

## МЕНЕДЖМЕНТ

УДК: 324.351; DOI: 10.31388/2519-884X-2019-40-5-9

*Безпалько О.М., аспірантка  
кафедри менеджменту та поведінкової економіки  
Донецького національного університету імені Василя Стуса  
e-mail: o.bezpalko@donnu.edu.ua*

### УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ СОЦІОКУЛЬТУРНОГО СЕРЕДОВИЩА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

*Анотація.* У статті визначено особливості управління формуванням соціокультурного середовища територіальної громади та виокремлено проблеми, що пов'язані з необхідністю оптимізації системи надання послуг в ОТГ. Встановлено, що проблемами розвитку соціальної сфери територіальних громад є: недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури; невпорядкованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури; недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування закладів соціальної інфраструктури; недостатній рівень кадрового забезпечення закладів соціальної сфери; недостатній рівень якості послуг, що надаються населенню об'єктами соціальної сфери. Визначено, що проблеми соціально-економічного розвитку територіальних громад можуть бути вирішені за умов реалізації активної державної регіональної політики, узгодженої секторальної політики, залучення в практику управління збалансованих механізмів фінансового менеджменту та фінансового забезпечення.

*Ключові слова:* соціокультурне середовище, територіальна громада, соціальна інфраструктура, освіта, культура, комунальні підприємства.

**JEL code classification: H72, H77**

*Bezpalko O.M., postgraduate  
of Department of Management and Behavioral Economics  
of Vasyl' Stus Donetsk National University  
e-mail: o.bezpalko@donnu.edu.ua*

### MANAGEMENT OF THE SOCIO-CULTURAL ENVIRONMENT FORMATION OF THE TERRITORIAL COMMUNITY

*Abstract.* The purpose of the article is to determine the features of the management of the socio-cultural environment of the territorial community and identify problems related to the need to optimize the system of service provision in the amalgamated territorial communities. Ukraine is reforming decentralization, one of the tasks of which is to increase the role and importance of local self-government in the development of the social sphere. Modern administrative-financial and sectoral decentralization involves the reorganization of property and financial-economic relations in the social sphere in order to improve the availability and quality of services provided by social infrastructure institutions. Today, the most acute problems of development of the social sphere of territorial communities are: imperfect system of territorial location of social infrastructure; disorder of property relations on social infrastructure facilities; insufficient budget funds for the effective functioning of social infrastructure institutions; insufficient level of staffing of social institutions; insufficient level of quality of services provided to the population by social facilities. Problems related to the need to optimize the system of service provision in OTG, especially relevant for rural communities, which included a large number of settlements, each of which had separate objects of the public sphere, which as a whole formed an inefficient and underburdened system, first of all, in the spheres of education and culture. Thus, the effectiveness of reforms will improve social standards, living standards and quality of life. However, progressive changes are possible only with real economic growth, political stability and consistency in management decisions. Problems of socio-economic development of territorial communities can be solved under the conditions of implementation of active state regional policy, coordinated sectoral policy, involvement in the practice of management of balanced mechanisms of financial management and financial support.

*Keywords:* socio-cultural environment, territorial community, social infrastructure, education, culture, utilities.

**Постановка проблеми.** В умовах реалізації сучасних реформ ключова роль в управлінні соціальною сферою територіальних громад належить місцевим органам влади. Вони координують діяльність усіх господарських структур, зокрема і об'єктів соціальної інфраструктури, беруть участь у розробці та реалізації соціальних проєктів, вирішують питання розподілу коштів. Стан соціальної сфери та рівень задоволення соціальних потреб населення територіальних громад демонструють низку проблем. За часи незалежності близько 70% об'єктів соціальної інфраструктури було передано на баланси міських, сільських та селищних рад. Переважна більшість видатків соціальної сфери також передано на рівень громад. Місцева влада має здійснювати фінансування об'єктів соціальної інфраструктури з місцевих бюджетів. Видатки на розвиток соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура, соціальний захист та соціальне забезпечення) традиційно складають переважну частину видатків місцевих бюджетів. Довгий час, застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів призвело до ситуації, коли органи місцевого самоврядування фактично були позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми та повноцінно управляти соціальною інфраструктурою через відсутність власних коштів. Об'єкти соціальної інфраструктури і сьогодні залишаються залежними від субвенцій. Крім того, більшу частину видатків, що спрямовуються на утримання об'єктів соціальної інфраструктури використовують на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування. Така ситуація вимагає активних дій в сфері оптимізації мережі об'єктів соціальної інфраструктури та раціонального їх розміщення в межах новостворених ОТГ.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У науковій літературі дослідженню проблем об'єднаних територіальних громад присвячено праці Н. Бібік [1], В. Борденюка, І. Борденюк, О. Васильєвої, В. Козіної [4], Н. Корець [6], В. Куйбіди, А. Лелеченко, В. Новик, О. Петришин, М. Пухтинського, А. Ткачук [7], Г. Шаповал та інших дослідників. Моделюванню та удосконаленню механізмів управління соціально-

еколого-економічними системами присвячені роботи наступних вчених: О. Амоші, В. Василенка, В. Вітлінського, В. Гейця, О. Гранберга, Т. Клебанової, В. Максимова, С. Рамазанова та ін. Проте зазначені науковці досліджували лише різні аспекти становлення та розвитку місцевого самоврядування, а визначення особливостей управління формуванням соціокультурного середовища територіальної громади та виокремлення проблем, що пов'язані з необхідністю оптимізації системи надання послуг в ОТГ, поки що не набуло достатнього теоретичного обґрунтування.

**Метою дослідження** є визначення особливостей управління формуванням соціокультурного середовища територіальної громади та виокремлення проблем, що пов'язані з необхідністю оптимізації системи надання послуг в ОТГ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Утверджена нормативними актами 2014 року децентралізація поступово набирає обертів на всій території України, при цьому втілення реформи виявляє низку нових проблемних аспектів її реалізації. На часі розробка ефективних механізмів популяризації власної культури у різних царинах життєдіяльності громади [8]. Серед них – формування сприятливого освітнього, наукового й культурного простору, удосконалення системи адміністративних послуг у сфері культури, розвиток туристичної галузі на основі місцевої етнокультурної традиції як кожної окремої громади зокрема, так і всього населення України загалом.

Створення комфортного середовища для людей у кожній громаді не тільки кінцева мета адміністративно-фінансової децентралізації, а й секторальної, яка активно реалізується в Україні сьогодні. Остання охоплює 12 основних секторів: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративно-територіальний устрій, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток, навколишнє середовище та використання природних ресурсів, ЦНАПи, земельні відносини, містобудування та архітектура, інфраструктура (транспорт, зв'язок, дороги), культура ЖКГ.

Як показує вітчизняна практика, перерозподіл повноважень в сфері управління

соціальною сферою є складним процесом, який супроводжується пошуком шляхів уникнення можливих ризиків та дисбалансів. Рішення, які реалізуються державою в напрямку децентралізації управління у соціальній сфері не мають однозначної позитивної оцінки. Передача повноважень на місця, закріплення джерел ресурсів для їх виконання потребує належного законодавчого, організаційного та методичного забезпечення. Важливою ознакою сучасних реформ є їх швидке розгортання, тому це подекуди ускладнює процес децентралізації, який покликаний сприяти підвищенню ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад та забезпеченню високої якості освітніх, медичних та інших видів послуг соціальної сфери, що надаються населенню. З іншого боку, оскільки реформа децентралізації має комплексний характер і стала основним пріоритетом урядової політики, то нівелювання негативних впливів та усунення суперечностей відбувається в умовах оперативного реагування.

Проблеми, пов'язані з необхідністю оптимізації системи надання послуг в ОТГ, особливо актуальні для сільських громад, до складу яких увійшла достатньо велика кількість населених пунктів, в кожному з яких були окремі об'єкти суспільної сфери, які в цілому сформували малоефективну і недонавантажену систему, насамперед, в сферах освіти і культури.

Так, законом передбачено, що ОТГ формує на своїй території освітній округ, визначає опорну (опорні) школи та формат діяльності кожного освітнього закладу [5; 10]. Держава надає фінансування на надання освітніх шкільних послуг у вигляді освітньої субвенції, але яку можна використовувати виключно на зарплату педагогічних працівників усіх шкіл та інших закладів освіти (НВК, ЗОШ-ДНЗ тощо) ОТГ. Крім того, на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (відповідно до статті 103-6 Бюджетного кодексу України [2]) передбачено додаткову дотацію, яку громада самостійно розподіляє між закладами освіти і охорони здоров'я. Фактично ж цих коштів не вистачає на утримання закладів освіти, особливо у випадку, коли громада

має малокомплектні школи та їх мережа досить розгалужена. На практиці ОТГ в сільській місцевості отримують у вигляді субвенції кошти в розмірі близько 15 тис. грн. на 1 учня в рік, а реальна вартість навчання 1 учня складає 30-40 тис. грн. в рік, а в деяких громадах – і більше 50 тис. грн. в рік. Таким чином, громада змушена дофінансовувати освітню сферу за рахунок власних бюджетних надходжень, і часто в фактичній структурі видатків бюджетів ОТГ видатки на освіту складають 50-60 і навіть більше відсотків. Це змушує громади економити на інших видатках, таким чином – не вирішуючи інших нагальних проблем в ОТГ.

Досвід практично всіх громад, показує, що питання оптимізації освітньої мережі – це найбільш актуальна проблема, яка має найбільший потенціал в оптимізації видатків. Вирішення цієї проблеми лежить в двох площинах. Перша з них – приведення розмірів освітньої субвенції до фактичного розміру видатків, але цей шлях здається малоімовірним, зважаючи на брак коштів в державному бюджеті. Другий шлях – це приведення фактичного формату освітньої мережі ОТГ до існуючих потреб. Самостійно громади в більшості випадків не можуть цього досягти через значний суспільний супротив з боку вчителів та батьків. Керівництво громад часто уникає кардинальних кроків в скороченні або пониженні ступеню навчальних закладів, побоюючись негативної реакції майбутніх виборців. Деякі громади самостійно розробили плани оптимізації освітньої мережі, але їх реалізація часто блокується депутатами рад, частина з яких є директорами або вчителями шкіл. На сьогодні є ініціатива Міністерства Фінансів України, викладена в листі №07010-04-3/19654 від 31.07.2019 року [9], що містить алгоритм дій, спрямованих на значну економію коштів у сфері загальної середньої освіти, зокрема, підвищення заробітної плати вчителів здійснювати лише з одночасним скороченням їх чисельності; припинення з 01 січня 2020 року фінансування з освітньої субвенції шкіл (крім початкових) з кількістю учнів менше 40 та фінансування освітнього процесу в 10-11 (12)-х класах, де менше 20 учнів; підвищення навчального навантаження на вчителя з 18 до 20 годин; обов'язковий

вихід учителів на пенсію по досягненні пенсійного віку або укладання контрактів.

Впровадження цього алгоритму створило б умови для впровадження низки заходів з оптимізації освітньої мережі в ОТГ, і тому особливо важливо забезпечити впровадження передбачених механізмів, в т.ч. шляхом внесення низки змін до законів та нормативної бази.

Аналогічна ситуація існує в питанні оптимізації діяльності закладів культури. Після свого утворення ОТГ стикаються з проблемою наявності практично в кожному населеному пункті низки закладів культури (будинки культури, клуби, бібліотеки), які часто навіть не опалюються в зимовий період, їх активність є досить низькою, а отже – вони не відповідають актуальним потребам громад. Також часто різні заклади фактично надають подібні або суміжні послуги (сільські/шкільні бібліотеки, гурткова робота, центри дозвілля тощо), що дає можливість їх об'єднати, але це складно через те, що раніше вони підпорядковувались різним відділам РДА, а громади часто, копіюючи структуру РДА, створюють окремі відділи освіти та культури, що унеможливує подальшу оптимізацію мережі. Рішенням могло б стати напрацювання базової (рекомендованої) структури закладів культури в ОТГ, яка б дозволила уникнути існування дублюючих установ і оптимізувати існуючу мережу. Негативним також ОТГ відзначають і запровадження Кабінетом Міністрів норми щодо наявності однієї бібліотеки на кожних 500-800 мешканців (за умови, якщо відстань між ними не перевищуватиме 3 км) [3]. Якщо фінансування бібліотек є компетенцією ОТГ, то введення таких обмежень Кабміном має призвести до надання відповідної субвенції на фінансування бібліотек.

Ще однією важливою сферою можливої оптимізації є сфера діяльності комунальних підприємств. Часто ОТГ стикаються з ситуацією наявності на своїй території кількох КП (кожне з яких працювало раніше в своїй громаді), або навпаки – існування лише одного КП в адміністративному центрі громади, яке зараз має надавати послуги на всій території ОТГ. Це викликає необхідність оптимізації діяльності КП шляхом їх

об'єднання, розширення переліку послуг та території їх надання. Важливою проблемою тут є те, що з 2018 року запровадив Закон про поводження з твердими побутовими відходами, який поклав на ОТГ обов'язок впровадження цілісного комплексу заходів з збирання, сепарації, вивезення і захоронення ТПВ. Це передбачає щонайменше розробку і впровадження планів санітарної очистки території та наявність сертифікованого полігону ТПВ в громадах, але фактично – не реалізується через брак коштів. Часто громади не будують власні полігони через те, що вони є нерентабельними для існуючих ОТГ, а формат майбутнього об'єднання залишається невизначеним. Рішенням тут могло б бути надання державної підтримки в розробці відповідних документів і сприяння розвитку міжмуніципального співробітництва в сфері поводження з відходами. Ця сфера могла б стати потенційним напрямком розвитку діяльності КП, але стримується відсутністю дієвих механізмів впливу на мешканців, які не хочуть сплачувати за вивезення сміття.

**Висновки.** В Україні відбувається реформа децентралізації, однією із завдань якої є збільшення ролі й значення місцевого самоврядування у розвитку соціальної сфери. Сучасна адміністративно-фінансова та секторальна децентралізація передбачає реорганізацію майнових та фінансово-господарчих відносин у соціальній сфері з метою підвищення доступності та якості послуг, що надаються закладами соціальної інфраструктури. На сьогоднішній день найгострішими проблемами розвитку соціальної сфери територіальних громад є: недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури; непорядкованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури; недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування закладів соціальної інфраструктури; недостатній рівень кадрового забезпечення закладів соціальної сфери; недостатній рівень якості послуг, що надаються населенню об'єктами соціальної сфери.

Отже, ефективність проведення реформ забезпечить підвищення соціальних стандартів, рівня та якості життя населення. Однак прогресивні зрушення можливі лише за

умов реального економічного зростання, політичної стабільності та послідовності у прийнятті управлінських рішень. Проблеми соціально-економічного розвитку територіальних громад можуть бути вирішені за

умов реалізації активної державної регіональної політики, узгодженої секторальної політики, залучення в практику управління збалансованих механізмів фінансового менеджменту та фінансового забезпечення.

#### **Список літератури**

1. Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості. 2019. № 2 (8). С. 5–14.
2. Бюджетний Кодекс України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>.
4. Козіна В. Формування спроможних територіальних громад. Держслужбовець. 2015. №5. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html>.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
6. Корець Н.В. Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. Економіка. Стратегії розвитку. 2017 №2 (43). С. 81–88.
7. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень. Київ. 2017. 110 с.
8. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів №214 від 08.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
9. Офіційний сайт Асоціації міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/>.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. №157-19 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

#### **References:**

1. Bibik N. V., Shapoval H. M. (2019) Analiz mizhnarodnoho dosvidu rozvytku terytorialnykh hromad ta vyznachennia napriamkiv yoho vprovadzhennia v Ukraini [Analysis of international experience of development of territorial communities and determination of directions of its implementation in Ukraine]. Suchasnyi stan naukovykh doslidzhen ta tekhnolohii v promyslovosti [The current state of research and technology in industry], No 2 (8), pp. 5–14 (in Ukrainian).
2. Biudzhetni Kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (in Ukrainian).
3. Hromadska dumka naseleennia shchodo reformy detsentralizatsii [Public Opinion on Decentralization Reform] / Fond «Demokratychni initsiatyvy» imeni Ilka Kucheriva [Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation]. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan> (in Ukrainian).
4. Kozina V. (2015) Formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad [Formation of capable territorial communities]. Derzhsluzhbovets [civil servant], No 5. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html> (in Ukrainian).
5. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [The concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (in Ukrainian).
6. Korets N.V. (2017) Biudzhethna detsentralizatsiia v Ukraini: rezultaty reformy ta priorytety rozvytku [Budget decentralization in Ukraine: reform outcomes and development priorities]. Ekonomika. Stratehii rozvytku [Economy. Development strategies], No 2 (43), pp. 81–88 (in Ukrainian).
7. Lelechenko A. P., Vasylieva O. I., Kuybida V. S., Tkachuk A. F. (2017) Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen [Local self-government in the conditions of decentralization of powers]. Kyiv. 110 p. (in Ukrainian).
8. Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv No 214 vid 08.04.2015 r. [Methods of formation of capable territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers No 214 of 08.04.2015] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (in Ukrainian).
9. Ofitsiynyi sait Asotsiatsii mist Ukrainy [Official site of the Association of Ukrainian Cities]. URL: <https://www.auc.org.ua/> (in Ukrainian).
10. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05 liutoho 2015 r. No 157-19 [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine of February 05, 2015 No 157-19]. Verkhovna Rada Ukrainy [The Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (in Ukrainian).