

# Регіональна політика і територіальний розвиток

<https://doi.org/10.36818/1562-0905-2019-3-1>

УДК 334.012.74:352:911.372.32

JEL H72, O18, R51

М. І. Мельник, С. Д. Щеглюк

## Міста обласного значення у процесі формування об'єднаних територіальних громад: особливості приєднання та перспективи розвитку

*Досліджено законодавчі передумови та сучасний стан формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) на базі міст обласного значення (МОЗ). Оцінено переваги від приєднання до МОЗ прилеглих сільських (селищних) громад, які знаходяться у фінансовій, просторовій та інституційній площинах. Проаналізовано динаміку демографічних і територіальних показників МОЗ до та після приєднання. Здійснено оцінювання бюджетних показників новостворених ОТГ на базі міст обласного значення та їх порівняння в межах груп ОТГ, виділених за чисельністю населення, аналогічно до класифікації міст. Установлено, що основним додатковим ресурсом, отриманим від приєднання до МОЗ для сільської громади, є фінансовий, а для міста – просторовий. Значне прирощення площі сприяє активізації підприємницького та інвестиційного потенціалу міст, покращенню просторового планування в перспективі, яке повинно забезпечити постіндустріальне агломерування, зміцнення просторової згуртованості населення тощо.*

*Ключові слова: міста обласного значення, ОТГ, децентралізація, міжмуніципальне співробітництво, агломерація.*

**Постановка проблеми.** Зі стартом реформи децентралізації та модернізації місцевого самоврядування у 2014 р. міста-обласні центри та міста обласного значення опинилися в певній особливій позиції: для перетворення їх на центри майбутніх ОТГ та точки зростання для прилеглої території; удосконалення системи надання адміністративних послуг вони були переведені на прями міжбюджетні відносини з центром як спроможні територіальні громади з усіма відповідними повноваженнями. Унаслідок такого рішення міста обласного значення суттєво наростили місцеві бюджети, які до реформи були переважно дотаційними, отримали нові управлінські повноваження та субвенції (й дотації) на них, запустили розвиткові проекти у сфері освіти, культури, медицини та спорту, капітальні ремонти об'єктів інфраструктури, оновлення містобудівної документації тощо. Отримавши суттєвий фінансовий ресурс, влада міста не стимулювала до приєднання з ними прилеглі сільські та селищні громади, що було зумовлено не лише небажанням розподіляти фінансовий ресурс на утримання менш спроможних сільських і селищних рад, а й певними законодавчими колізіями, які не дозволяли утворювати ОТГ без зміни меж адміністративних районів (це потребувало врегулювання на загальнодержавному рівні), без проведення перевиборів міського голови та депутатів до міської ради. А тому у 2015 р. було створено лише три ОТГ на базі міст обласного значення: Балтську, Біляївську, Лиманську, дві з них розташовані в Одеській області.

Через тривалу законодавчу невизначеність процесу формування міських ОТГ у травні 2018 р. із введенням в дію положень 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 республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення»" це питання було врегульоване шляхом спрощеного приєднання сільських і селищних рад до міст обласного значення (міські голови

© М. І. Мельник, С. Д. Щеглюк, 2019.

позбавлені такої можливості). Законом передбачено, що до чергових місцевих виборів 2020 р. у приєднаних громадах на території України перші вибори не проводяться. Повноваження сільських рад та їхніх виконавчих комітетів припиняються з дня набрання чинності рішеннями сільських рад і рішенням міської ради об'єднаної територіальної громади про добровільне приєднання до ОТГ. З моменту припинення повноважень сільських рад повноваження міської ради поширюються на територію територіальних громад, що приєдналися. Що стосується сільських голів, то вони виконуватимуть обов'язки старост у своїх населених пунктах на період повноважень міської ради поточного скликання, хоча на практиці вони можуть бути й депутатами міської ради.

**Аналіз останніх досліджень.** Особливості розвитку міст обласного значення з початком децентралізації, їхній вплив на соціально-економічний розвиток районів і регіонів розглядають такі вчені, як І. Лещух [1], А. Павлюк [2], І. Парасюк [3], І. Сторонянська [4], А. Ткачук [5], а також інші експерти, які регулярно публікують результати своїх досліджень [6; 7]. Тривалість другого етапу реформи територіальної організації влади зумовлює подальші дослідження, оскільки за умов добровільного приєднання ще можливо врахувати недоліки й виправити помилки на законодавчому та організаційному рівнях.

**Метою статті** є аналіз функціонування міських ОТГ, пошук рекомендацій щодо покращення умов для формування нових ОТГ на базі МОЗ (ОТГ-МОЗ), удосконалення напрямів підвищення фінансової спроможності вже створених тощо. Передбачається визначення переваг приєднання до міст обласного значення сільських і селищних територіальних громад, які полягають у кількісних та якісних вимірах фінансового, демографічного та просторового характеру. Виявлення проблемних питань, які потребують першочергового вирішення, сприятиме ефективному розвитку міських ОТГ.

**Основні результати дослідження.** Щодо відсутності стимулів у великих містах зі значними фінансовими надходженнями та сільських громад, на території яких розташовані прибуткові підприємства, брати участь в об'єднанні вказують експерти у дослідженні [8, с. 6]. Вони зазначають, що позитивні зрушення у приєднанні сприятимуть отриманню сільськими громадами додаткових державних субвенцій на формування інфраструктури ОТГ, а також переваг у залученні інвестицій. Це дозволить забезпечити їм сталий розвиток на основі розширення ресурсної бази (природно-ресурсного, трудового потенціалу). Очікується, що в перспективі завдяки раціональному використанню ресурсів і новаторських ідей щодо господарювання збільшуватимуться доходи таких громад.

Окрім того, Законом України «Про добровільне приєднання» зберігаються межі населених пунктів, які є на момент приєднання, місце реєстрації мешканців і статус населеного пункту не змінюються [9]. Зауважимо, процес формування нових міських громад відбувається поки повільно, що пояснюється як небажанням сільських і селищних голів йти на приєднання до міста, так і нейтральною позицією самих міст. Крім того, урядом не затверджені відповідні зміни до перспективного плану областей. Попри те, в умовах відсутності додаткових фінансових стимулів для міської влади до утворення міських ОТГ на базі міст обласного значення шляхом приєднання до них сільських та селищних громад, окремі міста обласного значення вже опинилися в тісному сусідстві із сільськими та селищними ОТГ, відчули просторовий дефіцит вільних площ для розміщення об'єктів бізнесу та комунікацій, об'єктів інфраструктури, що призвело до розуміння доцільності застосування нового формату взаємовідносин – міжмуніципального співробітництва, а потім й можливого подальшого приєднання. Активність міст обласного значення в об'єднанні посилилася необхідністю уточнення та затвердження межі міста (зміна межі міста визначається у порядку, затвердженому Верховною Радою України),

адже більшість генеральних планів міст не оновлені або перебувають в процесі затвердження. Особливої актуальності визначення меж міста набуло при передачі у 2018 р. ОТГ земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів з державної до комунальної власності. Однак, попри всі нововведення, для сільських і селищних голів залишається проблемою передача управління селом (селищем) місту. Тож активніше відбувається об'єднання з навколишніми селами та селищами – створення ОТГ (яке знаходиться в приміській або сателітній зоні впливу міста), а не приєднання до міста обласного значення. Не стимулює територіальні громади до приєднання до міст обласного значення відсутність у Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» змін до показників міжбюджетних трансфертів для бюджетів новостворених громад, які передбачено внести у порядку, визначеному бюджетним законодавством. Такі неузгодженості знижують можливості збільшення фінансових надходжень громади [8, с. 7].

Отже, сформовані децентралізацією нові функції, повноваження, можливості, бар'єри соціально-економічного розвитку міст обласного значення як центрів об'єднаних територіальних громад слід розглядати комплексно, паралельно з низкою інших державних реформ: соціальною, медичною, освітньою, житловою, земельною та децентралізацією просторового планування тощо.

Проблемним питанням приєднання сільських громад до міст обласного значення є відсутність мотивації до формування ОТГ через брак організаційних, інституційних стимулів для всіх учасників майбутнього адміністративно-територіального утворення. Щодо сформованих ОТГ-МОЗ, то варто зазначити певну обмеженість для аналізу фінансово-бюджетних показників, нечіткий розподіл повноважень щодо надання соціальних та адміністративних послуг і необхідність розроблення стратегічних і планувальних документів для перспективного розвитку. Після розблокування у 2018 р. законодавством процесу добровільного приєднання до міст обласного значення сільських і селищних територіальних громад в Україні станом на червень 2019 р. налічується 33 міста обласного значення, що створили міські об'єднані громади, серед них чотири міста-обласні центри: Вінниця, Житомир, Суми, Тернопіль. За хронологією: з 33 міст обласного значення утворили міські громади у 2015 р. три, у 2018 р. – 24, а у першій половині 2019 р. – 6 міст. Серед міст обласного значення, які приєднали до себе інші територіальні громади, 5 належать до великих міст, 7 – до середніх, а 21 – до малих (табл. 1). Це пояснюється переважанням за кількістю серед 187 міст обласного значення саме малих міст – 82. Міста обласного значення після приєднання отримали суттєво більшу площу завдяки сусіднім територіальним громадам, а відтак і просторовий ресурс для розвитку як міста, так і прилеглих громад, які тісно пов'язані з містом трудовими, освітніми, транспортними та іншими зв'язками. Як видно з табл. 1, рис. 1-2, окремі громади суттєво наростили свій просторовий ресурс. Так, Лозівська міська ОТГ у 60 разів є більшою за площу її міста, Балтська міська ОТГ збільшила площу у 40 разів порівняно з площею міста обласного значення, а Добропільська міська ОТГ просторово зросла у 20 разів. Лише три міські ОТГ (Вінницька, Сумська, Горішньоплавнівська) наростили менше площі порівняно з площею міста: від 1,01 до 1,57 раза.

За даними групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, у структурі надходжень до загального фонду місцевих бюджетів плата за землю становить близько 13-15%, а в надходженнях місцевих податків і зборів – понад 50% [12]. Передача земель за межами населених пунктів дасть змогу ОТГ значно розширити базу оподаткування завдяки платі за земельні ділянки й потенційно збільшити надходження до бюджету новостворених міських ОТГ.

Значно зрісши просторово, новоприєднані міські ОТГ-МОЗ не стали чисельнішими, що пояснюється концентрацією населення у містах обласного значення та незначною кількістю приєднаних сільських територіальних громад

Таблиця 1

Міські об'єднані територіальні громади, утворені навколо міста обласного значення, станом на 18.06.2019 р.

| № п/п | Місто обласного значення(МОЗ) | Площа міста, км <sup>2</sup> (2018 р.) | Населення міста, осіб (01.01.2018 р.) | Площа міської ОТГ, км <sup>2</sup> | Населення міської ОТГ, осіб | Темпи зростання площі міської ОТГ (2019 р./2018 р.), рази | Темпи зростання населення (2019 р./2018 р.), рази | Відношення темпів зростання площі ОТГ-МОЗ / темпів зростання населення ОТГ-МОЗ, рази |
|-------|-------------------------------|--|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|---|---|--|
| 1     | 2                             | 3                                      | 4                                     | 5                                  | 6                           | 7   | 8   | 9  |
| 1     | Вінниця                       | 113,2                                  | 371 855                               | 113,8                              | 373 164                     | 1,01  | 1,01  | 1,01/1,01  |
| 2     | Хмельник                      | 20,49                                  | 28 200                                | 42,21                              | 28 579                      | 2,06  | 1,01  | 2,06/1,01  |
| 3     | Марганець                     | 37                                     | 49 438                                | 201,32                             | 50 051                      | 5,44  | 1,01  | 5,44/1,01  |
| 4     | Покрова                       | 26                                     | 44 956                                | 170,37                             | 44 471                      | 6,55  | 0,99  | 6,55/0,99  |
| 5     | Добропілля                    | 14                                     | 30 186                                | 266,29                             | 46 194                      | 19,02   | 1,53  | 19,02/1,53   |
| 6     | Лиман                         | 192                                    | 21 691                                | 1209,75                            | 42 871                      | 6,30  | 1,98  | 6,30/1,98  |
| 7     | Житомир                       | 65                                     | 266 936                               | 93,4                               | 268 537                     | 1,44  | 1,01  | 1,44/1,01  |
| 8     | Новоград-Волинський           | 32,7                                   | 56 288                                | 73,1                               | 57 490                      | 2,24  | 1,02  | 2,24/1,02  |
| 9     | Бердянськ                     | 82                                     | 111 740                               | 253,45                             | 116 714                     | 3,09  | 1,04  | 3,09/1,04  |
| 10    | Долина                        | 20,22                                  | 20 619                                | 100,757                            | 28 055                      | 4,98  | 1,36  | 4,98/1,36  |
| 11    | Коломия                       | 41,1                                   | 60 941                                | 136,77                             | 70 644                      | 3,33  | 1,16  | 3,33/1,16  |
| 12    | Березань                      | 33                                     | 16 452                                | 171,51                             | 21 142                      | 5,20  | 1,29  | 5,20/1,29  |
| 13    | Буча                          | 26,57                                  | 31 959                                | 131,72                             | 39 428                      | 4,96  | 1,23  | 4,96/1,23  |
| 14    | Ржищів                        | 35,6                                   | 7 447                                 | 187,81                             | 10 353                      | 5,28  | 1,39  | 5,28/1,39  |
| 15    | Вознесенськ                   | 22,56                                  | 35 243                                | 89,78                              | 36 492                      | 3,98  | 1,04  | 3,98/1,04  |
| 16    | Балта                         | 22,97                                  | 18 789                                | 904,53                             | 32 891                      | 39,38   | 1,75  | 39,38/1,75   |
| 17    | Біляївка                      | 14,55                                  | 12 047                                | 190,17                             | 13 961                      | 13,07   | 1,16  | 13,07/1,16   |
| 18    | Гадяч                         | 17,78                                  | 23 960                                | 72,48                              | 24 954                      | 4,08  | 1,04  | 4,08/1,04  |
| 19    | Горішні Плавні                | 110,9                                  | 51 955                                | 174,578                            | 52 650                      | 1,57  | 1,01  | 1,57/1,01  |
| 20    | Вараш                         | 11,31                                  | 43 180                                | 33,45                              | 43 548                      | 2,96  | 1,01  | 2,96/1,01  |
| 21    | Шостка                        | 43,69                                  | 75 909                                | 109,9                              | 77 001                      | 2,52  | 1,01  | 2,52/1,01  |
| 22    | Суми                          | 95,39                                  | 264 483                               | 129,726                            | 267 666                     | 1,36  | 1,01  | 1,36/1,01  |
| 23    | Конотоп                       | 43,78                                  | 87 099                                | 103                                | 94 315                      | 2,35  | 1,08  | 2,35/1,08  |
| 24    | Тернопіль                     | 72                                     | 218 653                               | 151,4                              | 221 212                     | 2,10  | 1,01  | 2,10/1,01  |
| 25    | Бережани                      | 12                                     | 18 168                                | 59,8                               | 20 068                      | 4,98  | 1,10  | 4,98/1,10  |
| 26    | Лозова                        | 18,1                                   | 56 655                                | 1102,41                            | 78 981                      | 60,91   | 1,39  | 60,91/1,39   |
| 27    | Нова Каховка                  | 22,7                                   | 46 044                                | 122,49                             | 52 342                      | 5,40  | 1,14  | 5,40/1,14  |
| 28    | Славута                       | 22                                     | 35 617                                | 69,87                              | 36 330                      | 3,18  | 1,02  | 3,18/1,02  |
| 29    | Негішин                       | 24,67                                  | 36 921                                | 96,99                              | 38 028                      | 3,93  | 1,03  | 3,93/1,03  |
| 30    | Канів                         | 17,42                                  | 23 884                                | 54                                 | 24 518                      | 3,10  | 1,03  | 3,10/1,03  |
| 31    | Новодністровськ               | 7,09                                   | 10 909                                | 48,88                              | 12 739                      | 6,89  | 1,17  | 6,89/1,17  |
| 32    | Новгород-Сіверський           | 11,81                                  | 13 513                                | 91,81                              | 13 747                      | 7,77  | 1,02  | 7,77/1,02  |
| 33    | Ніжин                         | 50,5                                   | 71 078                                | 105,58                             | 70 581                      | 2,09  | 0,99  | 2,09/0,99  |

Джерело: складено та розраховано за даними [10; 11].

з невеликою чисельністю населення. Однак очікується зростання податкових надходжень, адже саме у прилеглих до міст територіальних громадах існує низка підприємств, які зареєстровані в приміській зоні. Майже удвічі зросла чисельність населення Лиманської ОТГ, у півтора раза – Добропільської міської ОТГ, у 1,4 раза – Лозівської міської ОТГ (рис. 1-2). Це пов'язано з кількістю

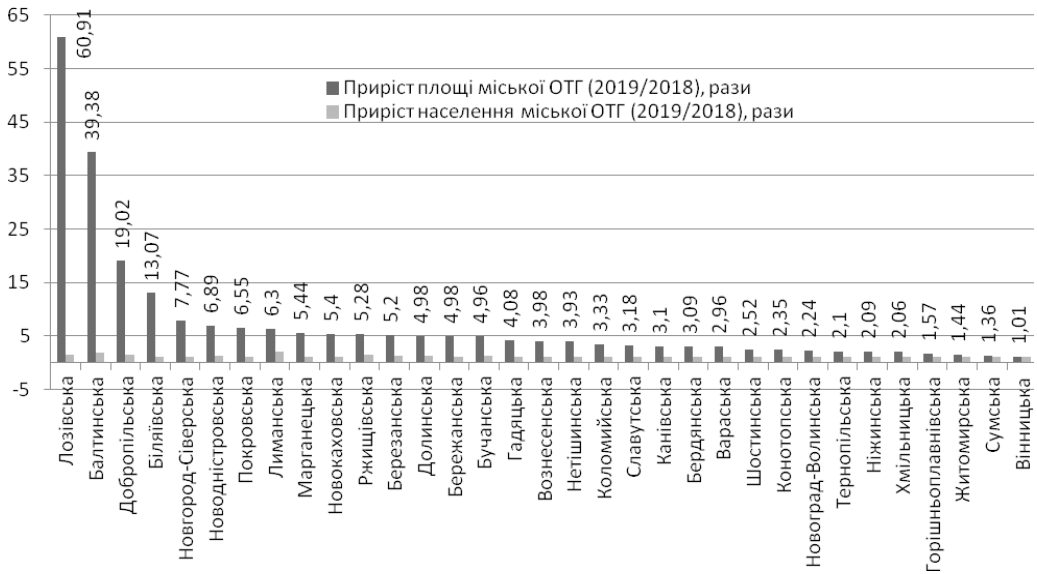


Рис. 1. Розподіл приросту площі та населення міської ОТГ-МОЗ після приєднання сільських, селищних громад (2019 р./2018 р.)

Джерело: побудовано за [10; 11].



Рис. 2. Розподіл приросту площі та населення міської ОТГ-МОЗ (без Лозівської, Балтинської, Добропільської, Біляївської, Новгород-Сіверської ОТГ) після приєднання сільських, селищних громад (2019 р./2018 р.)

Джерело: побудовано за [10; 11].

приєднаних сільських громад (до Лозівської ОТГ приєдналося 19 сільських рад, до Добропільської ОТГ – п'ять рад).

Державна казначейська служба України станом на 2019 р. подає дані про бюджети міст обласного значення, в яких відбулося приєднання до 2019 р., як «бюджет міста N», а не бюджет об'єднаної міської територіальної громади, що дещо дезінформує дослідників під час аналізу доходів і видатків місцевих бюджетів. Лише для Балтинської, Біляївської та Лиманської ОТГ (утворених у 2015 р.) наведена інформація про бюджет об'єднаної міської територіальної громади. Процес приєднання до міст обласного значення триває, можна зробити

лише перші прогнози щодо зростання доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад. Адже передбачено, що власні доходи місцевих громад у 2019 р. зростуть також завдяки низці податкових новацій:

- ПДФО від надання фізичними особами земельних ділянок в оренду до місцевого бюджету за місцезнаходженням об'єктів оренди. Така новація мала б спонукати органи місцевого самоврядування підвищити прозорість оренди земель у громадах;
- 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення до місцевого бюджету за місцем їх видобутку тощо [13].

На сайті «Децентралізація» оприлюднені результати експертного оцінювання виконання місцевих бюджетів за перше півріччя 2019 р. і виділена п'ята група ОТГ, яка стосується цих ОТГ на базі МОЗ [14], для коректного порівняння з іншими одиницями базового рівня (перші чотири групи виділені за чисельністю населення в ОТГ). До цієї групи увійшли 27 міських ОТГ, які акумулювали 1882,8 тис. осіб, що становить 22,7% всього населення досліджуваних 806 ОТГ. Експерти оцінили фінансові результати діяльності міських ОТГ за чотирма показниками: доходи на одну особу; рівень дотаційності бюджетів; частка видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ; питома вага заробітної плати у видатках загального фонду.

Дані щодо доходів і видатків, рівня дотаційності бюджетів 27 ОТГ-МОЗ наведено на рис. 3.

У середньому одна міська ОТГ на базі МОЗ (ОТГ-МОЗ) отримала 197,9 млн грн, що є найбільшим показником серед ОТГ інших аналізованих ОТГ. Із 806 ОТГ у 217 громадах (26,9% від загальної кількості) показник власних доходів на одного мешканця перевищує середній показник за всіма ОТГ, а в ОТГ-МОЗ таких громад понад половину: 17 з 27 ОТГ [14]. Якщо в середньому показник доходів на одного мешканця громади ОТГ становив 2129 грн, то всередині групи ОТГ-МОЗ середній показник доходів був 2503 грн. Особливо позитивною рисою міських ОТГ-МОЗ є найменша залежність від дотаційних ресурсів з державного бюджету. Серед 27 ОТГ-МОЗ найвищий рівень дотаційності становить 9,3% у Марганецькій ОТГ, хоча в ОТГ першої групи (ОТГ з чисельністю понад 15 тис. осіб) найвищий рівень дотаційності – 50,5%, а діапазон значень цього показника коливається від –8,1% (Соледарська ОТГ Донецької області) до 50,5% (Біловодська ОТГ Луганської області) (рис. 3-4). Найнижчим рівнем дотаційності бюджету характеризуються: Вараська ОТГ – –12,8% (на її території знаходиться Рівненська АЕС), Житомирська ОТГ – –5%, Вінницька ОТГ – –4,5%, Тернопільська ОТГ – –4,1% (обласні центри з потужним економічним потенціалом). Отже, понад половину ОТГ-МОЗ отримували в аналізованому періоді дотацію з держбюджету, четвертина ОТГ перераховували реверсну дотацію до держбюджету і лише кожна п'ята ОТГ не отримувала й не перераховувала дотацій.

Також позитивно, порівняно з іншими ОТГ, можна оцінити невелику частку видатків на утримання органів управління (максимальний показник – 31,3% обсягу власних доходів за рекомендованих 20%). Лише 9 міських ОТГ з 27 перевищують рекомендовану норму (рис. 3).

Половину у видатках загального фонду майже 60% ОТГ-МОЗ становить заробітна плата (рис. 5), а максимального значення її частка набуває у Балтській ОТГ – 84,3%. Зазначимо, ця ОТГ-МОЗ була створена у 2015 р., а така висока питома вага заробітної плати зумовлена великою кількістю громад, що об'єдналися – 18 (16 старостинських округів), тому і великою кількістю штатних співробітників бюджетної сфери. Якщо ж розглядати ОТГ-МОЗ за чисельністю населення, то можна констатувати, що великі міські ОТГ (понад 100 тис. осіб) характеризуються низькою часткою заробітної плати у видатках загального фонду: у середньому – 40,1%, середні ОТГ – 42,2%, малі – 55%.

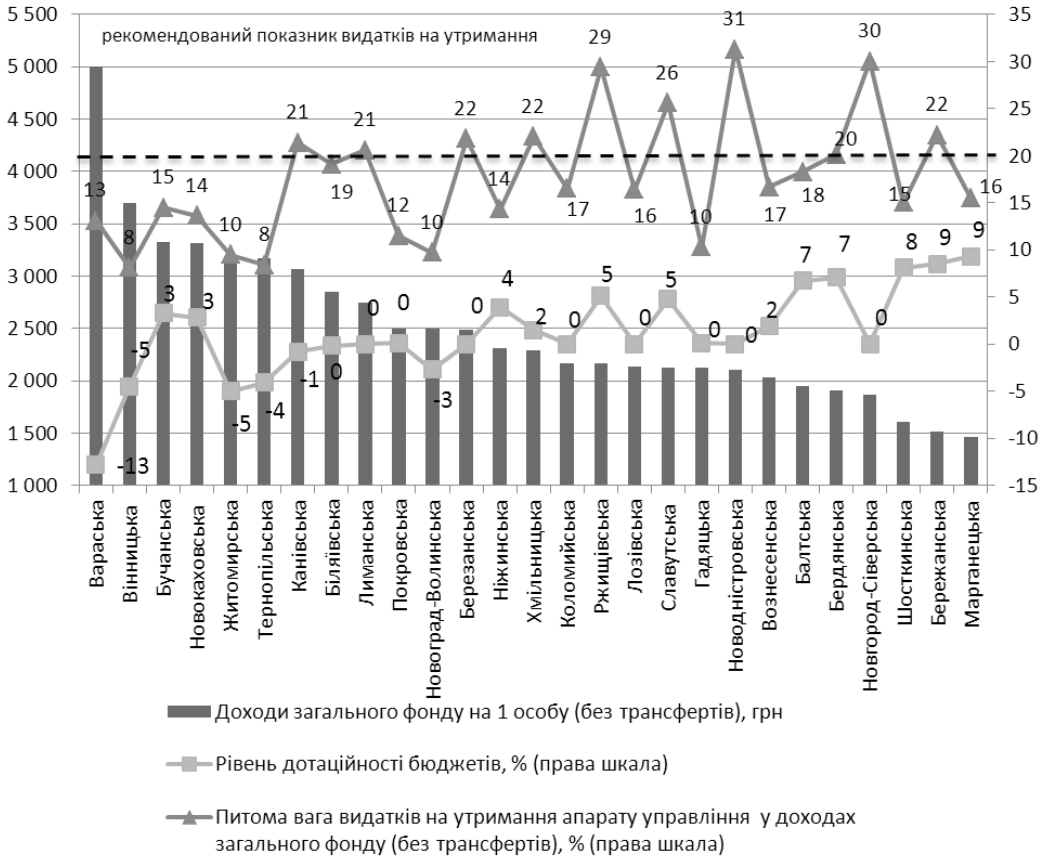


Рис. 3. Розподіл доходів і видатків міських ОТГ-МОЗ за перше півріччя 2019 р.  
Джерело: побудовано за [14].

Погоджуємося з думкою науковців, що міські ОТГ більших розмірів і з вищою чисельністю населення характеризуються потужнішим економічним (податковим) потенціалом, а тому передбачається подальше поглиблення диференціації можливостей і рівня розвитку не лише серед сільських і міських ОТГ, що нівелює питання стратегічного бачення перспектив [4, с. 11], а й в групі найбільш спроможних міських ОТГ-МОЗ.

Експерти зазначають, що обсяги видатків, спрямованих на виплату заробітної плати з нарахуваннями, відображають спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту [14]. Однак за результатами детального аналізу діяльності ОТГ-МОЗ у розрізі показників фінансової спроможності Вараська ОТГ, яка є лідером за доходами на одного мешканця громади та має найнижчий у групі рівень дотаційності бюджету, опиняється на п'ятому місці рейтингу лише тому, що частка заробітної плати у видатках сягає 51,3%. Експерти радять під час оцінювання фінансової спроможності додатково враховувати чисельність працівників апарату управління у розрахунку на 1 тис. осіб; рівень забезпеченості освітньою субвенцією; темпи росту власних доходів до фактичних надходжень за відповідний період попереднього року; темп росту місцевих податків до фактичних надходжень за відповідний період попереднього року, що суттєво доповнює оцінку та нівелює значні розриви між громадами [15], а

також обсяг сплаченого ПДФО на одну особу в динаміці. Зазначимо, що це лише попередні оцінки фінансових показників за перше півріччя 2019 р., точніші дані про прямі міжбюджетні трансферти та ПДФО новостворених ОТГ-МОЗ (з приєднаних сільських громад) надійдуть тільки у 2020 р. Водночас Кабінету Міністрів України за результатами виконання місцевих бюджетів у I півріччі 2019 р. доручено подати пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету України на 2019 р. у частині збільшення освітньої та медичної субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам. Що стосується приєднаних у 2018 р. сільських і селищних територіальних громад до міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, які не враховано в Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», то зміни до показників міжбюджетних трансфертів для таких бюджетів передбачено внести у порядку, визначеному бюджетним законодавством [16].

**Висновки.** Органічні гармонійні відносини між містом і селом забезпечували соціально-економічний розвиток обом громадам, домінування доцентрових і відцентрових сил завжди були зумовлені економічними чи екологічними чинниками. Концентрація фінансових, людських, виробничих, житлових, інфраструктурних ресурсів у містах сприяє ефективному їх використанню, перерозподілу та формуванню нових стандартів якості життя й надання послуг. Станом на сьогодні в умовах реформи децентралізації спостерігається процес інституційного оформлення сучасних відносин «місто – село» на етапі постіндустріальної урбанізації. Небажання й незрозуміння особливостей та вигод від добровільного об'єднання може призвести до посилення міської конфліктогенності, втрати локальної ідентичності, переорієнтації низової системи міського розселення, посилення впливу місцевих еліт на прийняття рішень. Отже, приєднання сільських і селищних рад до міст обласного значення ще триває, хоча сповільнене певними бюрократичними механізмами гальмування обласними державними адміністраціями змін до перспективних планів. Позитивні фінансові результати від об'єднання з містами обласного значення сприяли б об'єктивному оцінюванню переваг функціонування міської ОТГ до та після об'єднання. Поки такі дані відсутні, попередня оцінка результативності може бути визначена за кількісними показниками площі та чисельності населення. Як показав аналіз, всі міські ОТГ суттєво наростили площу, подекуди у десятки разів.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на обґрунтування механізмів стимулювання процесу приєднання до міст обласного значення прилеглих громад на засадах добровільності, враховуючи усталені економічні та гуманітарні зв'язки між ними до об'єднання, що є вагомим потенціалом для формування нових ефективних громад на засадах партисипативності.

#### Список використаних джерел

1. Мельник М. І., Яремчук Р. Є., Лещух І. В. Вплив адміністративно-фінансової децентралізації на зміну позиціонування міст в економіці Карпатського регіону. *Регіональна економіка*. 2019. № 1. С. 14-23.
2. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 1(38). С. 137-146.
3. Парасюк І. У світі саме міста і їх агломерації створюють основну частку доданої вартості. *ZIK.ua*: сайт. 03.09.2018 р. URL: [https://zik.ua/news/2018/03/09/igor\\_parasyuk\\_u\\_sviti\\_same\\_mista\\_i\\_ih\\_aglomeratsii\\_stvoruyuyut\\_osnovnu\\_chastku\\_1280803](https://zik.ua/news/2018/03/09/igor_parasyuk_u_sviti_same_mista_i_ih_aglomeratsii_stvoruyuyut_osnovnu_chastku_1280803)
4. Сторонянська І. З., Патицька Х. О. Адміністративно-фінансова децентралізація: цілі реформи та результати першого етапу. *Регіональна економіка*. 2019. № 1. С. 3-13.
5. Ткачук А. Партнерство, співробітництво... неДовіра? *Децентралізація*: сайт. 13.08.2019 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11419>
6. *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу*: аналіт. доп. / наук. ред. Я. А. Жаліло. Київ: НІСД, 2019. 192 с.
7. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / ред. І. З. Сторонянська. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 144 с.
8. Бахур Н. В. Упровадження змін в організації діяльності громад задля підвищення їх фінансової спроможності: аналітична записка. 2019. 14 с. *Національний інститут стратегічних досліджень*:



сайт. URL: <https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BAKHUR%20REGIONAL%20DEVELOPMENT%20%23%203%202019.pdf>

9. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 03.04.2018 р. № 2379-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>
10. Об'єднання громад. *Децентралізація*: сайт. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada>
11. Інформація про громади. *Портал об'єднаних громад України*: сайт. URL: <https://gromada.info/region/%D0%92%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C/>
12. Пальчук В. Про форум у Краматорську 25-26 жовтня 2018 року «Ефективне місцеве самоврядування, як запорука демократичної правової держави...», який організувала Рада Європи в Україні, Мінрегіон, Донецька та Луганська ОДА. *Інститут громадянського суспільства*: сайт. 2018. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/pro-forum-u-kramatorsku-25-26-zhovtnya-2018-roku-efektyvne-mistseve-samovryaduvannya>
13. Що отримають місцеві бюджети 2019 року? *Cost.ua*: сайт. 2.11.2018 р. URL: [http://cost.ua/news/637-local\\_budgets\\_2019](http://cost.ua/news/637-local_budgets_2019)
14. Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. *Децентралізація*: сайт. 16.08.2019 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434>
15. Фінансові результати місцевих бюджетів за січень-червень 2019 року Черкаської області. *Черкаський Центр розвитку місцевого самоврядування*: сайт. 21.08.2019 р. <http://lgdc.org.ua/branch/22/finansovi-rezultaty-miscevyh-byudzhetiv-za-sichen-cherven-2019-roku-cherkaskoyi-oblasti>
16. Місцеві бюджети 2019 – експерти прокоментували особливості закону про Держбюджет. *Децентралізація*: сайт. 11.12.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10285>

#### References

1. Melnyk, M. I., Yaremchuk, R. Ye., & Leshchukh, I. V. (2019). Vplyv administratyvno-finsanovoyi detsentralizatsiyi na zminu pozytsionuvannya mist v ekonomitsi Karpats'koho rehionu [Influence of administrative and financial decentralization on changing the positioning of cities in the economy of the Carpathian region]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 91(1), 14-23. [in Ukrainian].
2. Pavlyuk, A. P. (2016). Ekonomichni aspekty formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad v Ukraini [Economic aspects of formation of able territorial communities in Ukraine]. *Stratehichni priorityety – Strategic priorities*, 38(1), 137-146. [in Ukrainian].
3. Parasyuk, I. U sviti same mista i yikh ahlomeratsiyi stvoryuyut' osnovnu chastku dodanoyi vartosti [In the world cities and their agglomerations make up the bulk of value added] (2018, Sep 03). *ZIK.ua*: Website. Retrieved from [https://zik.ua/news/2018/03/09/igor\\_parasyuk\\_u\\_sviti\\_same\\_mista\\_i\\_ahlomeratsiyi\\_stvoryuyut\\_osnovnu\\_chastku\\_1280803](https://zik.ua/news/2018/03/09/igor_parasyuk_u_sviti_same_mista_i_ahlomeratsiyi_stvoryuyut_osnovnu_chastku_1280803) [in Ukrainian].
4. Storonyanska, I. Z., & Patytska, Kh. O. (2019). Administratyvno-finsanova detsentralizatsiya: tsili reformy ta rezul'taty pershooho etapu [Administrative-financial decentralization: reform goals and results of the first phase]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 91(1), 3-13. [in Ukrainian].
5. Tkachuk, A. (2019). Partnerstvo, spivrobitnytstvo... neDovira? [Partnership, cooperation... disTrust?]. *Decentralization*: Website. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/11419> [in Ukrainian].
6. Zhalilo, Ya. A. (Ed.) (2019). *Detsentralizatsiya vlady: poryadok dennyy na seredn'ostrokovu perspektyvu [Decentralization of power: agenda for the medium term]*: Analytical report. Kyiv: NISS. [in Ukrainian].
7. Storonyanska, I. Z. (Ed.) (2018). Detsentralizatsiya v Ukraini ta yiyi vplyv na sotsial'no-ekonomichnyy rozvytok terytoriy: metodychni pidkhody ta rezul'taty otsynuyuvannya [Decentralization in Ukraine and its impact on the socio-economic development of territories: methodological approaches and evaluation results]: Scientific report. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
8. Bakhur, N. V. (2019). Uprovadzhennya zmin v orhanizatsiyi diyal'nosti hromad zadlya pidvyshchennya yikh finansovoyi spromozhnosti [Implementation of changes in the organization of community activities in order to increase their financial capacity]: Analytical note. *National Institute for Strategic Studies*: Website. Retrieved from <https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BAKHUR%20REGIONAL%20DEVELOPMENT%20%23%203%202019.pdf> [in Ukrainian].
9. 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 respublikans'koho Avtonomnoyi Respubliki Krym, oblasnoho znachennya [On amendments to the Law of Ukraine «On voluntary unification of territorial communities» on the voluntary joining of territorial communities of villages, settlements in territorial communities of the cities of the Republican Autonomous Republic of Crimea, regional importance] (2018). Law of Ukraine, adopted on 2018, Apr 03, 2379-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19> [in Ukrainian].
10. Ob'yednannya hromad [Uniting communities] (2019). *Decentralization*: Website. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/gromada> [in Ukrainian].
11. Informatsiya pro hromady [Community information] (2019). *Portal of the united communities of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://gromada.info/region/%D0%92%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C/>

- 1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C/[in Ukrainian].
12. Palchuk, V. (2018). Pro forum u Kramators'ku 25-26 zhovtnya 2018 roku «Efektyvne mistseve samovryaduvannya, yak zaporuka demokratychnoyi pravovoyi derzhavy...», yakyy orhanizovala Rada Yevropy v Ukrayini, Minrehion, Donets'ka ta Luhans'ka ODA. [About the Kramatorsk forum on 2018, October 25-26 «Effective local self-government as a pledge of a democratic rule of law ... «organized by the Council of Europe in Ukraine, the Minregion, Donetsk and Lugansk Regional State Administration (2018). *Civil Society Institute*: Website. Retrieved from <https://www.csi.org.ua/articles/pro-forum-u-kramatorsku-25-26-zhovtnya-2018-roku-efektyvne-mistseve-samovryaduvannya> [in Ukrainian].
  13. Shcho otrymayut' mistsevi byudzhety 2019 roku? [What local budgets will receive in 2019] (2018, Nov 2). *Cost.ua*: Website. Retrieved from [http://cost.ua/news/637-local\\_budgets\\_2019](http://cost.ua/news/637-local_budgets_2019) [in Ukrainian].
  14. Eksperty proanalizuvaly byudzhety 806 OTH za I pivrichchya 2019 roku [Experts have analyzed the budgets of 806 UTC for the first half of 2019] (2019, Aug 16). *Decentralization*: Website. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/11434> [in Ukrainian].
  15. Finansovi rezul'taty mistsevykh byudzhetiv za sichen'-cherven' 2019 roku Cherkas'koyi oblasti [Financial results of local budgets of Cherkasy region for January-June 2019] (2019, Aug 21). *Cherkasy Center for local self-government development*: Website. Retrieved from <http://lgdc.org.ua/branch/22/finansovi-rezultaty-miscevyh-byudzhetiv-za-sichen'-cherven'-2019-roku-cherkaskoyi-oblasti> [in Ukrainian].
  16. Mistsevi byudzhety 2019 – eksperty prokomentuvaly osoblyvosti zakonu pro Derzhbyudzheth [Local Budgets 2019 – Experts commented on the features of the state budget law] (2019, Dec 11). *Decentralization*: Website. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10285> [in Ukrainian].

**Melnyk M. I., Shchelyuk S. D. Cities of regional significance in the formation of amalgamated territorial communities: particularities of accession and prospects for development.**

*Legal preconditions and current condition of forming of amalgamated territorial communities (ATCs) on the basis of the cities of oblast significance (COSs) are examined. Advantages of consolidation of adjoining rural (town) communities with the COSs in financial, spatial and institutional fields are assessed. The dynamics of demographic and territorial parameters of COSs before and after consolidation with rural and town communities is analyzed. The analysis verifies the fact that with consolidation of more territorial communities the area grows significantly and the number of population grows slightly due to concentration of population on the limited area of a city and substantial spatial resource of rural communities. Budget parameters of newly created ATCs on the basis of the cities of oblast significance by the criteria of financial capacity of amalgamated territorial communities is estimated. The higher level of development and tax capacity of territorial communities with the center in the city of oblast significance and some diversification of financial parameter among them are emphasized. The following financial results received for urban ATCs are characterized by high diversification: cost of managerial bodies' maintenance, general fund income per capita, level of budgets' subsidiarity. Additional parameters to adjust financial estimated data of the efficiency of urban ATCs' activity are suggested. Special attention is paid to the fact that financial resource is the major additional resource obtained from consolidation with COS for a rural community and spatial – for a city. However, the importance of staff resources for both consolidation participants is somewhat undervalued. Substantial increase of the area contributes to activation of entrepreneurship and investment capacity of cities and improvement of spatial planning in the perspective, leading to post-industrial agglomeration, strengthening of spatial and institutional cohesion of population.*

*Keywords: cities of oblast significance, decentralization, intermunicipal cooperation, amalgamated territorial communities (the «ATCs»), agglomeration.*

*Мельник Мар'яна Іванівна – доктор економічних наук, професор, завідувач відділу просторового розвитку ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: mar.melnyk@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8869-8666>).*

*Melnyk Maryana Ivanivna – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Head of the Department of spatial development of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.*

*Щеглюк Світлана Дмитрівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, докторант відділу просторового розвитку ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: liana.happy@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0820-5222>).*

*Shchelyuk Svitlana Dmytrivna – Ph.D. (Econ.), Sen. Res., Doctoral Postgraduate of the Department of spatial development of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.*

Надійшло 11.09.2019 р.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Стаття підготовлена за результатами виконання проекту «Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення» в межах бюджетної програми «Підтримка розвитку пріоритетних напрямів наукових досліджень» (КПКВК 6541230).