

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: РИЗИКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ НІВЕЛЮВАННЯ

© 2020 ПАТИЦЬКА Х. О., КОВАЛЬ В. М.

УДК 330:331.7:352.07 (477.8)
JEL Classification: H71; P11; R5

Патицька Х. О., Коваль В. М.

Практичні аспекти формування спроможних територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації: ризики та шляхи їх нівелювання

У статті аргументовано, що питання ефективності формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) лежить у площині забезпечення їх спроможності до розвитку та вимагає окреслення можливих ризиків, які актуалізуються в процесі укрупнення громад. З метою реалізації поставленого завдання здійснено критичний аналіз формування об'єднаних територіальних громад Карпатського регіону порівняно з ОТГ України в умовах завершення першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації. Здійснено порівняння рівня спроможності ОТГ регіону за окремими показниками виконання місцевих бюджетів і проведено аналіз складу та структури видатків на одну особу з місцевих бюджетів, що дозволило встановити закономірності розвитку громад і визначити рівень їх бюджетної забезпеченості. Досліджено динаміку включення міст у процес формування ОТГ, що дозволило виділити дві протилежні тенденції: об'єднання сільських територіальних громад у периферійних районах навколо міст районного значення; відмову приміських сільських територіальних громад від об'єднання / приєднання до міст обласного значення та формування ОТГ поза участі міста. В результаті проведеного дослідження виявлено ризики формування спроможних територіальних громад та окреслено основні напрями їх нівелювання. До основних ризиків формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації віднесено: зростання впливу місцевих еліт; неспроможність значної частини вже створених громад до забезпечення розвитку території та належного рівня надання послуг через відсутність критеріїв формування ОТГ; відмову приміських сільських територіальних громад від об'єднання / приєднання до міст обласного значення та формування ОТГ поза участі міста через загрозу втрати фінансової та управлінської самостійності. Доведено, що нівелювання ризиків формування спроможних ОТГ можливе у випадку завершення етапу добровільного об'єднання територіальних громад і переходу до їх укрупнення на засадах економічної доцільності, соціальної відповідності та фінансової спроможності згідно з чітко визначеними критеріями.

Ключові слова: фінансова спроможність, об'єднана територіальна громада, ризики, доходи бюджету, видатки бюджету, децентралізація.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2020-1-113-122>

Рис.: 6. **Табл.:** 1. **Бібл.:** 9.

Патицька Христина Олегівна – кандидат економічних наук, науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики, Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України (вул. Козельницька, 4, Львів, 79026, Україна)

E-mail: pelechata@meta.ua

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2871-7540>

Коваль Василь Михайлович – голова Львівського регіонального відділення Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» (вул. Шевченка, 25, Підберізіці, 81146, Україна)

E-mail: pidberizcivskarada@gmail.com

УДК 330:331.7:352.07 (477.8)
JEL Classification: H71; P11; R5

UDC 330:331.7:352.07 (477.8)
JEL Classification: H71; P11; R5

Патицькая К. О., Коваль В. М. Практические аспекты формирования способных территориальных общин в условиях административно-финансовой децентрализации: риски и пути их нивелирования

Patytska K. O., Koval V. M. Practical Aspects of the Formation of Financially Capable Territorial Communities in the Context of Administrative and Financial Decentralization: Risks and Ways of their Mitigation

В статье аргументировано, что вопрос эффективности формирования объединенных территориальных общин (ОТО) лежит в плоскости обеспечения их способности к развитию и требует определения возможных рисков, которые актуализируются в процессе укрупнения общин. С целью реализации поставленной задачи осуществлен критический анализ формирования объединенных территориальных общин Карпатского региона по сравнению с ОТО Украины в условиях завершения первого этапа административно-финансовой децентрализации. Проведено сравнение уровня способности ОТО региона по отдельным

The article argues that the issue of effectiveness of forming united territorial communities (UTCs) lies in the plane of ensuring their ability to develop and requires identifying possible risks that arise in the process of community consolidation. In order to achieve this goal, a critical analysis of the formation of united territorial communities in the Carpathian region compared to UTOs in Ukraine in general is carried out in the context of completion of the first stage of administrative and financial decentralization. A comparison of the level of financial capability of UTCs of the region using individual indicators of local budget fulfillment is made, and the composition and structure of expen-

показателям выполнения местных бюджетов, и проанализированы состав и структура расходов на одного человека из местных бюджетов, что позволило установить закономерности развития общин и определить уровень их бюджетной обеспеченности. Исследована динамика включения городов в процесс формирования ОТО, что позволило выделить две противоположные тенденции: объединение сельских территориальных общин в периферийных районах вокруг городов районного значения; отказ пригородных сельских территориальных общин от объединения / присоединения к городам областного значения и формирование ОТО вне участия города. В результате проведенного исследования обнаружены риски формирования способных территориальных общин, и обозначены основные направления их нивелирования. К основным рискам формирования способных территориальных общин в условиях децентрализации отнесены: рост влияния местных элит; несостоятельность значительной части уже созданных общин к обеспечению развития территории и надлежащего уровня предоставления услуг из-за отсутствия критериев формирования ОТО; отказ пригородных сельских территориальных общин от объединения / присоединения к городам областного значения и формирование ОТО вне участия города из-за угрозы потери финансовой и управленческой самостоятельности. Доказано, что нивелирование рисков формирования способных ОТО возможно в случае завершения этапа добровольного объединения территориальных общин и перехода к их укрупнению на основе экономической целесообразности, социального соответствия и финансовой самостоятельности согласно четко определенным критериям.

Ключевые слова: финансовая способность, объединенная территориальная община, риски, доходы бюджета, расходы бюджета, децентрализация.

Рис.: 6. **Табл.:** 1. **Библ.:** 9.

Патицкая Кристина Олеговна – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела региональной финансовой политики, Институт региональных исследований имени М. И. Долишнего НАН Украины (ул. Козельницкая, 4, Львов, 79026, Украина)

E-mail: pelechata@meta.ua

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2871-7540>

Коваль Василий Михайлович – председатель Львовского регионального отделения Ассоциации органов местного самоуправления «Ассоциация объединенных территориальных общин» (ул. Шевченко, 25, Пидберизци, 81146, Украина)

E-mail: pidberizcivskarada@gmail.com

ditures from local budgets per capita are analyzed, which made it possible to establish patterns in the development of the communities and determine the level of their budgetary provision. The study of the inclusion of cities in the formation of the UTCs allowed revealing two opposite trends: association of rural territorial communities in peripheral areas around cities of regional significance; refusal of suburban rural territorial communities to unite with / join cities of regional significance and formation of the UTCs excluding cities. As a result of the study, risks related to the formation of financially capable territorial communities are determined, and the main directions for their mitigation are identified. The main risks related to the formation of financially capable territorial communities under decentralization include: increased influence of local elites; inability of a significant part of the already created communities to ensure development of the territory and an appropriate level of service provision due to the lack of criteria for the formation of UTCs; refusal of suburban rural territorial communities to unite with / join cities of regional significance and formation of UTCs excluding cities due to the threat of loss of financial and managerial independence. It is proved that mitigation of the risks related to the formation of financially capable UTCs is possible in case of completion of the stage of voluntary association of territorial communities and transition to their conglomeration based on economic expediency, correspondence to public needs and financial soundness according to clearly defined criteria.

Keywords: financial capability, united territorial community, risks, budget revenues, budget expenditures, decentralization.

Fig.: 6. **Tabl.:** 1. **Bibl.:** 9.

Patytska Khrystyna O. – Candidate of Sciences (Economics), Research Associate of the Department of Regional Financial Policy, Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine (4 Kozelnytska Str., Lviv, 79026, Ukraine)

E-mail: pelechata@meta.ua

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2871-7540>

Koval Vasyil M. – Chief of the Lviv Regional Branch of the Association of Local Self-Government Bodies (25 Shevchenko Str., Pidberiztsi, 81146, Ukraine)

E-mail: pidberizcivskarada@gmail.com

Постановка проблеми. Реформа системи місцевого самоврядування та зміна територіальної організації влади в Україні характеризуються, відповідно до принципу субсидіарності, перерозподілом фінансових ресурсів і повноважень між різними рівнями управління, а також покладенням відповідальності за розвиток території на органи місцевого самоврядування. Ідея реформи полягає у формуванні ефективної системи територіальної організації влади на засадах політики регіонального розвитку та сформованого в контексті цієї політики підходу до розвитку місцевого самоврядування [9]. Таким чином, питання ефективності формування об'єднаних територіальних громад лежить у площині забезпечення їх спроможності до розвитку та вимагає окреслення можливих ризиків, які актуалізуються в процесі укрупнення громад і завершення першого етапу децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі питання ефективності втілення реформи децентралізації і формування та розвитку ОТГ в Україні є актуальним. Його дослідженням сьогодні займається багато науковців, серед них: О. Батанов, П. Жук, О. Кириленко, І. Луніна, М. Мельник, А. Пелехатий, І. Сторонянська, С. Шульц та ін. Водночас в умовах завершення першого етапу реформи важливим є здійснення аналізу розвитку ОТГ і визначення рівня їх спроможності в частині результативності їх формування.

Метою статті є визначення ризиків формування та розвитку об'єднаних територіальних громад, а також обґрунтування шляхів подолання таких проблем.

Основні результати дослідження. Одним із ключових аспектів децентралізації є передача повноважень і ресурсів на рівень органів місцевого самоврядування

для якнайефективнішого задоволення соціальних потреб місцевих жителів та забезпечення взаємозв'язку мешканців території та органу врядування для якісного контролю і моніторингу дій місцевої влади. В цьому контексті фінансова й адміністративно-політична децентралізація результуватиметься суттєвими неекономічними перевагами для розвитку громад, регіонів і держави загалом, серед яких: зростання рівня довіри до влади та рівня відповідальності органів врядування перед населенням, підвищення законслухняності населення, розвиток громадянського суспільства, а також поява і підготовка місцевих політичних лідерів.

Водночас суттєвим ризиком децентралізації ресурсів і повноважень є зростання впливу місцевих еліт та їх ролі у формуванні та розвитку адміністративно-територіальних одиниць на місцевому рівні, руху фінансових потоків та розподілі бюджетних коштів.

Сьогодні такий вплив можна помітити в контексті участі регіонів у реформуванні адміністративно-територіального устрою. Так, станом на 1 липня 2019 року в областях Карпатського регіону функціонує 109 ОТГ (табл. 1), що відповідає 44,1 % громад, які мають утворитися відповідно до Перспективних планів областей регіону. Цей показник на 15,3 в.п. нижчий порівняно з питомою вагою ОТГ (59,4 %), які вже сформовані в Україні серед запланованих у перспективних планах, і є результатом відсутності Перспективного плану формування територій громад Закарпатської області впродовж усього періоду реформи адміністративно-територіального устрою в Україні (його прийняття відбулося лише 26 вересня 2019 р. [1]), який не затверджувався через перешкоди на внутрішньорегіональному рівні.

Цей ризик проявляється і в контексті взаємодії органів влади різних рівнів та місцевого самоврядування.

Таблиця 1

Кількість сформованих ОТГ у Карпатському регіоні у 2015–2018 рр.

Область	Кількість ОТГ	Кількість рад, що об'єдналися	Кількість ОТГ, створених у						Кількість ОТГ відповідно до Перспективного плану	Питома частка сформованих ОТГ, %
			2015–2016 рр.	Кількість рад, що об'єдналися	2017 р.	Кількість рад, що об'єдналися	2018 р.	Кількість рад, що об'єдналися		
Закарпатська	6	3,5	3	3,3	3	3,7	-	-	60	10,0
Івано-Франківська	30	4,5	11	5,4	12	4,2	7	3,8	60	50,0
Львівська	40	4,8	22	5,1	13	3,9	5	5,4	85	47,1
Чернівецька	33	3,6	16	3,8	10	4,2	7	2,7	42	78,6
Середнє по Карпатському регіону	109	4,1	52	4,4	38	4,0	12	4,0	247	44,1
Середнє по Україні	806	4,5	366	5,0	299	4,7	141	3,9	1356	59,4

З метою спрощення механізму затвердження перспективних планів формування територій громад та нівелювання ризику сповільнення і зниження рівня заполітизованості процесу укрупнення громад через вплив місцевих еліт Кабінетом Міністрів України розроблено зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8], якими передбачене виключення стадії схвалення перспективних планів відповідними обласними радами.

У відповідь на запропоновані зміни депутати Львівської обласної ради звернулися до Президента України, Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України з вимогою недопущення звуження обсягу повноважень обласних рад щодо формування ОТГ на території області та аргументували розробку варіанта перспективного плану області, відмінного від сформованого Львівською ОДА та погодженого у Міністерстві розвитку громад та територій України.

Таким чином, сьогодні вже відбувається матеріалізація ризиків зростання впливу місцевих еліт на конфігурацію територіальних громад в умовах реформи адміністративно-територіального устрою та їх ролі у фінансових та управлінських процесах в регіонах, а також змен-

шення ефективності управління порівняно з централізованою державною вертикаллю.

Сьогодні процес добровільного формування ОТГ в Україні підходить до свого завершення, оскільки станом на жовтень 2019 року створено 975 ОТГ, тобто 71,9 % від запланованих у перспективних планах. Аналізуючи особливості розвитку громад впродовж періоду 2016–2018 рр., помітною є значна диференціація рівня їх спроможності, що супроводжується ризиком неспроможності значної частини вже створених громад до забезпечення розвитку території та належного рівня надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, як це передбачено Методикою формування спроможних територіальних громад [2].

Законодавчі та нормативно-правові акти, на основі яких відбувалося формування ОТГ в Україні, не передбачали чітко визначених критеріїв укрупнення територіальних громад в одну адміністративно-територіальну одиницю, що пов'язано з задекларованою добровільністю процесу та потребою врахування територіальних, культурно-традиційних і соціальних аспектів розвитку громад насе-

ленних пунктів. Лише з метою проведення ефективного аналізу спроможності вже створених ОТГ на центральному рівні було розроблено методіку, яка передбачала порівняння громад за такими показниками: чисельністю населення (не менше 5–7 тис. осіб); питомою вагою базової дотації у місцевому бюджеті (не більше 30 % суми власних доходів); рівня витрат на утримання управлінського апарату (не більше 20 % власних ресурсів громади) [4].

Порівняння ОТГ областей Карпатського регіону та України в цілому (рис. 1) дозволяє акцентувати на неспроможності переважної більшості сформованих ОТГ до забезпечення розвитку територій. Серед 806 ОТГ в Україні лише 158 громад відповідають переліченим критеріям, тобто 19,6 %. Якщо не враховувати критерій чисельності жителів громади (не менше 5 тис. осіб), то спроможними до розвитку є 183 ОТГ.

Серед громад з кількістю жителів до п'яти тисяч осіб 25 ОТГ є спроможними (8,5 %); такими переважно є громади, на території яких розташовані та функціонують великі підприємницькі структури, які сплачують податки до місцевого бюджету.

У Карпатському регіоні питома вага спроможних (за означеними критеріями) складає 16 ОТГ – 13,9 % (рис. 2). До таких віднесено:

- вісім міських територіальних громад: Коломийська ОТГ, центром якої є місто обласного значення Коломия, Тячівська, Кам'яно-Бузька, Радехівська, Кіцманська, Хотинська, Іршавська та Заставнівська міські ОТГ з адміністративними центрами в містах-центрах районів;
- вісім сільських та селищних громад: Зимновдівська та Ямницька ОТГ, які знаходяться в безпосередній близькості до міст-обласних центрів Львова та Івано-Франківська відповідно; Великомоствська, Вигодська, Славська, Жовтанецька та Меденицька сільські та селищні ОТГ, які характеризуються розташуванням та функціонуванням на території громад потужних підприємницьких структур.

Таким чином, з проведеного аналізу можна зауважити: переважна більшість сформованих ОТГ в регіоні та в Україні загалом за аналізованими критеріями є неспроможною до подальшого розвитку. Серед ОТГ Карпатського регіону такі громади, як Ланчинська, Воле-Баранецька та Витвицька, більше 80,0% власних доходів витрачають на утримання власного апарату управління, а рівень дотаційності окремих громад (Новомиської, Ланчинської, Новицької, Переріслянської, Воле-Баранецької, Луківської, Вільшаницької та Витвицької) перевищує 50,0 % (рис. 3).

Зазначене дозволяє акцентувати на тому, що відсутність чітких критеріїв, згідно з якими відбувалося б формування ОТГ в Україні, сприяла утворенню громад, не здатних забезпечити розвиток власної території та надавати якісні соціальні послуги, про що свідчить аналіз складу витратків бюджетів ОТГ (рис. 4).

Проведений аналіз дозволив встановити, що ОТГ, які відповідають критеріям спроможності, характеризуються рівнем забезпечення витратків на одну особу за рахунок

власних доходів місцевого бюджету 32,0 %, тоді як ОТГ, які не відповідають цим критеріям, – 8,5 %, тобто у 3,8 разу менше. Отже, якщо перші за рахунок власних коштів можуть фінансово забезпечити надання якісних соціальних послуг та виконання повноважень, покладених на них, то громадам, які не відповідають критеріям спроможності, власних фінансових ресурсів вистачає лише на утримання органу самоврядування. Це впливає на особливості надання соціальних послуг і в подальшому характеризуватиметься суттєвою диференціацією їх якості.

Так, якщо видатки на освіту та охорону здоров'я при порівнянні в аналізованих громадах приблизно однакові (260,0 грн на особу – видатки на охорону здоров'я та 3126,1–3938,4 грн видатків на освіту), оскільки частково фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенції, то фінансування інших напрямів суттєво різниться. Зокрема, видатки на економічну діяльність у спроможних громадах вдвічі перевищують видатки на одну особу в ОТГ, які не відповідають критеріям спроможності, а у сфері ЖКГ – у 25 разів.

У контексті виокремлення ризиків, які виникають у зв'язку з формуванням та розвитком ОТГ, слід акцентувати і на впливі особливостей соціально-економічного розвитку регіону на розвиток ОТГ, які створені у цьому регіоні. Зокрема, аналіз особливостей формування ОТГ Карпатського регіону (рис. 5) дозволяє зауважити значно меншу середню площу території ОТГ, характерну для громад регіону. Якщо в середньому по Україні вона дорівнює 240,0 кв. км, то в регіоні – 112,8 кв. км, що складає 47,0 %, тоді як середня чисельність жителів при порівнянні однакова і становить 10,3 тис. осіб у громаді.

Такі результати аналізу засвідчують, що органи місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону мають у розпорядженні значно менше земельного ресурсу, що знову ж таки акцентує на ризику зниження рівня спроможності громад регіону. Адже саме земля є одним з основних активів громади, яким вона володіє, розпоряджається, використовує в своїх інтересах та з якого отримує доходи.

Сьогодні, в умовах завершення етапу добровільного формування ОТГ, Міністерством розвитку громад та територій України внесено пропозицію оновлення Методики формування спроможних громад через встановлення критеріїв ресурсної спроможності ОТГ, до яких віднесено: 1) проживання на території ОТГ 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку для визначення доцільності створення в громаді опорної школи; 2) проживання в громаді не менше 5 тисяч осіб, оскільки саме така кількість мешканців є мінімальною для забезпечення кадрового потенціалу; 3) індекс податкоспроможності бюджету громади на рівні не менше 0,3; 4) частка місцевих податків і зборів у власних доходах не менше 10 % [3].

Акцент на показнику питомої ваги місцевих податків і зборів у складі власних доходів місцевих бюджетів є позитивним аспектом, адже повноваження у сфері встановлення правил справляння таких податків передано на місцевий рівень. Тому врахування цього чинника дозволить виявити ефективність використання органами місцевого самоврядування наданих їм можливостей.

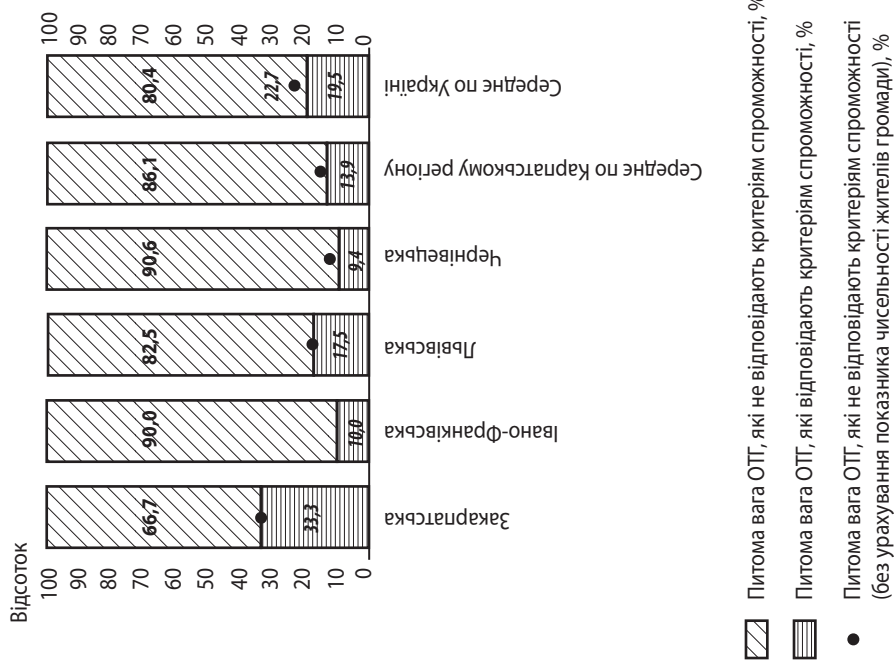
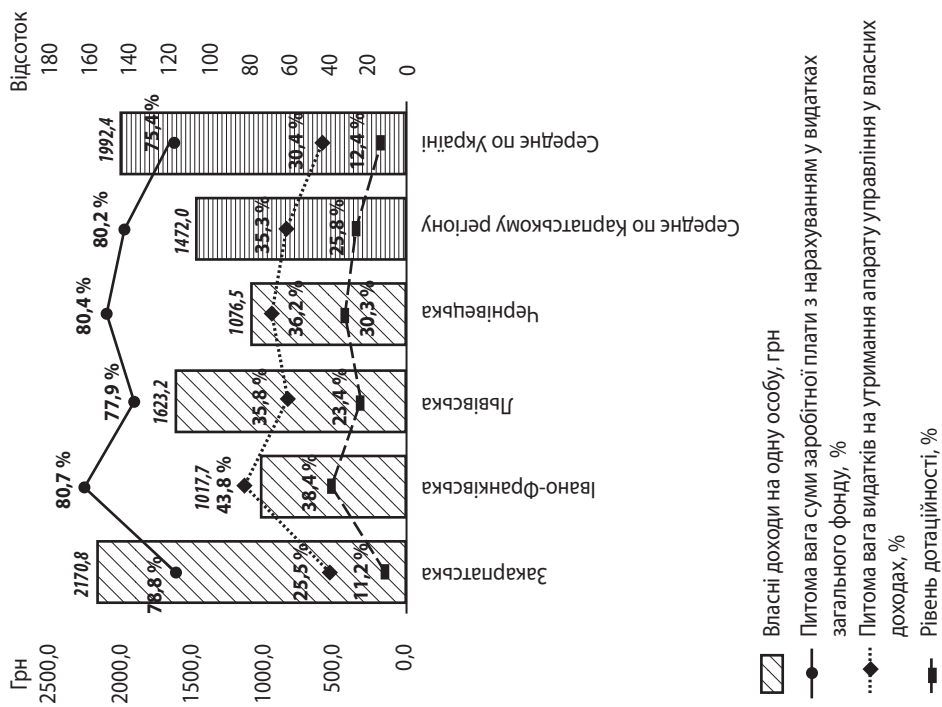


Рис. 1. Порівняння рівня спроможності ОТГ областей Карпатського регіону за окремими показниками виконання місцевих бюджетів, 2018 р.

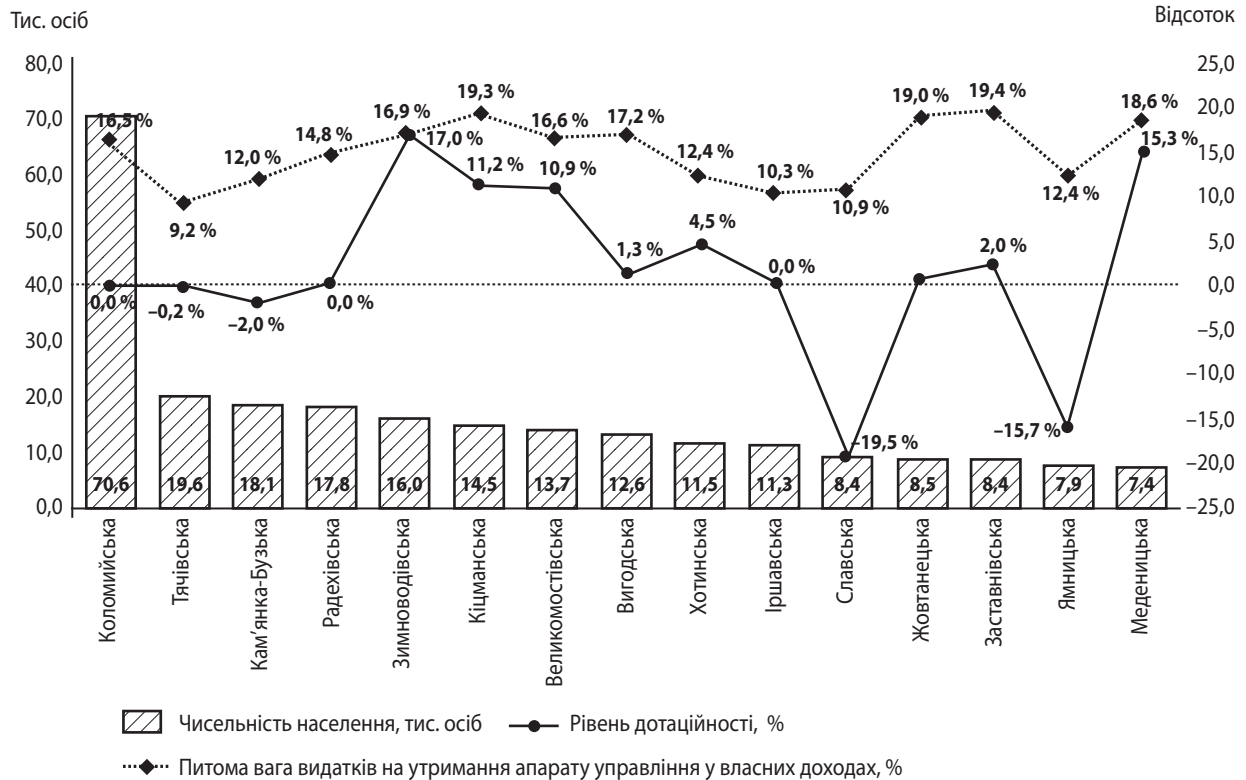


Рис. 2. ОТГ Карпатського регіону, які відповідають критеріям спроможності, 2018 р.

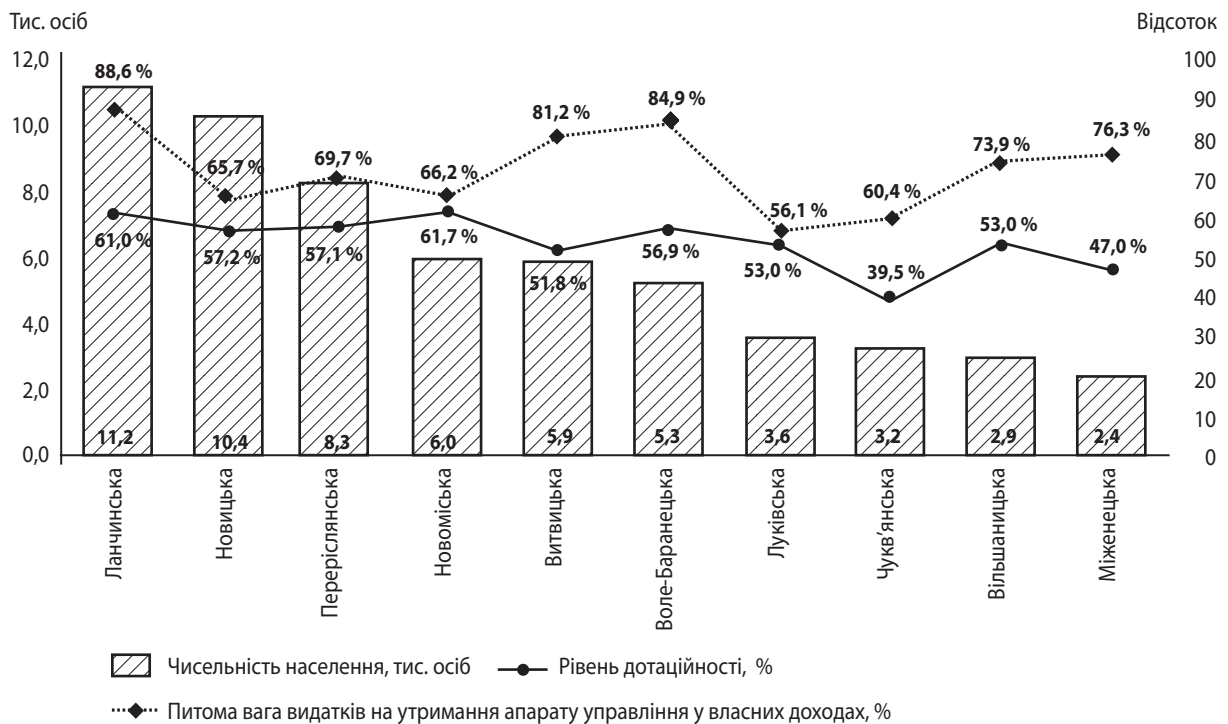


Рис. 3. ОТГ Карпатського регіону з найнижчими показниками спроможності, 2018 р.

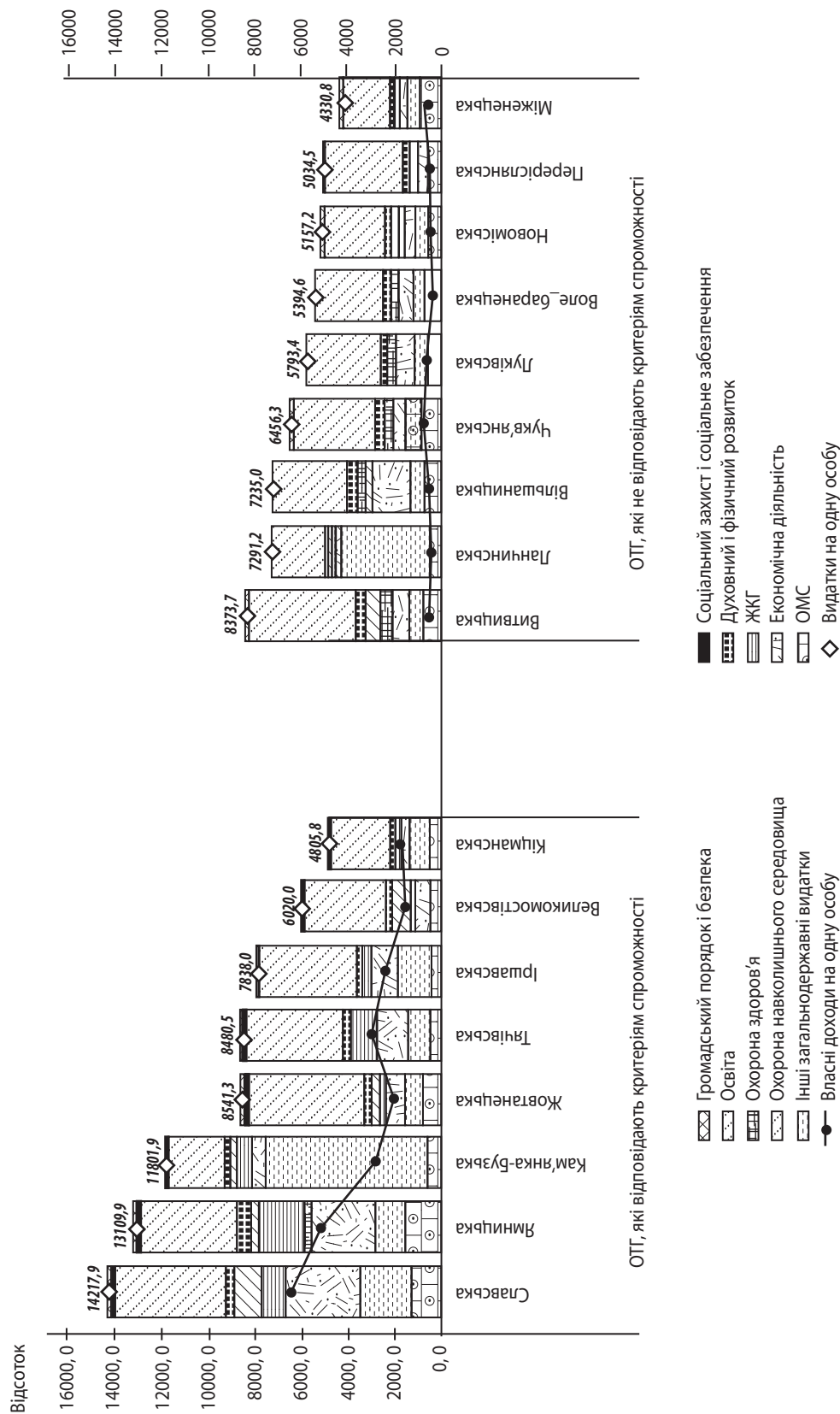


Рис. 4. Склад і структура витратків на одну особу з місцевих бюджетів окремих ОТГ Карпатського регіону, 2018 р. (у грн)

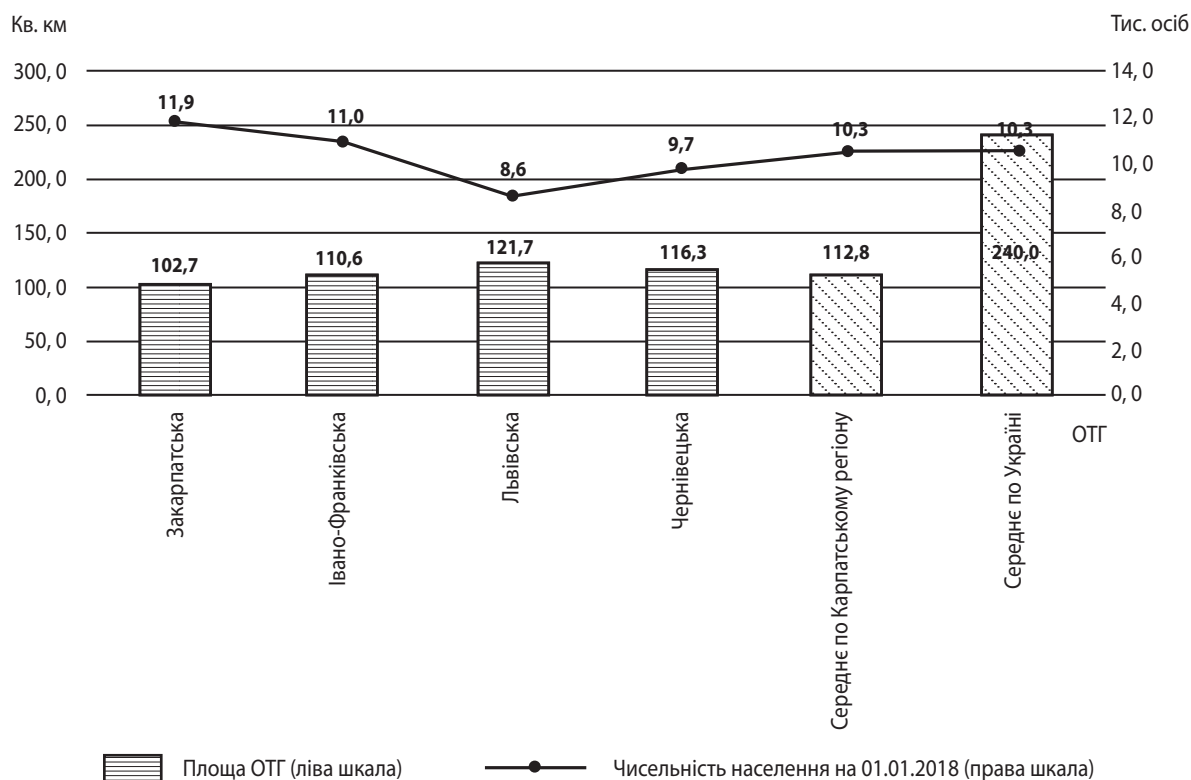


Рис. 5. Особливості формування ОТГ в Україні та областях Карпатського регіону, 2018 р.

Зважаючи на те, що встановлення чітких критеріїв створення ОТГ дозволяє нівелювати ризики формування неспроможних територіальних громад, постає питання реалізації заданих параметрів при укрупненні громад. А вже сьогодні переважна більшість ОТГ вже сформована. Тому шляхом впровадження нововведень може стати подальше укрупнення ОТГ через приєднання окремих населених пунктів до вже сформованої громади або об'єднання наявних.

Станом на жовтень 2019 року в Україні до вже наявних ОТГ було приєднано 115 територіальних громад, з них у Карпатському регіоні – 10 (3 – в Івано-Франківській області та 7 – у Чернівецькій). Серед ОТГ, до яких приєдналися інші громади, переважають саме неспроможні (з високим рівнем дотаційності та часткою видатків на утримання апарату управління). Проте, враховуючи час приєднання, говорити про тенденції покращення соціально-економічної ситуації в цих громадах не можна.

Водночас наведені дані засвідчують відсутність стимулів до укрупнення вже наявних ОТГ, що пов'язано з небажанням місцевих еліт втратити владу та доступ до управління та розподілу фінансових ресурсів. Отже, вирішення проблеми наявності неспроможних ОТГ через їх подальше укрупнення лежить у площині централізованого впливу на процес укрупнення та обрання громад, які доцільно об'єднувати. Тобто етапу добровільного об'єднання територіальних громад має слідувати етап формування адміністративно-територіальних одиниць на засадах економічної доцільності, соціальної відповідності та фінансової спроможності згідно з чітко визначеними критеріями.

Окремим аспектом дослідження особливостей формування ОТГ є дослідження передумов, наслідків і ризиків утворення ОТГ навколо міст обласного значення. За період з часу прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського АРК, обласного значення» [6] до жовтня 2019 року в Україні правом приєднання до ОТГ з центром у містах обласного значення скористалося 108 територіальних громад, приєднавшись до 37 зі 189 міст обласного значення.

Серед областей Карпатського регіону до процесу «доєднались» Івано-Франківська та Чернівецька області. Так, у Чернівецькій області створено Новодністровську ОТГ (об'єднує місто Новодністровськ та село Ломачинці), в Івано-Франківській – Коломийську ОТГ (об'єднує одну міську раду та п'ять сільських). Окремо слід зауважити, що серед таких і Івано-Франківська ОТГ, яка включає, окрім міста-обласного центра, сім сільських населених пунктів.

Дослідження динаміки включення міст у процес формування ОТГ упродовж 2015–2018 рр. та «поведінки» органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад дозволило виділити дві протилежні тенденції: 1) об'єднання сільських територіальних громад у периферійних районах навколо міст районного значення, які є невеликими міськими поселеннями з чисельністю жителів до 50 тис. осіб; 2) відмова приміських сільських територіальних громад від об'єднання / приєднання до міст обласного значення та формування ОТГ поза участю міста.



Рис. 6. Питома вага міських ОТГ в Україні, 2018 р. (%)

Так, питома вага ОТГ в Україні, сформованих навколо міст (без урахування міст обласного значення), складає 13,6 % (рис. 6), а приєднаних до міст обласного значення – 4,6 %.

Натомість серед ОТГ Карпатського регіону сформованими навколо невеликих міст є 22,2 % громад, а навколо міст обласного значення – лише 2,8 %, що вказує на посилення зазначених тенденцій у регіоні.

Незважаючи на протилежний характер, ці тенденції обумовлені конкретними особливостями та пріоритетами розвитку громад. Для громад у периферійних районах, які переважно є депресивними та характеризуються низьким рівнем фінансової спроможності, об'єднання навколо міста (яке порівняно з навколишніми територіальними громадами є центром економічного розвитку) результується можливістю нарощення власного фінансово-економічного потенціалу та забезпечення соціально-економічного розвитку території. Натомість причиною ігнорування сільськими територіальними громадами позитивних аспектів від приєднання до міст обласного значення є загроза втрати фінансової та управлінської самостійності внаслідок поглинання містом навколишніх сіл та повної економіко-управлінської асиміляції останніх [5].

Окрім того, сільські територіальні громади, розташовані у приміській зоні, характеризуються порівняно високою фінансовою спроможністю та певним потенціалом до розвитку, що, з-поміж іншого, слід вважати позитивними «стартовими» умовами формування ОТГ, здобутими в результаті вигідного територіального розташування та сусідства з розвинутим містом.

Ще одним аспектом дослідження в контексті формування ОТГ навколо міст є проблема «невключення» великих міст до процесу, в результаті чого виникла ситуація, коли окремі великі міста були «затиснуті» з усіх боків новоутвореними ОТГ (Львів, Хмельницький, Кам'янець-Подільський, Житомир, Новоград-Волинський та ін.). Така ситуація була наслідком зрівняння умов формування ОТГ за участі територіальних громад сіл, селищ та міст (це поставило представників органів місцевого самоврядування великих міст у невигідне становище та, відповідно, гальмувало процес укрупнення), яка водночас була вирішена з прийняттям змін до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5] у 2018 році. Крім того, отри-

мання додаткових повноважень та фінансових ресурсів до місцевого бюджету в умовах децентралізаційних змін суттєво підвищило рівень спроможності територіальних громад міст. Тому зростання фінансового забезпечення априорі не стало чинником заохочення міських адміністративно-територіальних одиниць до об'єднання з сільськими.

Таким чином, для територіальних громад великих міст, які опинилися «затиснутими» у кільці сформованих ОТГ, виникають труднощі, пов'язані з неможливістю розширення адміністративних меж міста, та потреба у досягненні взаємодії з органами самоврядування суміжних громад. Шляхом вирішення цього завдання може стати забезпечення співробітництва між містом та адміністративно-територіальними формуваннями, які безпосередньо межують з ним (в Україні для реалізації цього завдання діє Закон «Про співробітництво територіальних громад» та подано на розгляд Верховної Ради законопроект про міські агломерації).

Висновки. Отже, до основних ризиків формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації віднесено:

- зростання впливу місцевих еліт та їх ролі у формуванні розвитку адміністративно-територіальних одиниць на місцевому рівні, руху фінансових потоків та розподілі бюджетних коштів;
- неспроможність значної частини вже створених громад до забезпечення розвитку території та належного рівня надання послуг через відсутність критерії формування ОТГ;
- відмову приміських сільських територіальних громад від об'єднання / приєднання до міст обласного значення та формування ОТГ поза участю міста через загрозу втрати фінансової та управлінської самостійності внаслідок поглинання містом навколишніх сіл і повної економіко-управлінської асиміляції останніх.

Подолання перерахованих загроз можливе лише за рахунок завершення етапу добровільного об'єднання територіальних громад і переходу до формування адміністративно-територіальних одиниць у контексті централізованого впливу на процес укрупнення та обрання громад, які доцільно об'єднувати. Про усвідомлення необхідності

такого переходу свідчать, зокрема, результати соціологічного дослідження серед представників органів місцевого самоврядування ОТГ Карпатського регіону [7]. Так, 39 % опитаних підтвердили потребу завершення етапу добровільного об'єднання громад та переходу на інший рівень з метою завершення процесу укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня і отримання очікуваних результатів; 17 % опитаних важко відповісти. Підтримка продовження формування ОТГ на добровільних засадах становить 44 %, тобто менше ½ респондентів.

Таким чином, ключовим напрямом нівелювання ризиків формування спроможних ОТГ є завершення етапу добровільного об'єднання територіальних громад та перехід до їх укрупнення на засадах економічної доцільності, соціальної відповідності та фінансової спроможності згідно з чітко визначеними критеріями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закарпатська облрада прийняла перспективний план формування ОТГ в області // Mukachevo.net, 27 вересня 2019 р. URL: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/627140>
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
3. Мінрегіон пропонує переглянути критерії спроможності територіальних громад, - Алюна Бабак // Міністерство розвитку громад та територій України. 23.10.2019. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-proponuye-pereglyanuti-kriteriyi-spromozhnosti-teritorialnih-gromad-alona-babak/>
4. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Лютий, 2018 р. 48 с.
5. Патицька Х. О., Пелехатий А. О. Миська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. 2019. Т. 30 (69). № 3. С. 116–123.
6. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського АПК, обласного значення : Закон України від 03.04.2018 № 2379-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T182379.html
7. Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад: Захід VS Центр: науково-аналітичне видання / І. Сторонянська, А. Максименко, О. Левицька, Х. Патицька, З. Сірик Львів, 2019. 64 с.
8. Уряд схвалив зміни до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що відкривають можливість прискорити формування перспективних планів спроможних громад. Урядовий портал, 25.09.2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-zmini-do-zakonu-pro-dobrovolne-obyednannya-teritorialnih-gromad-shcho-vidkrivayut-mozhlyvist-priskoriti-formuvannya-perspektivnih-planiv-spromozhnykh-gromad>

vidkrivayut-mozhlyvist-priskoriti-formuvannya-perspektivnih-planiv-spromozhnykh-gromad

9. Boex, J., & Edwards, B. (2016). The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*. 2016. Vol. 44 (6). P. 788–810.

REFERENCES

Boex, J., and Edwards, B. "The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending". *Public Finance Review*, vol. 44 (6) (2016): 788-810.

[Legal Act of Ukraine] (2015). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2018). http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T182379.html

"Minrehion proponuye perehlyanuty kryterii spromozhnosti terytorialnykh hromad, - Alyona Babak" [Regional Development Proposes to Revise the Criteria the Capacity of Local Communities - Alyona Babak]. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. 2019. <http://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-proponuye-pereglyanuti-kriteriyi-spromozhnosti-teritorialnih-gromad-alona-babak/>

Otsinka finansovoi spromozhnosti 366 OTH za 2017 rik (u rozrizi oblastei) [Assessment of the Financial Capacity of 366 ATGs for 2017 (by Region)]. Hrupa finansovoho monitorynhu. Tsentralnyi ofis reform pry Minrehioni. February, 2018.

Patytska, Kh. O., and Pelekhatyi, A. O. "Miska ahlomeratsiia yak mekhanizm vzaiemodii terytorialnykh hromad v umovakh administratyvno-finansovoi detsentralizatsii v Ukraini" [Urban Agglomeration as a Mechanism of Interaction of Territorial Communities in the Conditions of Administrative and Financial Decentralization in Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho*, vol. 30 (69), no. 3 (2019): 116-123.

Storonianska, I. et al. *Sotsialno-ekonomichne stanovyshe obiednanykh terytorialnykh hromad: Zakhid VS Tsentri: naukovy-analitychne vydannia* [Socio-economic Situation of Local Communities United West Center VS: Scientific and Analytical Publication]. Lviv, 2019.

"Uriad skhvalyv zminy do Zakonu «Pro dobrovolne obiednania terytorialnykh hromad», shcho vidkrivayut mozhlyvist pryskoryty formuvannya perspektyvnykh planiv spromozhnykh hromad" [The Government Approved Amendments to the Law «On Voluntary Association of Territorial Communities», which Open up the Possibility of Accelerating the Formation of Prospective Plans for Wealthy Communities]. Uriadovyi portal, 25.09.2019. <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-zmini-do-zakonu-pro-dobrovolne-obyednannya-teritorialnih-gromad-shcho-vidkrivayut-mozhlyvist-priskoriti-formuvannya-perspektivnih-planiv-spromozhnykh-gromad>

"Zakarpatska obrada pryiniiala perspektyvnyi plan formuvannya OTH v oblasti" [The Transcarpathian Regional Council has adopted a Promising Plan for the Formation of ATG in the Region]. Mukachevo.net. <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/627140>

Стаття надійшла до редакції 17.01.2020 р.