диференціації сільських територій України за показниками їх соціально-екологічного та економічного розвитку. Параметрами, що формують алгоритм, є просторова диференціація ОТГ, економічний стан, соціальна інфраструктура, екологічна ситуація. Економічні показники, які характеризують громаду, поділено на власні доходи та надходження (доходи громади на одного мешканця, ротаційність бюджету, капітальні видатки, доходи фізичних осіб, акцизний податок, плата за землю, єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, податок на доходи фізичних осіб). Відповідно здійснено диференціацію громад за ступенем економічної спроможності (від високої до середньої та низької).

Оцінку стану соціальної інфраструктури запропоновано здійснювати шляхом експертних оцінок на основі інформації щодо кількості закладів, які утримуються за рахунок бюджету органів місцевого самоврядування, та стану таких об'єктів. Відповідно соціальну інфраструктуру громади можна визначити як наявну належної якості, наявну неналежної якості та частково наявну неналежної якості або вза-

Таблиця 2

Доходи бюджетів окремих ОТГ Житомирської області

	Власні доходи на 1 мешканця, 2017 р., грн	2016		
		ПДФО	ПЗ	ЄП
Високівська сільська	2881,5	2196,9	1959,7	263,5
Вишевицька сільська	2460,5	2455,1	1188,3	654,7
Дубрівська сільська	1621,7	1897,5	1945,9	1106,2
Іршанська селищна	3026,4	12251	3135,5	1246,7
Народицька селищна	2487	9434,6	5085,4	1385,2
Новоборівська селищна	1713,4	4815,9	3215,2	1363,2
Потіївська сільська	1636,5	2025	1159,3	324,4
Тетерівська сільська	2859,6	7154,2	1039,2	1954,2
Червононська селищна	3308,5	4724,2	5482,9	2617,3

Джерело: розраховано авторами за даними [9]

галі відсутню. Для диференціації територій на основі оцінки екологічної ситуації на рівні ОТГ доцільно застосувати показники кількості водоймищ, до яких підприємства скидають забруднені стічні води, несанкціонованих сміттєзвалищ та складів мінеральних добрив і отрутохімікатів. Це дозволить визначити екологічний стан сільських територій України від задовільного до незадовільного.

Представлений методологічний підхід дасть змогу представникам громад, органам місцевого самоврядування та державної влади різних рівнів чітко визначити потенціал, проблеми, стан території громади, її соціальної інфраструктури, екологічного стану. На основі цієї інформації громади у співпраці з широким колом зацікавлених сторін матимуть змогу на методологічно обґрунтованих засадах удосконалити паспорт ОТГ, сформувати програму розвитку та відповідні плани, визначити напрями подальшої діяльності.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Кравців В. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансової спроможності / В. Кравців, І. Сторонянська, П. Жук // Економіка України. 2017. № 1. С. 41–51.
2. Паспорт Андрушківської територіальної громади. URL: <https://andrushkivska-gromada.gov.ua/pasport-gromadi-00-21-35-04-02-2017/> (дата звернення 24.09.2018).
3. Хвесик М.А. Методологічні засади диференціації сільських територій України / Хвесик М.А., Ільїна М.В. // Економіка АПК. 2018. № 4. С. 12–16.
4. Прикладна статистика: навч. посібник / В.О. Костюк; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2015. 191 с.
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2018 року. Прес-центр ініціативи «Децентралізація». URL: http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info (дата звернення 24.09.2018).
6. Соціально-економічне становище Житомирської області за 2017 рік. Статистичний бюлетень. Державне управління статистики України. Головне управління статистики у Житомирській області. Житомир, 2018. 58 с.
7. Житомирщина у цифрах у 2017 році. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Головне управління статистики у Житомирській області. Житомир, 2018. 17 с.
8. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 року у розрізі областей / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства в Україні; Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». 2017. 48 с.
9. Децентралізація дає можливості. Об'єднання громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення 24.09.2018).
10. Екологічні аспекти розвитку сільських територіальних громад / Ільїна М.В., Шпильова Ю.Б. // Сайт ДУ ІЕПСР НАНУ. 09.08.2018. URL: <http://ecos.kiev.ua/news/view/662> (дата звернення 24.09.2018).

Iliina M.V.

*Doctor of Economic Sciences, Senior Researcher,
Senior Researcher in Institute of Environmental Economics
and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine*

Shpyliova Y.B.

*Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher,
Senior Researcher in Institute of Environmental Economics
and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine*

METHODOLOGICAL APPROACH TO SPATIAL DIFFERENTIATION OF RURAL TERRITORIES IN UKRAINE

In the article the methodological approach of complex spatial differentiation of territories is presented. The approach can be applied to determine the areas' issues, challenges and ways of the development taking into account current situation in economics, environment and social sphere. Algorithm of spatial differentiation of rural areas in Ukraine is developed with consideration of socio-ecological and economic indicators of the areas. Parameters forming the algorithm are the spatial differentiation status of the communities, economic situation, social infrastructure and ecological state. The economic indicators include revenues of communities and subsidies (namely incomes per capita, capital expenditures, personal incomes, fines, land payments, real estate taxes, income taxes and others). Accordingly communities are differentiated by their economic capacity (from high to medium and low).

It is proposed experts assess state of the social infrastructure using knowledge about number of social units and physical condition of those buildings. Accordingly, the social infrastructure of a community can be evaluated as good, poor or inaccessible. For differentiation of the territories by ecological parameters it is worthy to apply available indicators on number of reservoirs to which enterprises dispose contaminated waste waters, unauthorized dumps and mineral fertilizer and pesticide compositions. The approach is determine ecological situation on rural areas either satisfactory or unsatisfactory.

The methodological approach will assist communities' authorities to define the potential of areas and identify issues associated with their economic, social and environmental status. Taking into consideration the findings, local authorities in cooperation with other stakeholders will become more competent to develop policy papers and sketch out further actions.