

Регіональна політика і територіальний розвиток

УДК 332.012.33:334.012.74
JEL H10, H70, R12

І. З. Сторонянська, Х. О. Патицька

Проблеми та напрями оптимізації процесу формування ОТГ: за результатами першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації

Представлено дослідження процесів адміністративно-фінансової децентралізації в Україні на базовому рівні місцевого самоврядування – на рівні новостворених ОТГ з точки зору перших результатів, ризиків і викликів, які мають місце у сучасних умовах. Проаналізовано зміни до законодавства України в контексті адміністративно-територіальної реформи та реформи фінансової децентралізації. Визначено місце та роль міст обласного значення в процесі реалізації реформи адміністративно-територіального устрою. Проаналізовано можливості формування міських агломерацій у контексті реформування адміністративно-територіального устрою. Запропоновано заходи щодо покращення фінансової спроможності територій для здійснення місцевими органами влади повноважень у контексті зміни адміністративно-територіального устрою та просторової організації влади на базовому рівні управління. Обґрунтовано шляхи зміцнення фінансової автономії муніципалітетів.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада (ОТГ), місто обласного значення, агломерація, фінансова спроможність, адміністративно-фінансова децентралізація.

Перманентні та широкоформатні обговорення переваг і напрямів управлінських реформ перетворились на децентралізаційний марафон, під час якого вже й забули, що децентралізація має розглядатись не як самоціль, а виключно як механізм досягнення стратегічних цілей, чи не найвагомішою з яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу – вгору» шляхом ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), основним з яких є людський потенціал. Зазначене, своєю чергою, вимагає створення спроможних територіальних громад, які зможуть нести відповідальність за економічний розвиток територій і формування повноцінного життєвого середовища для мешканців. Ідеться насамперед про зміну ментальної моделі як представників органів місцевого самоврядування базового рівня, так і кожного мешканця громади – відмови від патерналістських очікувань і розуміння власної відповідальності за громаду.

Водночас процеси реформування адміністративно-територіального устрою, зокрема в частині створення ОТГ на основі укрупнення громад, супроводжуються низкою складних проблем, що, з одного боку, стримує зазначені процеси, розтягуючи їх в часі, з іншого, – знижує їх соціально-економічну результативність.

Питання визначення проблем, які виникають у процесі адміністративно-територіального реформування, а також пошуку шляхів їх вирішення сьогодні є особливо актуальним. Над його вирішення працюють такі економісти, як Ю. Ганущак, М. Долішній, П. Жук, Я. Казюк, І. Коліушко, В. Кравченко, І. Луніна, М. Мельник, А. Ткачук, с. Шульц та інші. Попри це, питання оптимізації процесу формування ОТГ потребує постійного дослідження у зв'язку з процесами адміністративно-фінансової децентралізації, які відбуваються в Україні на цей час.

© І. З. Сторонянська, Х. О. Патицька, 2017.

Метою статті є визначення проблем і напрямів оптимізації процесу формування ОТГ за результатами першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації.

На сьогодні існує чимало невирішених проблем, які впливають на формування та розвиток ОТГ в Україні, основними з яких є:

- формування громад, які не відповідають критеріям спроможності (за чисельністю населення, фінансово-економічним потенціалом тощо), хоча деякі з них зараз мають високий рівень податкоспроможності;
- залишення поза процесами об'єднання міст обласного значення, а також дотаційних сільських громад;
- низький рівень підтримки процесу створення ОТГ з боку районних адміністрацій і місцевих еліт, незацікавлених у зміні керівництва селищних рад і принципів їх функціонування.

Розглянемо докладніше окреслені проблеми.

Попри затвердження процедури та правил об'єднання громад [2], упродовж 2015-2017 рр. в Україні утворено низку ОТГ, які не відповідають критеріям спроможності. Слід зазначити, що серед таких ОТГ є громади, які характеризуються високим рівнем податкоспроможності на цьому етапі, однак варто визначити, чи володіють вони достатнім соціально-економічним потенціалом, щоб залишитись такими у довгостроковій перспективі.

На нашу думку, можна виділити кілька типів таких утворень, одним з яких є створення невеликих за площею та чисельністю населення громад-«мільйонників», фінансова потужність яких забезпечується за рахунок функціонування на їх території потужних суб'єктів господарювання. Прикладом такої громади є Пришибська ОТГ Кременчуцького району Полтавської області, створена 25 жовтня 2015 р. на основі об'єднання двох сільських рад з чисельністю населення 1980 осіб та площею 91,91 км². Попри невеликі розміри, Пришибська ОТГ у 2016 р. зайняла шосте місце в рейтингу громад за показниками власних доходів на одного мешканця з сумою 6318,3 грн на особу, а також перше місце в рейтингу громад з найбільшими капітальними видатками на особу – 12600,1 грн. Джерелом доходів є плата за землю (78,6% усіх власних доходів громади) та ПДФО (11,3%) [3]. Основним платником податків до бюджету ОТГ є Єриствівський гірничо-збагачувальний комбінат, яким розробляється Єриствівське родовище залізистих кварцитів, розташоване на території ОТГ, а також ВАТ «Михайлівський райагропостач», зерносклад ТОВ «Українська елеваторна компанія» та нафтобаза.

Фактично мало місце об'єднання лише двох сільрад, на території яких розташовані ці економічні об'єкти, і штучне «відсікання» суміжних громад, де проживає значна кількість працівників цих підприємств. Така ситуація у перспективі має загрозу конфлікту, оскільки громади, які залишаються поза таким об'єднанням, не можуть забезпечити своїх мешканців наданням послуг належної якості та активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів.

З тієї ж причини – прагнення повного розпорядження фінансовими ресурсами – у 2017 р. у Миколаївському районі Львівської області було утворено Розвадівську ОТГ, яка, відповідно до Перспективного плану формування територій громад Львівської області, мала увійти до складу Миколаївської міської ОТГ. Рішення про формування громади було прийняте на основі побоювань щодо розподілу фінансових ресурсів у Миколаївській ОТГ (яка мала утворитися) на користь м. Миколаїв і ризик втрати впливу на розвиток громади з боку прилеглих до міста сіл [1]. Спираючись на особливості законодавства в питанні визначення

представників-депутатів від сільських громад до ОТГ (відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» [7], вибори депутатів міських рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами), представники сіл, які мали ввійти в Миколаївську ОТГ, остерігалися втратити важелі впливу на розподіл фінансових ресурсів громади. Тому було прийнято рішення про формування ОТГ, не передбаченої перспективним планом.

Така ситуація є ще одним проблемним аспектом формування ОТГ – відмова від об'єднання приміських сільських громад з міськими (йдеться насамперед про міста обласного значення), які значно переважають за чисельністю жителів, через загрозу «вилучення» управлінських повноважень і фінансових ресурсів з сіл-периферії до міста-центру. При цьому, як правило, центри приміських ОТГ не володіють достатньою інфраструктурою для виконання покладених функцій, оскільки більшість їх мешканців користуються інфраструктурою міст і працює в містах. Виникає питання потреби у створенні такої інфраструктури у селах, що наближені до міст обласного значення, та ефективності її використання у перспективі. Окрім цього, часто фінансова потужність приміських ОТГ базується на доходах від акцизного податку на пальне, оскільки саме у приміській зоні розташована основна частина автозаправних станцій. Зважаючи на нормативні зміни в механізмі сплати та розподілу надходжень від цього податку (з 2020 р. 100% акцизного податку з пального відповідно до норм Бюджетного кодексу зараховуватиметься до спеціального фонду Державного бюджету), фінансова спроможність таких громад може суттєво знизитись вже у найближчій перспективі.

Тут слід звернутись до Методики формування спроможних громад та акцентувати, що створення ОТГ навколо міст обласного значення суперечить прийнятим засадам процесу реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Так, згідно з п. 6 Методики, процес формування ОТГ мав би здійснюватись у такій послідовності:

- 1) визначення потенційними адміністративними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, і зон їх доступності;
- 2) визначення потенційними адміністративними центрами населених пунктів, які раніше мали статус районних центрів;
- 3) визначення потенційними адміністративними центрами інших населених пунктів (сіл, селищ, міст) [2].

Зараз в Україні 168 міст обласного значення та 271 мале місто, які потенційно могли б стати адміністративними центрами новоутворених ОТГ. При цьому на кінець 2017 р. лише три ОТГ сформовані на основі міст обласного значення – Лиманська ОТГ Донецької області, Балтська та Біляївська ОТГ Одеської області та 21 – на основі міст загалом (табл. 1).

Серед причин такої ситуації – самоусунення міст обласного значення від участі у процесах об'єднання, оскільки саме вони виявились у найбільшому виграші від фінансової децентралізації (рис. 1). Фактично, законодавчі зміни, спрямовані на перерозподіл ресурсу місцевих бюджетів від обласних і районних бюджетів на користь адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, результувались у збільшення доходів бюджетів міст і їх можливостей забезпечувати економічний розвиток територій. Водночас отримання містами обласного значення усього спектру дохідних джерел і видаткових повноважень (передбаченого статтями 89 та 91 Бюджетного кодексу України) обумовило

Таблиця 1

Міські ОТГ в Україні

Регіон	Станом на 2016 р.			Станом на 09.2017 р.		
	Кількість ОТГ	Кількість міських ОТГ	Частка міських ОТГ, %	Кількість ОТГ	Кількість міських ОТГ	Частка міських ОТГ, %
Україна	159	21	13,2	413	59	17,1
Вінницька	2	1	50,0	24	5	20,8
Волинська	5	1	20,0	20	1	5,0
Дніпропетровська	15	2	13,3	34	2	5,9
Донецька	3	1	33,3	7	4	57,1
Житомирська	9	0	0,0	32	3	9,4
Закарпатська	2	1	50,0	5	3	60,0
Запорізька	6	0	0,0	24	4	16,7
Івано-Франківська	3	0	0,0	12	1	8,3
Київська	1	0	0,0	2	0	0,0
Кіровоградська	2	1	50,0	7	3	42,9
Луганська	2	0	0,0	4	0	0,0
Львівська	15	1	6,7	25	4	16,0
Миколаївська	1	0	0,0	20	1	5,0
Одеська	8	2	25,0	12	2	16,7
Полтавська	12	2	16,7	20	2	10,0
Рівненська	6	0	0,0	19	1	5,3
Сумська	1	0	0,0	18	2	11,1
Тернопільська	26	4	15,4	36	5	13,9
Харківська	0	0	0,0	5	1	20,0
Херсонська	1	0	0,0	14	0	0,0
Хмельницька	22	3	13,6	26	3	11,5
Черкаська	3	0	0,0	10	2	20,0
Чернівецька	10	2	20,0	18	4	22,2
Чернігівська	5	0	0,0	19	6	31,6

Джерело: [11].

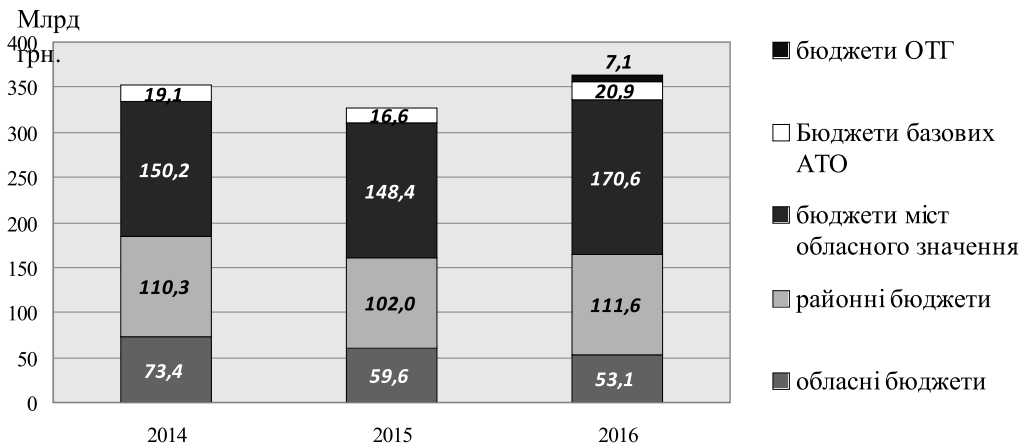


Рис. 1. Динаміка реальних доходів місцевих бюджетів в Україні у 2014-2016 рр.

Джерело: [13].

відсутність їх потреби в об'єднанні з іншими громадами. Тому сьогодні існує необхідність у виробленні нових механізмів залучення міст до формування ОТГ та ефективного використання їх потенціалу у якості їх центрів.

Новий поштовх може дати прийняття закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення [4]. Проектом закону пропонується прирівняти територіальні громади міст обласного значення до спроможних ОТГ та поширити на них порядок приєднання до спроможних ОТГ інших територіальних громад без проведення перших виборів до міської ради.

Іншим напрямом розвитку міст як центрів «економічного зростання» в умовах реформи місцевого самоврядування є використання потенціалу міських агломерацій, які фактично існують в Україні, проте не визначені на законодавчому рівні. Прийняття закону «Про міські агломерації» дозволило б вирішити ці проблеми. Згідно з проектом закону «Про міські агломерації» [5], міська агломерація є формою багатоцільового співробітництва територіальної громади міста-центру агломерації та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані в зоні впливу міста-центру агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації, для спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування. Центром міської агломерації є населений пункт, віднесений до категорії міст, що має передумови для виконання функцій адміністративного центру міської агломерації, тобто мова йде про можливість формування міської агломерації не лише навколо міст-обласних центрів, а й навколо інших розвинених міст. Для прикладу, у Карпатському регіоні такими містами є Дрогобич, Самбір, Стрий, Хуст, Червоноград, Чоп, Яремче тощо. При цьому в результаті децентралізаційних процесів такі міста отримали значний поштовх в економічному розвитку і сьогодні характеризуються найвищими показниками власних доходів на одну особу в регіоні (рис. 2).

При формуванні міської агломерації сторонами підписується відповідний договір та формується Рада агломерації та виконавчі органи. Фінансування діяльності зазначених органів здійснюється з кошторису міської агломерації за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів учасників міської агломерації, Державного бюджету та міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів та інших незаборонених законодавством джерел. Порядок розрахунку розміру фінансової участі кожної громади в міській агломерації визначається договором про участь.

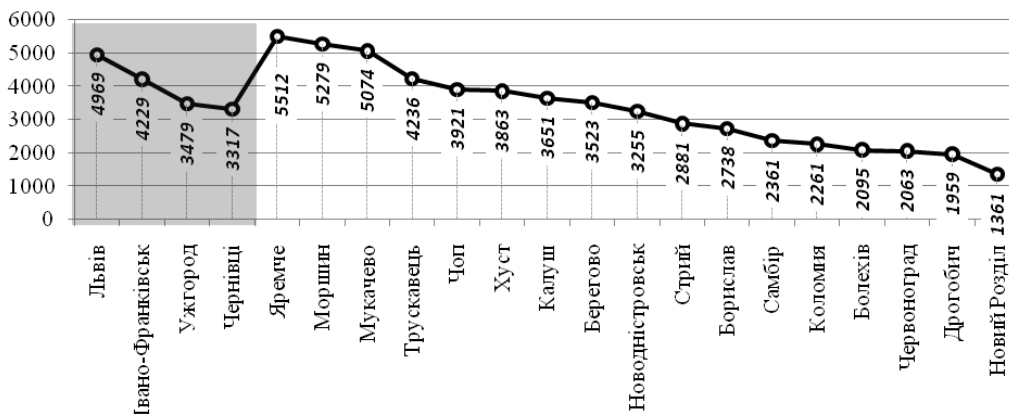


Рис. 2. Обсяги власних доходів на одну особу бюджетів міст Карпатського регіону, грн на особу
Джерело: [12].

Це дозволяє забезпечити співробітництва територіальних громад навколо міста без формування ОТГ, чого (як у випадку з Розвадівською ОТГ) побоюються представники сільських громад. Формується відповідний бюджет і забезпечується співробітництво громад на основі договору, Закону України «Про співробітництво територіальних громад», Закону України «Про місцеве самоврядування» та закону «Про міські агломерації» поза бюджетами відповідних територіальних громад, які утворили агломерацію.

Практична імплементація такого підходу сприятиме налагодженню співробітництва міст і приміських сіл і селищ за такими напрямками:

- спільне планування розвитку території;
- вироблення спільних стратегій щодо поводження з твердими побутовими відходами в напрямі спільного використання наявних полігонів та їх рекультивації, а також спільного використання (у майбутньому) сміттєпереробного комплексу;
- розширення міської мережі водопостачання та водовідведення;
- формування спільної транспортної мережі на міських, міжміських і районних маршрутах – для кращого задоволення потреб щоденної маятникової міграції населення.

Реалізації цих чотирьох напрямів потенційного співробітництва в межах агломерації мало б передувати узгодження інтересів громад у сфері стратегічного планування та формування елементів спільної інвестиційної політики.

Можливість співробітництва територіальних громад існує і поза питанням формування міської агломерації. Слід зауважити, що співробітництво громад, яке регулюється Законом України «Про співробітництво територіальних громад», є дієвою формою розвитку територіальних громад, яка надає можливість громадам із скрутним фінансовим становищем створити власні структури, необхідні для свого незалежного функціонування, і забезпечує економію фінансових ресурсів за рахунок співфінансування із сусідніми громадами. Попри це, зазначена можливість практично не використовується. Тому можна виокремити ще одну проблему – низька зацікавленість територіальних громад у такій формі співробітництва.

Згідно з Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [8], співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах для забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених Законом повноважень, що дозволяє забезпечити якісне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень і зекономити фінансові ресурси з можливістю подальшого їх використання на розвиток.

Передовсім перспективи такого співробітництва стосуються можливості спільного формування тих структур, від діяльності яких не залежить функціонування управлінського апарату ОТГ, а які направлені безпосередньо на надання населенню суспільних послуг. До таких структур слід віднести пожежну команду, муніципальну поліцію та комунальні підприємства.

До проблем, з якими зустрічається процес створення ОТГ, слід віднести і відсутність підтримки, а подекуди й спротив з боку районних адміністрацій, місцевих рад і місцевих еліт.

Про наявність цієї проблеми постійно заявляють представники вже створених ОТГ та експерти, а віднедавна – і представники центральних органів виконавчої

влади. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування протидіють створенню ОТГ через побоювання втратити робочі місця або повноваження. Водночас місцеві еліти не хочуть втрачати свого впливу на сільські та районні ради, адже створення ОТГ супроводжується переформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад.

Слід зауважити, що процес створення ОТГ, який відбувається за відсутності офіційної позиції щодо моделі реформування всіх рівнів адміністративно-територіального устрою, веде до посилення протиріч між органами влади новостворених ОТГ та адміністративних районів. На кінець 2017 р. 490 районів в Україні:

- створено 9 ОТГ, територія яких повністю збігається з територією відповідних адміністративних районів: Лиманська (Донецька область), Народицька (Житомирська область), Великобілозерська, Чернігівська (Запорізька область), Біловодська (Луганська область), Старосинявська, Летичівська (Хмельницька область), Сновська (Чернігівська область) та Апостолівська (Дніпропетровська область);
- у 103 районах відбулося об'єднання понад 50% територіальних громад району;
- є 5 районів, у яких об'єдналися усі територіальні громади (Апостолівський Дніпропетровської області, Оріхівський Запорізької області, Горностаївський Херсонської області, Летичівський Хмельницької області, Куликівський Чернігівської області).
- 29 ОТГ в 19 областях є утвореними в межах двох або трьох районів [8].

Водночас у районах продовжують функціонувати і утримувати свої апарати районна рада і районна державна адміністрація, хоча більша частина повноважень від них, відповідно до законодавства, має перейти до ОТГ. Відтак виникають проблеми щодо розподілу повноважень та ефективності організації влади на цих територіях, які потребують негайного унормування.

На сьогодні визначено чотири варіанти унормування зазначеної ситуації [9]:

- зміна адміністративно-територіального устрою районного рівня в межах країни або території окремих областей;
- ліквідація районів, у яких всі територіальні громади об'єдналися;
- дострокове припинення повноваження районних рад у районах, де всі громади об'єдналися в одну ОТГ;
- утворення нових районів шляхом об'єднання в один район територій двох і більше суміжних районів.

Саме для реалізації останнього варіанту до Верховної Ради подано законопроект про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж [6]. Цим законопроектом визначено форми реорганізації районів, а саме: об'єднання районів шляхом ліквідації одного з них, зміна меж між районами без ліквідації одного з них і створення нового району шляхом надання нової назви району. При цьому депутати ради району, який ліквідується, продовжуватимуть виконання своїх представницьких функцій шляхом їх кооптації в районну раду району, до якого приєднується територія ліквідованого району. А голова районної ради району, що ліквідується, стає заступником голови районної ради об'єданого району. Така районна рада здійснює свої повноваження до наступних чергових місцевих виборів. Згідно з розрахунками експертів, таких районів має бути близько ста [10].

Водночас залишається питання чіткого розподілу повноважень, що залишаються за райдержадміністрацією та райрадою, а також перегляду чисельності та відповідно видатків на утримання їхніх апаратів.

Таким чином, продовження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях. Основні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Список використаних джерел

1. Патицька Х. О. Податкова спроможність територіальної громади в контексті оцінки її економічного потенціалу / Х. О. Патицька // Трансформація фіскальної політики України в умовах євроінтеграції : збірник наукових праць за матеріалами VIII науково-практичної інтернет-конференції, 1-15 грудня 2016 р., Ірпінь. – 2016. – С. 157-160.
2. Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 8.12.2017 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/about>
4. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення від 18.05.2017 р. №6466 / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814
5. Проект Закону про міські агломерації від 17.07.2017 р. №6743 / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318
6. Проект Закону про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж від 22.06.2017 р. №6636 / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118
7. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. №595-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №37-38. – Ст. 366.
8. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. №1508-18 / Верховна Рада України. – Відомості Верховної Ради. – 2014. – №34. – Ст. 1167.
9. Що робити з районами, які повністю реформувалися в ОТГ // OTG.cn.ua – Об'єднані територіальні громади Чернігівщини. – 5.10.2017. – Режим доступу: <http://otg.cn.ua/2017/10/05/news-gromady/shhogybyty-z-rajonamy-yaki-povnistyuu-reformuvalys-v-otg>
10. Що чекає на райони, територія яких покрита об'єднаними територіальними громадами – дискусія / Ukraine Crisis Media Center. – 14.04.2017. – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/55262-rajoni>
11. Прес-центр ініціативи «Децентралізація влади». – 2017. – Режим доступу: www.decentralization.gov.ua
12. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – 2017. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua
13. Веб-портал Державної казначейської служби України. – 2017. – Режим доступу: www.treasury.gov.ua

References

1. Patytska, Kh. O. (2016). Podatkova spromozhnist' terytorial'noyi hromady v konteksti otsinky yiyi ekonomichnoho potentsialu [The tax capability of a territorial community in the context of assessing its economic potential]. In *Transformatsiya fiskal'noyi polityky Ukrainy v umovakh yevrointehratsiyi* [Transformation of fiscal policy of Ukraine in the conditions of European integration] (Collection of scientific works on the materials of the VIII scientific and practical Internet conference, 2016, December 1-15, Irpin): (pp. 157-160). [in Ukrainian].
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). *Metodyka formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad* [Methodology for the formation of capable territorial communities]: Resolution on 2015, April 8, 214. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> [in Ukrainian].
3. Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2017). *Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlyady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya stanom na 8.12.2017 r.* [Monitoring the decentralization of power and local government reform on 08.12.2017]. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian].
4. Supreme Council of Ukraine (2017). *Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy «Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad» shchodo dobrovil'noho pryednannya terytorial'nykh hromad sil, selyshch do terytorial'nykh hromad mist oblasnoho znachennya* [On Amendments to the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities” on Voluntary Adherence of Territorial Communities of Villages,

- Settlements to Territorial Communities of Cities of Obligatory Value]. Draft of Law of Ukraine, adopted on 2017, May 18, 6466. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814 [in Ukrainian].
5. Supreme Council of Ukraine (2017). *Pro mis'ki ahlomeratsiyi [About urban agglomerations]*. Draft of Law of Ukraine, adopted on 2017, July 17, 6743. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318 [in Ukrainian].
 6. Supreme Council of Ukraine (2017). *Pro poryadok utvorennya, likvidatsiyi rayoniv, vstanovlennya i zminy yikh mezh [On the order of formation, liquidation of districts, establishment and change of their boundaries]*. Draft of Law of Ukraine, adopted on 2017, June 22, 6636. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118 [in Ukrainian].
 7. Supreme Council of Ukraine (2015). *Pro mistsevi vybory [About local elections]*: Law of Ukraine, adopted on 2015, July 14, 595-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 37-38, art. 366. [in Ukrainian].
 8. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [On Cooperation of Territorial Communities]*: Law of Ukraine, adopted on 2014, June 17, 1508-18. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34, art. 1167. [in Ukrainian].
 9. OTG.cn.ua – United Territorial Communities of Chernihiv Region (2017, October 5). *Shcho robyty z raionamy, yaki povnistiu reformuvalys v OTH [What to do with areas that have been completely reformed in UTC]*. Retrieved from <http://otg.cn.ua/2017/10/05/news-gromady/shho-robyty-z-raionamy-yaki-povnistyu-reformuvalys-v-otg> [in Ukrainian].
 10. Ukraine Crisis Media Center (2017). *Shcho chekaie na raiony, terytorii yakyykh pokryta obiednanyymi terytorialnyimi hromadamy – dyskusiiia. [What is waiting for areas whose territories are covered by united territorial communities – a discussion]*. Retrieved from <http://uacrisis.org/ua/55262-raioni> [in Ukrainian].
 11. Press Center Initiative “Decentralization of power” (2017). Retrieved from www.decentralization.gov.ua
 12. Ministry of Finance of Ukraine. Official portal (2017). Retrieved from www.minfin.gov.ua
 13. State Treasury Service of Ukraine. Official portal (2017). Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua>

Storonyanska I. Z., Patytska Kh. O. Problems and directions of optimization of the UTC forming process: according to the results of the first stage of administrative and financial decentralization.

The article presents the study of the fiscal decentralization process in Ukraine at the level of local governance defined by this reform as basic – the level of newly formed UTC in terms of the first results, risks and challenges that occur in modern conditions. The features of administrative and territorial reform in Ukraine in the past and at present are researched. The position of communities' forming in the reform of administrative and territorial structure of Ukraine is investigated. Amendments to the Budget Code of Ukraine and the Tax Code of Ukraine in the context of the administrative-territorial reform and the reform of fiscal decentralization are analyzed. The necessity of understanding the role and place of local communities in the development of local government is argued. The place and role of cities of oblast significance in the process of implementing the reform of the administrative-territorial system are determined. The notions of «urban agglomeration» are analyzed in the context of existing administrative territorial system. A conclusion is made that, despite lack of changes in the effective legal framework toward improvement of the administrative territorial system and absence of any proper agglomeration act, territorial communities must seek horizontal cooperation for the sake of their economic development and competitiveness. The measures to improve the territorial financial ability to implement the responsibilities granted to local government in the context of changes of administrative-territorial structure are proposed. The ways of strengthening the financial autonomy of municipalities are grounded. The necessity of achieving financial viability in order to accomplish the basic functions conferred on local authorities by the state is grounded. It is shown that the legislative innovations are not able to ensure decentralization. It is concluded that the community development at the local level is possible only when the correct public and local government policies are formed, basing on the fiscal capacity of communities.

Keywords: united territorial community (UTC), city of oblast significance, agglomeration, financial capacity, administrative and financial decentralization.

Сторонянська Ірина Зеновіївна – доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової роботи «ДУ Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: istoron@i.ua).

Storonyanska Iryna Zenoviyivna – Dr.Sci. (Econ.), Prof., Deputy Director for scientific work of the Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Патицька Христина Олегівна – молодший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: pelechata@meta.ua).

Patytska Khrystyna Olehivna – Junior Researcher of the Department of regional financial policy of the Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Надійшло 05.12.2017 р.