

**ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

УДК 336:332.1:338.24.021.8

**І. Ф. КОЛОМІЄЦЬ,**  
*професор, доктор економічних наук,  
заслужений економіст України,  
провідний науковий співробітник,*  
**А. О. ПЕЛЕХАТИЙ,**  
*кандидат економічних наук,  
науковий співробітник*

*Відділ регіональної фінансової політики  
ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України"  
(Львів)*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ  
ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
В УКРАЇНІ**

*Розглянуто особливості формування об'єднаних територіальних громад в Україні згідно з принципом економічної ефективності. Проаналізовано вплив чисельності населення і площі, яку займає об'єднана територіальна громада, на її фінансове становище та можливість виконувати покладені на неї функції. Запропоновано матрицю визначення оптимальних параметрів, відповідно до яких повинні формуватись об'єднані територіальні громади. Визначено основні кроки, які держава повинна здійснити для ефективної реалізації реформи бюджетної децентралізації.*

**Ключові слова:** спроможні територіальні громади, реформа адміністративно-територіального устрою, фінансова незалежність, видатки місцевих бюджетів, економічна спроможність.

**I. F. KOLOMIETS',**  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,  
Honored Economist of Ukraine,  
Leading Researcher,*  
**A. O. PELEKHATYI,**  
*Cand. of Econ. Sci.,  
Researcher*

*Department of the Regional Financial Policy  
Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine  
(Lviv)*

**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS  
OF THE FORMATION OF THE CONSOLIDATED TERRITORIAL  
COMMUNITIES IN UKRAINE**

*The peculiarities of formation of consolidated territorial communities in Ukraine in accordance with the principle of economic efficiency are considered. The influence of population and*

© Коломієць Ігор Федорович (Kolomiets' Ihor Fedorovych), 2017; e-mail: koligorrr@mail.ru;

© Пелехатий Андрій Олегович (Pelekhatyi Andrii Olehovych), 2017; e-mail: Pelechatyj\_A@i.ua.

*area, occupied by the consolidated territorial community, on its financial position and ability to perform its functions has been analyzed. A matrix for determining the optimal parameters according to which the consolidated territorial communities are to be formed is proposed. The main steps the state should undertake to effectively implement the budget decentralization reform are identified.*

**Keywords:** capable territorial communities, reform of administrative and territorial structure, financial independence, expenditures of local budgets, economic viability.

В Україні 2014 р. ознаменувався початком реформування системи місцевого самоврядування, що передбачало створення спроможних об'єднаних територіальних громад як низової локальної адміністративно-територіальної одиниці та фінансову децентралізацію з переданням на місцевий рівень відповідних повноважень і ресурсів.

Головним завданням реформування стало викоренення залишків радянського командно-адміністративного типу управління та формування самодостатніх і спроможних адміністративно-територіальних одиниць у плані як фінансового забезпечення, так і адміністративно-управлінських повноважень.

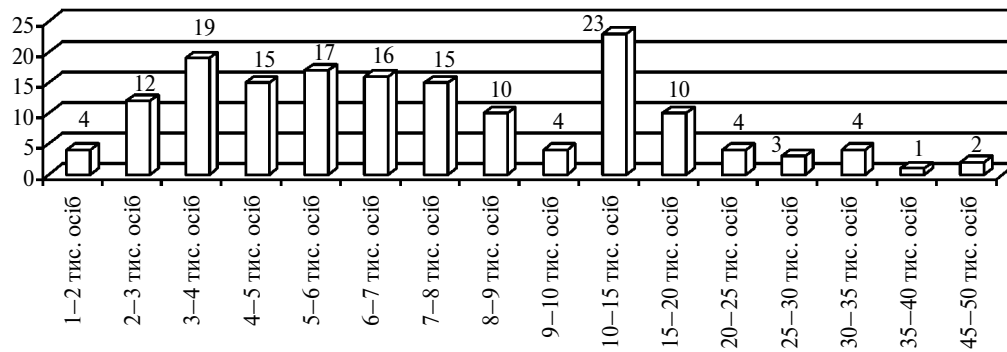
З огляду на це **мета статті** – визначити оптимальні параметри для створення об'єднаної територіальної громади, що сприятиме ефективному розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня та наданню якісних публічних послуг населенню.

Основним категоріальним поняттям, навколо якого розгортаються дослідження та оцінювання рівня спроможності громад, є “фінансова спроможність територіальної громади”, під якою будемо розуміти здатність територіальної громади як суб'єкта соціально-економічних відносин акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень конкурентоспроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову та економічну стабільність у довгостроковій перспективі [1]. Дослідження та оцінювання фінансової спроможності територіальної громади проводяться на основі аналізу фінансових показників, дієздатності та стійкості територіальної громади. Таким чином, фінансова спроможність територіальної громади може розглядатися, по-перше, як результат достатнього, результативного і стабільного фінансового забезпечення регіонального розвитку, а по-друге, як передумова формування його конкурентних переваг [2].

Станом на 1 січня 2016 р. в Україні функціонувало 10278 сільських рад, які репрезентували інтереси жителів 28441 населеного пункту. Отже, 18163 сільські адміністративно-територіальні одиниці не є самоврядними, оскільки громади даних територій не впливають на власний розвиток [3]. Крім того, більшість цих громад не спроможні фінансово забезпечити своє існування та прогрес у соціальній та економічній сферах. Відповідно до реформи, яка передбачає вирішення даних питань, обласні ради схвалили, а Кабінет Міністрів України затвердив перспективні плани для 23 областей, крім Закарпатської, 793 громади створили 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), отримавши при цьому відповідні ресурси та повноваження.

Сформовані в Україні ОТГ значно відрізняються за чисельністю жителів і кількістю населених пунктів (рис. 1). Таке становище зумовлене рядом прорахунків у затвердженій Кабінетом Міністрів України методиці їх формування.

У свою чергу, це спричиняє проблеми з регулюванням бюджетного забезпечення функціонування громад, наприклад, у частині фінансування соціальних та інших послуг, які мають надаватись їх мешканцям. Особливо гострими такі проблеми є для малочисельних громад: на сьогодні створено 4 громади з чисельністю мешканців до 2 тис. осіб. Крім того, слід розуміти, що вартість таких послуг істотно відрізняється в надто малих громадах і громадах з населенням понад 30 тис. осіб (7 громад).



**Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні за чисельністю населення**

Побудовано авторами за [4].

Аналіз показує, що фінансові умови життєдіяльності ОТГ з різною чисельністю населення істотно відрізняються. Дані рисунку 2 демонструють, що у територіальних громадах, чисельність жителів яких не перевищує 3 тис. осіб, показник власних доходів на одного мешканця є найнижчим – 1194,23 грн. В об'єднаних громадах з чисельністю населення 3–5 тис. осіб середнє значення власних доходів у розрахунку на 1 особу становить 1424,48 грн. Проте таке високе значення показника є дещо суб'єктивним, оскільки в основному зумовлене надвисоким значенням показника в одній з громад. Без нього середній показник власних доходів в ОТГ з кількістю жителів 3–5 тис. осіб становить 1159,51 грн. Отже, фінансова спроможність громад з чисельністю населення до 5 тис. мешканців є набагато нижчою, ніж у більших за кількістю населення громадах. У громадах з населенням понад 5 тис. мешканців питомі показники власних доходів є вищими, причому від збільшення кількості населення в громадах цей показник уже мало залежить (рис. 2).

Зазначимо, що громади в гірських районах характеризуються низькою дохідністю. Наприклад, у Верхнянській ОТГ Івано-Франківської області та Вільховецькій ОТГ Закарпатської області показники власних доходів на одного жителя становлять, відповідно, 272 грн. та 351 грн. (19,73% та 25,46% від середнього значення по групі), що й зумовило більш низький показник середнього значення доходів у групі громад з населенням 10–15 тис. осіб.

Отже, формування спроможних територіальних громад на добровільній основі не можна охарактеризувати як особливо вдале. При об'єднанні громад потрібно чітко дотримуватися визначених принципів і критеріїв формування ОТГ, не допускаючи надто великих відхилень у параметрах їх демографічного та просторового потенціалів, що спричиняє значну фінансово-бюджетну ди-

ференціацію громад і ускладнює процеси бюджетного регулювання та вирівнювання.

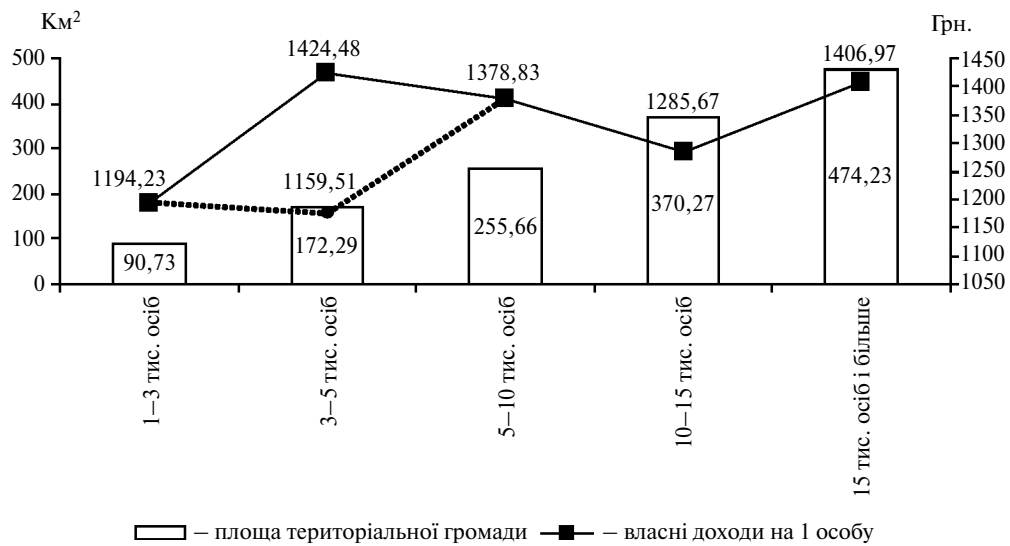


Рис. 2. Середні значення питомих показників власних доходів бюджетів ОТГ у розрізі їх груп за чисельністю населення у 2016 р.

Побудовано авторами за [4].

Дані рисунку 3 свідчать, що кількість жителів прямо впливає на фінансову спроможність ОТГ. В об'єднаних територіальних громадах з чисельністю мешканців 1–3 тис. осіб рівень фінансової незалежності (який визначається як співвідношення власних ресурсів місцевих бюджетів територіальних громад і доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансферів) і показує рівень фінансової самостійності бюджетів на локальному рівні) становить 75,32%, приблизно такі самі показники і у громадах з чисельністю 3–5 тис. і 5–10 тис. осіб (відповідно, 75,16% і 76,34%). Істотний приріст є помітним у громадах з населенням понад 10 тис. осіб (7–8%), а при подальшому збільшенні чисельності мешканців громад приріст показника фінансової незалежності є незначним.

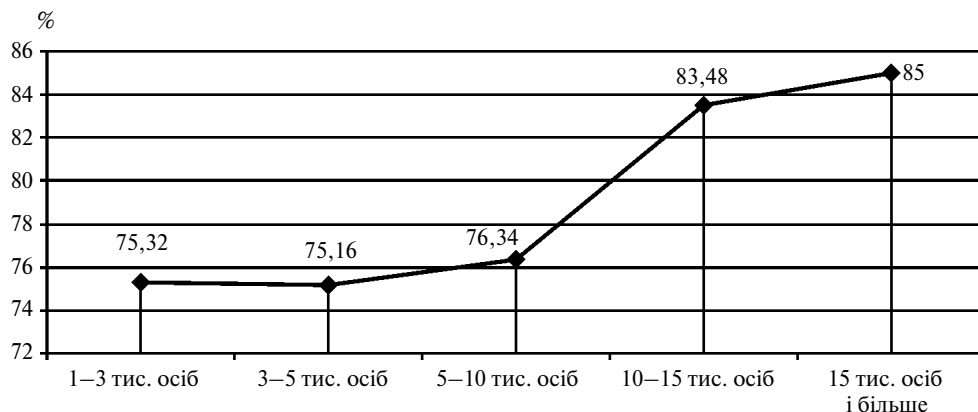


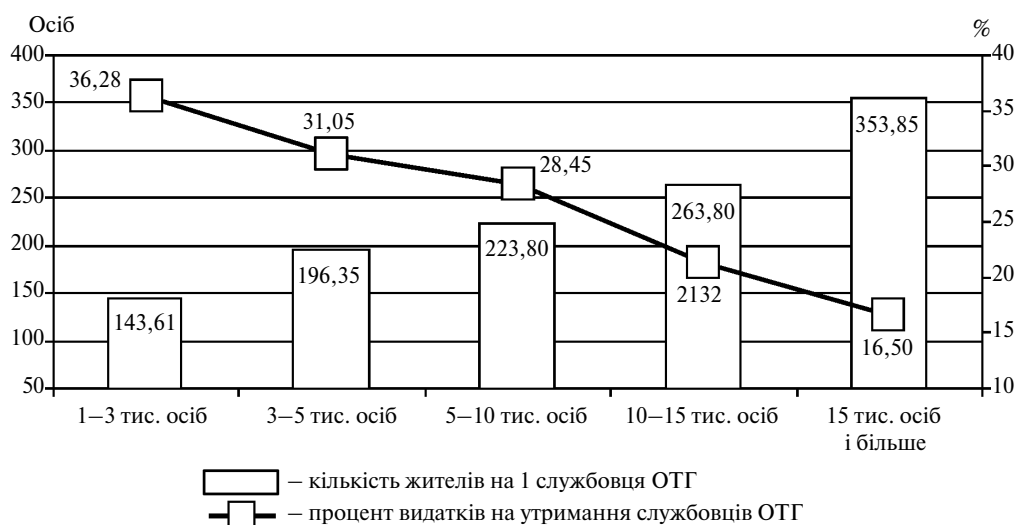
Рис. 3. Рівні фінансової незалежності об'єднаних територіальних громад у 2016 р.

Побудовано авторами за [4].

Формування ОТГ супроводжується крім фінансової автономізації реорганізацією адміністративно-управлінського апарату, що прямо впливає на зміну обсягів видатків на утримання відповідного апарату. При аналізі витрат на управлінсько-адміністративний персонал в ОТГ (рис. 4) можна виокремити такі основні тенденції:

– чим більшою є територіальна громада, тим меншою буде частка витрат на утримання службовців ОТГ у загальних видатках місцевого бюджету (в громадах з кількістю жителів 1–3 тис. осіб вона становить 36,28%, тобто перевищує 1/3 всіх видатків, а в громадах з населенням 15 тис. осіб і більше – у середньому 16,5%);

– у великих громадах та сама кількість службовців обслуговує більше мешканців; таким чином, досягається більш ефективне використання праці управлінського персоналу та, відповідно, знижується вартість соціальної послуги. В ОТГ з кількістю жителів 1–3 тис. осіб на одного держслужбовця припадає 144 мешканця, а в ОТГ з 15 тис. осіб і більше – 354 мешканця. Проте слід розуміти, що збільшення навантаження на одного держуправлінця може зумовити зниження якості надання соціальної чи управлінської послуги, виникнення деяких незручностей для мешканців громади. З огляду на це можна сказати, що найефективнішими за співвідношенням "ціна – послуга – якість" будуть громади з чисельністю мешканців 10–15 тис. осіб.



**Рис. 4. Залежність витрат місцевих бюджетів на утримання органів управління ОТГ від чисельності населення**

Побудовано авторами за [4].

Крім того, варто звернути увагу на питання доступності до центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Концепція їх формування передбачає створення єдиного інтегрованого місця прийому громадян, підприємців та представників інших суб'єктів господарювання для надання їм якнайбільшої кількості адміністративних послуг. Найімовірніше, у процесі об'єднання територіальних громад ЦНАП буде розташовано в центрі ОТГ, де має бути відповідна інфраструктура, зокрема приміщення, тому такою важливою є транспортна доступність до центру громад. У територіально великих громадах вона по-

гіршується. З урахуванням цього очевидно, що комфортніше почуватимуться мешканці середніх і менших громад, оскільки у них відстань до центру ОТГ є значно меншою, а один службовець ЦНАП зможе обслуговувати меншу кількість громадян.

Таким чином, можна зробити висновок, що ближчим до оптимального буде рівень надання адміністративних послуг у громадах з чисельністю жителів від 10 тис. до 15 тис. осіб. У великих громадах виникатиме потреба у створенні нових центрів з надання послуг, що вимагатиме додаткових бюджетних ресурсів і забезпечення транспортного сполучення периферійних територій з центром громади. Таке сполучення можна налагодити як за рахунок власних транспортних засобів, які громада використовуватиме для вирішення даної проблеми, так і з допомогою укладання договору з приватними перевізниками.

Аналогічною є ситуація і у сфері надання освітніх і медичних послуг. Зокрема, в питанні надання якісних освітніх послуг державою передбачено оптимізацію загальноосвітніх навчальних закладів з одночасним формуванням опорних шкіл. Основними принципами, згідно з якими передбачаються створення опорних шкіл та оптимізація освітнього процесу, є покращення матеріального стану шкіл; закриття шкіл з непомірно високими витратами на утримання; формування шкіл-філій; збереження початкової школи, максимально наближеної до місця проживання дитини.

Реформою децентралізації передбачається надання освітньої субвенції для фінансування освітніх установ. У 2016 р. її розмір становив 9,3 тис. грн. на 1 учня, проте у більшості ОТГ вартість освітньої послуги є значно вищою. Різниця між реальною потребою та освітньою субвенцією фінансується з власних бюджетних надходжень ОТГ, і це є значним тягарем для багатьох громад. У 2016 р. у громадах з чисельністю жителів до 5 тис. осіб рівень видатків на 1 учня коливався в межах 16,4–16,9 тис. грн., видатки зменшуються прямо пропорційно до збільшення чисельності населення у громаді, а громади, в яких проживали 15 тис. осіб і більше, витрачали на 1 учня до 12,47 тис. грн. (рис. 5). Відповідно, великі громади мають можливість економити власні бюджетні кошти на соціальних видатках та використовувати їх на капітальні цілі.

Тис. грн.

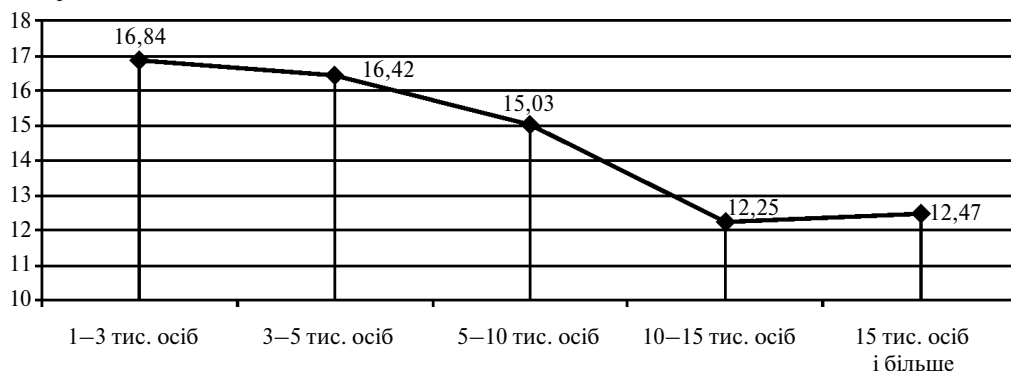
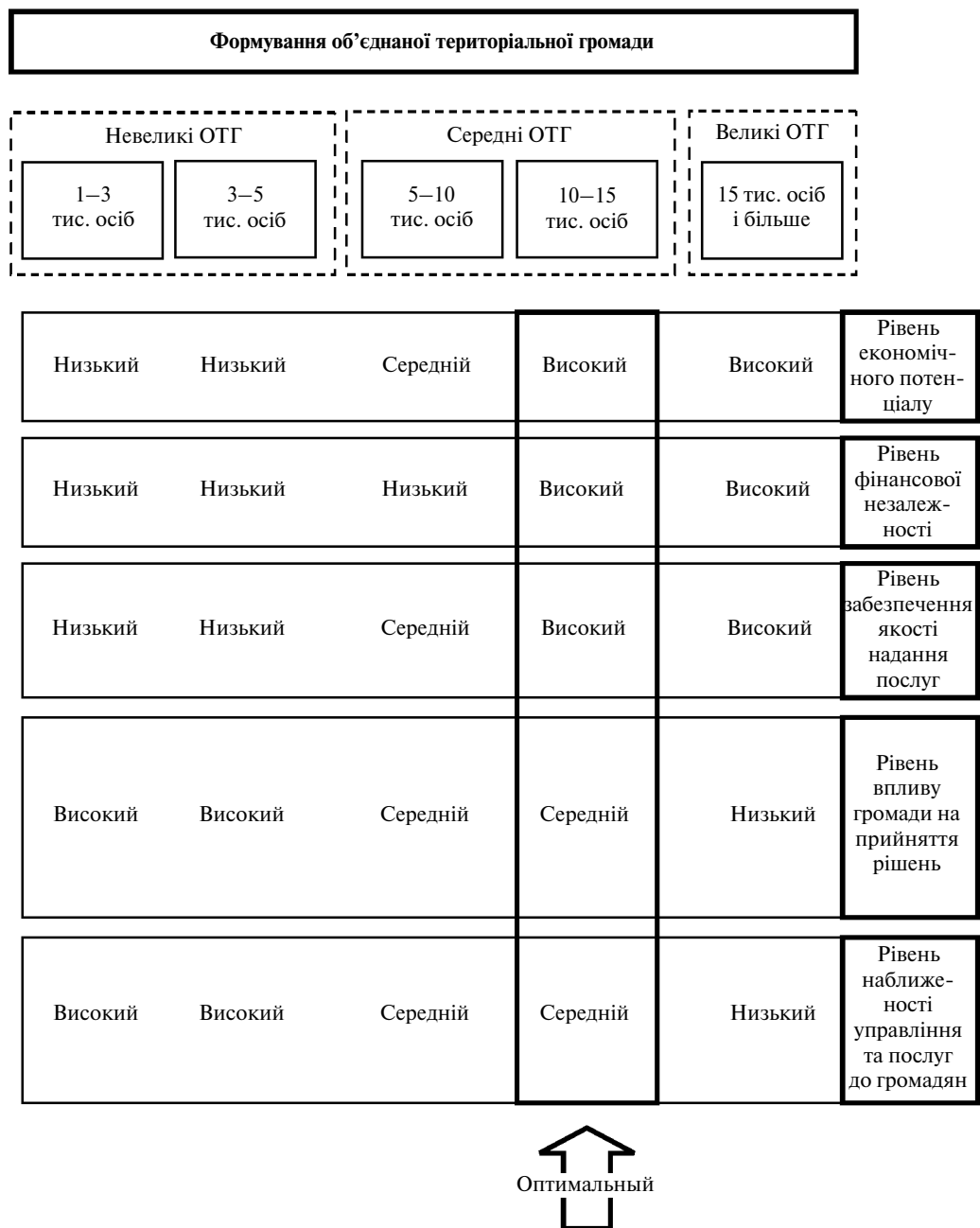


Рис. 5. Середній рівень витратів на 1 учня в ОТГ з різною чисельністю населення

Побудовано авторами за [4].

**Висновки**

Проведене дослідження дає підстави для висновків щодо оптимальної кількості мешканців ОТГ з огляду на досягнення ефективності розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (рис. 6). Параметрами, на основі яких відбувається визначення рівня оптимальності у випадку оцінювання територіальних громад у розрізі чисельності населення, є рівні економічного потенціалу, фінансової незалежності, забезпечення якості надання послуг, впливу громади на прийняття управлінських рішень і наближеність управління та послуг до громадян.



**Рис. 6. Матриця визначення оптимальних параметрів ОТГ**

Встановлено, що із збільшенням чисельності жителів громади зростають її економічний потенціал, фінансова незалежність і можливості надання якісних послуг населенню, проте управління та послуги стають більш віддаленими від жителів, а у членів громади знижується можливість впливати на прийняття рішень щодо їх розвитку. У громадах з чисельністю населення понад 15 тис. осіб також не простежується ефект приросту рівня фінансової незалежності, а витрати в освітній сфері починають зростати.

Можемо констатувати, що громади з чисельністю 10–15 тис. осіб, у яких не перевищуватимуться параметри допустимої транспортної доступності до адміністративного центру, можна вважати близькими до оптимальних при формуванні ОТГ. Згідно з проведеними дослідженнями, територіальні громади з такою чисельністю населення можуть забезпечити свої повноваження за рахунок власних фінансових ресурсів, оскільки:

1) чисельність населення об'єднаних громад прямо корелює з обсягами земельних наділів адміністративно-територіальної одиниці; відповідно, саме показник чисельності населення та площа території є одними з найважливіших індикаторів інвестиційної привабливості територій на локальному рівні;

2) такі громади сприяють збільшенню надходжень від податку на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету завдяки можливості ширшого залучення суб'єктів господарської діяльності у зв'язку із забезпеченням їх трудовими ресурсами;

3) дані громади мають можливість акумулювати у місцевому бюджеті значні надходження від сплати місцевих податків і зборів, зокрема – плату за землю та податок на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки).

Крім формування об'єднаних громад, згідно з методикою та фінансовими розрахунками, необхідно внести зміни до законодавства щодо розширення прав місцевих органів влади та зміцнення їх бюджетної самостійності. Для виконання цих завдань держава повинна вжити певних заходів.

1. Внести зміни до Конституції України в частині добровільності об'єднання територіальних громад і чіткого визначення повноважень місцевих органів влади. Адміністративно-територіальна реформа сьогодні є ключовою серед усіх реформ, які реалізуються в державі, і швидке та вдале формування громад можливе лише при їх примусовому об'єднанні згідно з перспективними планами розвитку областей.

2. Ухвалити Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель” (проект від 31.03.2016 р. № 4355). Він дозволить громадам управляти власними ресурсами і сприятиме зміцненню матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, якісному плануванню розвитку території.

3. Сформувати чітку структуру розподілу повноважень і фінансових ресурсів за рівнями бюджетів (державний, обласні, об'єднаних територіальних громад або міст обласного значення). Надання додаткових повноважень об'єднаним територіальним громадам повинно корелюватися з фінансовими ресурсами, які передані їм державою.



4. Зараховувати до бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад частину коштів від податку на прибуток підприємств, які діють на їх території.

5. Удосконалити розрахунок освітньої субвенції з урахуванням показника густонаселеності території, що не дозволить прирівнювати гірські території до приміських і створить рівні умови для розвитку освітньої галузі у країні.

6. Звільнити суб'єктів підприємницької діяльності від сплати частини податку на прибуток підприємств при фінансуванні ними проектів, які сприятимуть розвитку місцевого самоврядування та покращенню благоустрою територій громад, у яких вони проводять свою діяльність. Саме формування практики соціальної відповідальності бізнесу стосовно громади дозволяє забезпечити швидкий та ефективний розвиток адміністративно-територіальної одиниці завдяки належності працівників — членів громади до підприємства, врахуванню суб'єктами господарювання та інвесторами інтересів суспільних груп, сприянню розвитку населеного пункту, в якому підприємство розташоване та функціонує.

Розглянувши 159 об'єднаних територіальних громад, можна констатувати, що найоптимальнішими є показники у громадах з чисельністю населення 10–15 тис. осіб. Такі формування характеризуються високим рівнем фінансових можливостей і наближеністю послуг до споживача, що сприятиме збільшенню позитивних тенденцій щодо розвитку громади. Держава, у свою чергу, повинна внести зміни до законодавчих актів, які прямо впливають на об'єднувальні процеси і створюють негативні передумови при формуванні ОТГ.

#### Список використаної літератури

1. Павлюк А.П., Олійник А.П., Баталов О.А. та ін. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. — К. : НІСД, 2016. — 61 с.

2. Вахович І.М., Камінська І.М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення. — Луцьк : Надстир'я, 2008. — 298 с.

3. Пелехатий А.О., Західна О.Р. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів / Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук. праць. — Львів : Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України, 2014. — Вип. 4 (108). — С. 167–175.

4. Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад : фін.-аналіт. матер. — К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2016. — 190 с.

#### References

1. Pavlyuk A.P., Oliinyk A.P., Batalov O.A. et al. *Terytorial'na Gromada yak Bazova Lanka Administratyvno-Terytorial'noho Ustroju Ukrainy: Problemy ta Perspektyvy Reformuvannya* [Territorial Community as a Basic Link in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Problems and Prospects for Reforming]. Kyiv, NISS, 2016 [in Ukrainian].

2. Vakhovych I.M., Kamins'ka I.M. *Finansova Spromozhnist' Rehionu: Diagnostyka ta Mekhanizmy Zabezpechennya* [The Financial Capacity of the Region: Diagnosis and Mechanisms of Ensuring]. Luts'k, Nadstyr'ya, 2008 [in Ukrainian].

3. Pelekhatyi A.O., Zakhidna O.R. *Administratyvno-terytorial'na reforma yak instrument detsentralizatsii finansovykh resursiv, v: Sotsial'no-Ekonomichni Problemy Suchasnoho Periodu Ukrainy* [Administrative-territorial reform as a tool for decentralization of financial resources, in: Socio-Economic Problems of the Modern Period of Ukraine]. Lviv, Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine, 2014, Issue 4 (108), pp. 167–175 [in Ukrainian].

4. *Detsentralizatsiya: Mistsevi Byudzhety 159 Ob'ednanykh Terytorial'nykh Gromad* [Decentralization: Local Budgets of 159 Consolidated Territorial Communities]. Kyiv, Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine, 2016 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 1 грудня 2016 р.

---