

УДК 35.071.55.071.6

DOI: 10.34132/pard2020.10.10

ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ОСНОВНІ НАСЛІДКИ ТА ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Нижник О. М., канд., екон. наук, Національний координатор з питань стратегічного планування Програми ООН з відновлення та розбудови миру, м. Київ, Україна.

У статті розкрито основні наслідки від об'єднання територіальних громад як головної мети реформи децентралізації. Покзано що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування.

Зосереджено увагу на аналізі результатів здійснених реформ та заходів які засвідчують, що органами влади з ініційовано низку фундаментальних процесів на різних територіальних рівнях. Зокрема – фіскальна децентралізація, що полягає у передачі громадам частини державних податків та запровадження місцевих податків; об'єднання/укрупнення громад та перерозподіл повноважень з надання низки публічних послуг на користь територіальних громад.

Проаналізовано досвід Нідерландів щодо добровільного об'єднання обцин яке мало позитивні наслідки для бюджетних питань на рівні муніципалітетів. В той же час акцентовано увагу на досвіді розвинених європейських країн, де передача повноважень та ресурсів з вищого на нижчий рівень управління не гарантувала автоматичного забезпечення ефективного надання публічних послуг, особливо в умовах уповільнення економічної динаміки.

Зазначено що період добровільного об'єднання/приєднання територіальних громад в Україні базувався на створенні спромож-

них територіальних громад – таких громад сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту.

Підсумовано що здійснене об'єднання / укрупнення громад вимагає швидкого внесення змін до низки актів законодавства, що визначають ключові напрями державної регіональної політики. Зокрема, йдеться про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики», Державної стратегії регіонального розвитку, а також інших, пов'язаних із розробкою та впровадженням стратегій місцевого та регіонального розвитку з урахуванням укрупнення громад та адміністративних районів.

Ключові слова: *децентралізація, територіальна громада, район, регіональна політика, державна політика, об'єднання / укрупнення територіальних громад, дотація, державний бюджет.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року є своєрідним завершенням чергового етапу трансформаційних змін, пов'язаних із здійсненням рядуреформ, насамперед – адміністративно-територіальної та місцевого самоврядування, практичний старт яким надала затверджена у 2014 р. Кабінетом Міністрів України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1].

Визначення завдань і напрямів означених реформ базувалось на тому, що система місцевого самоврядування «незадовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях».

Наголошувалось на тому, що суттєвою перешкодою динамічного розвитку громад є їх малочисельність, внаслідок чого майже половина усіх місцевих бюджетів базового рівня є дотаційними (на рівні понад 70%), а 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Удосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою, як основи існування нераціональної територіальної організації влади обґрунтовувалась необхідністю підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Слід також відмітити задекларований Концепцією інтегрований підхід до одночасного здійснення з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади структурних реформ, що, на думку розробників, дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ (там же).

Метою сформульованих перетворень визначено створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Про складність, багатоплановість, наявність чисельних протиріч між учасниками процесу реформування свідчить, насамперед те, що відповідно прийнятому Урядом рішення, реалізація Концепції мала здійснюватися у два етапи і завершитися ще у 2017 році. Натомість, до отримання очікуваних результатів, визначених у ній, здається, ще досить далеко. За 2015-2020 роки в Україні добровільно створено 983 об'єднані територіальні громади (ОТГ), до складу яких увійшли більше 40% колишніх громад із населенням понад 11,2 млн осіб [2].

Починаючи із 2020 року припинено етап добровільного об'єднання громад, Уряд отримав право разом із обласними державними адміністраціями завершити процес їх укрупнення: 16 квітня Верховна Рада України ухвалила закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних

центрів територіальних громад»[3], який надає Кабінету Міністрів України право визначати адміністративні центри територіальних громад та затверджувати межі їх територій до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, що Уряд здійснив на основі перспективних планів формування територій громад, використовуючи оновлену методикау визначення спроможних територіальних громад [4].

У підсумку, 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив розпорядженнями створення 1469 громад, їх територію та адміністративні центри, які покриватимуть усю територію країни [5].

Аналіз здійснених в ході реформ заходів свідчить, що органи влади з ініційовано низку фундаментальних процесів на різних територіальних рівнях. Серед них – фіскальна децентралізація, що полягає у передачі громадам частини державних податків та запровадження місцевих податків; об'єднання/укрупнення громад та перерозподіл повноважень з надання низки публічних послуг на користь територіальних громад із здійсненням певних кроків по передачі під їх управління загальноосвітніх навчальних закладів; укрупнення адміністративних районів, передача земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності. По суті, дані процеси мали б здійснюватися синхронно та взаємопов'язано, проте складність та недостатня інституціональна підготовка реформ не дозволили забезпечити холістичність реалізації запланованих заходів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання подальших кроків та шляхів розвитку об'єднаних громад в умовах реформи децентралізації в Україні є досить актуальним і водночас проблемним, що зумовило наукові пошуки в різних сферах щодо розробки та реалізації найбільш оптимальних кроків щодо завершення реформи децентралізації. Серед науковців варто зазначити: М. Багмет, О. Батанов, В. Борденюк, Ю. Битяк, В. Гладій, О. Євтушенко, В. Ємельянов, Ю. Делія, І. Дробуш, Я. Журавель, В. Кампо, А. Колодій, В. Колпаков, Н. Кондрацька, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, О. Кузьменко, В. Куйбіда, П. Любченко, І. Охоцький, В. Шевчук, А. Шульга.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є дослідження одного з ключових напрямів реформи децентралізації—об'єднання/укрупнення територіальних громад. Питання, на які робиться спроба дати аргументовану відповідь, полягають у наступному: Наскільки добровільне об'єднання сприяло зростанню спроможності громад до розвитку? Чи є результативним запроваджена система горизонтального вирівнювання доходів громад? Чи сприяло об'єднання громад зменшенню диспропорцій у можливостях отримувати якісні публічні послуги? Яких змін потребує державна політика регіонального розвитку з урахуванням здійснюваних перетворень на базовому та субрегіональному рівнях?

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід відмітити, що об'єднання/укрупнення адміністративно – територіальних одиниць – від базового рівня – громад, муніципалітетів до регіонів – явище не унікальне для України, а спостерігається у багатьох країнах, у тому числі європейських. Подібні реформи здійснюються на добровільній, адміністративній чи змішаній основі і переслідують, як і будь-який політичний процес, різноманітні цілі. Дослідники відмічають пов'язаність процесів об'єднання із перерозподілом між різними територіальними рівнями влади ресурсів, повноважень та відповідальності за надання публічних послуг, економії державних витратів на масштабі [6].

Наслідки об'єднання щодо отримання економії на масштабі достатньо широко досліджується науковцями різних країн. Зокрема, на прикладі муніципалітетів Queensland (Австралія) чисельністю вище 98 тис. жителів доведено U- подібний зв'язок між витратами і економією на масштабі [7].

Нелінійний зв'язок між чисельністю населення і витратами виявлений іспанськими вченими, які змоделювали два оптимальних розміри муніципалітетів – 5 та 50 тис жителів [8]. При дослідженні муніципалітетів Ізраїлю доведено, що злиття невеликих муніципалітетів (близько 10 тис осіб) супроводжується зменшенням питомих витрат, без зміни якості послуг, що надаються [9].

На прикладі Нідерландів дослідниками продемонстровано, що добровільне об'єднання общин не вплинуло на агрегування витрат,

і одночасно вплинуло на скорочення витрат на місцеві органи виконавчої влади, а оптимальний розмір муніципалітетів за період між 2005 та 2014 роками зріс з 49000 до 66260 тис. населення. [10].

Разом з тим, як свідчить досвід, розвинених європейських країн, передача повноважень та ресурсів з вищого на нижчий рівень управління не гарантує автоматичного забезпечення ефективного надання публічних послуг, особливо в умовах уповільнення економічної динаміки. Небезпека погіршення якості публічних послуг, намагання скоротити публічні витрати при їх виробництві стали причиною рецентралізації надання окремих їх видів в Ірландії, Угорщині, Фінляндії, Чехії, Греції та низці інших країн. Подібна гнучкість у передачі повноважень і ресурсів є новим явищем, проте достатньо обґрунтованим з урахуванням викликів, з якими пов'язана децентралізація: слабка спроможність і технічна можливість місцевих органів влади, порушення умов справедливості надання публічних послуг через дії місцевих еліт, зростання диспропорцій у виробництві таких послуг і т. ін. [11].

В цілому, міжнародні наукові дослідження з державного управління солідарні в оцінках у тому, що об'єднання / укрупнення зміцнюють інституціональну спроможність місцевих органів влади завдяки створенню більш потужних організаційних структур, вищому рівню професійності працівників місцевого самоврядування, поліпшенню спроможності до здійснення стратегічних підходів до розвитку, вирішенню проблем надання публічних послуг та підвищенню їх стандартів [12].

В цьому контексті на думку науковців важливим є механізм управління процесом створення спроможних територіальних громад яку вони визначають як систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням та спрямована на створення територіальних громад, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг [25].

Етап добровільного об'єднання / приєднання територіальних громад в Україні базувався на створенні так званих спроможних територіальних громад – таких громад сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У такій спроможній громаді визначався адміністративний центр з розвинутою інфраструктурою і вимогами щодо доступності публічних послуг у ньому для жителів усієї громади. Оцінка рівня спроможності проводилася на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної територіальної громади. Такими критеріями оцінки рівня спроможності визначені:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади[13].

Відповідно, вищий рівень спроможності асоціюється із більшим кількісним значенням кожного з вищезначених критеріїв.

Слід зазначити, що використання подібного переліку критеріїв пов'язано із певними застереженнями, які полягають у тому, що, зокрема, чисельність населення, без сумніву, має значення для громад, які об'єднуються, проте ключовим у спроможності до розвитку є показник економічно активного населення у об'єднаних громадах, оскільки він є основою для створення нових робочих місць, збіль-

шення доходів населення та відповідного зростання можливих надходжень до місцевого бюджету. Ще одне застереження стосується такого критерія оцінки рівня спроможності, як площа території. Адже в умовах малочисельності громад велика площа території ОТГ лише ускладнює транспортну доступність громадян до публічних послуг а також суттєво підвищує вартість цих послуг для громади. Більш прийнятним критерієм тут може бути щільність населення на певній території. Подібне твердження важливо ще й тому, що більш висока щільність населення є передумовою створення та динамічного розвитку бізнесу різних масштабів.

Окремо зупинимось на такому критерії рівня спроможності, як індекс «податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади». У Всесвітньому словнику української мови спроможність тлумачиться як наявність сили, вміння і т. ін. до здійснення чого-небудь [14]. Подібне трактування міститься і в українському тлумачному словнику: спроможний – який має здатність виконувати, здійснювати, робити і т.ін. що-небудь; який має здібності до чого-небудь, уміє здійснювати, виконувати щось; який має можливості здійснити що-небудь, який має природну здатність до чого-небудь [15].

Зогляду на це, цілком аргументованим вбачається визначення вітчизняних науковців С. Кондратюка та Н. Осадчука поняття «податкоспроможності регіону» як здатності отримати реальні і потенційні податкові надходження до місцевих бюджетів. Вони відмічають, що з податкоспроможністю пов'язаний такий показник, як коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці [16]. Таким чином, на нашу думку, більш коректним визначати податкоспроможність території, фізичних та юридичних осіб, що знаходяться на ній, а не бюджету, оскільки обсяг та інші характеристики останнього є похідними від першого.

У цьому, науково коректному контексті, розглядаємо використання поняття «податкоспроможність територій» у ст.96 Бюджетного кодексу, де йдеться про види міжбюджетних трансфертів, які поділяються на:

1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання

податкоспроможності територій); (пункт 1 частини першої статті 96 в редакції Закону України від 28.12.2014 р. N 79-VIII)

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);(пункт 3 частини першої статті 96 в редакції Закону України від 28.12.2014 р. N 79-VIII)

4) додаткові дотації [17].

Разом із тим, зазначимо, що у Бюджетному кодексі України одночасновикористовується термін «податкоспроможність бюджетів» (ст.98. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів; ст.99. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів місцевого самоврядування, крім бюджетів міст Києва та Севастополя і районів у містах). Зокрема, у ст.99 п.1 йдеться про горизонтальне вирівнювання: «так згідно п. 1: горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів, здійснюється з урахуванням таких параметрів:(абзац перший частини першої статті 99 із змінами, внесеними згідно із Законами України від 26.11.2015 р. N 837-VIII, від 07.12.2017 р. N 2233-VIII).

1) кількість населення;

2) надходження податку на доходи фізичних осіб, визначеного пунктом 1 частини першої ст. 64 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період;

3) індекс податкоспроможності відповідного бюджету [17].

Поняття «індекс податкоспроможності» бюджету визначено у цій же статті п. 2: «Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету міста обласного значення, бюджету об'єднаної територіальної громади, районного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів і бюджетах об'єднаних територіальних громад в Україні у розрахунку на одну людину» [17].

Складається парадоксальна ситуація, коли в акті законодавства наведено визначення терміну (індекс податкоспроможності бюдже-

ту), яке потребує тлумачення його складових, але законодавче трактування «податкоспроможності бюджету» (як і податкоспроможності взагалі) відсутнє.

Крім того, пов'язувати «індекс податкоспроможності» лише з частиною податків (податок з доходів фізичних осіб) вважаємо не зовсім коректним, оскільки, з урахуванням висловленої думки про сутність податкоспроможності території, даний термін визначає всю різноманітність податкових надходжень, що утворюються на певній території.

Отже при горизонтальному вирівнюванні місцевих бюджетів, як визначено у Бюджетному кодексі, йдеться про порівняння фактичних надходжень конкретних податків (податку з доходів фізичних осіб) до конкретних місцевих бюджетів певного територіального рівня порівняно із відповідними аналогічними середніми показниками по країні. Різниця у цих показниках і є предметом горизонтального вирівнювання. Про реальну податкоспроможність території у даному випадку навряд чи можна дискутувати, оскільки загальновідомі проблеми сплати податку з фізичних осіб не по місцю роботи, а по місцю реєстрації, а також випадки перереєстрації юридичних осіб, які пов'язані не лише з економічною мотивацією зміни юрисдикції.

Крім того, слід зауважити, що значну частину платників податку на доходи фізичних осіб складають штатні працівники підприємств, установ організацій. У минулому році доходи у вигляді зарплати отримували 11,6 млн громадян, у тому числі 2,1 млн – це пенсіонери [18]. При чому штатні працівники склали на кінець 2019 року 7296,7 тис. чол., і їх кількість останнім часом має стійку тенденцію до скорочення: у грудні 2017 р. середньооблікова кількість штатних працівників по країні складала 7,63 млн., у грудні 2018 р. – 7,6 млн., у грудні 2019 р. – 7,3 млн., у серпні 2020 р. – 7,28 млн. осіб. [19]. Таким чином, можна прогнозувати подальше зменшення потенційних можливостей податку на доходи фізичних осіб виступати джерелом горизонтального вирівнювання для місцевих бюджетів.

Ряд дослідників відмічають, що із здійсненням бюджетної децентралізації відбулось суттєве зниження частки дотаційності місцевих бюджетів. Позитивним фактом є те, що «з 2015 року з'явилися збалансовані місцеві бюджетів розмірі 10,2% (10,8% та 11,3% у

2016 році та 2017 році відповідно), в яких спостерігається рівновага їх дохідної і видаткової частин» [20].

На наш погляд, це є справедливим лише частково, оскільки в процесі реформи фінансово неспроможні громади із хронічною значною дотаційністю були об'єднані з більш спроможними громадами. З іншого боку, змінилися підходи добюджетного вирівнювання: замість вирівнювання за витратами застосовується горизонтальне вирівнювання доходів місцевих бюджетів з розрахунку на одну особу. Тому термін дотаційність також змінився змістовно. Не зважаючи на широку вживаність даного терміну, він також не визначений в законодавстві. В даний час розповсюдження отримав підхід експертів Програми «U-LEAD з Європою», які на регулярній основі аналізують фінансові показники об'єднаних територіальних громад [21]. Серед різноманітних індикаторів, які в певній мірі характеризують фінансові аспекти діяльності об'єднаних територіальних громад, вони використовують показник «рівень дотаційності бюджетів» як співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з урахуванням базової чи реверсної дотації без урахування субвенцій з державного бюджету. Таким чином, дотаційність місцевого бюджету, що отримує базову дотацію відповідно до законодавства, тим більша, чим більший обсяг базової дотації порівняно із загальним фондом місцевого бюджету. Дотаційність місцевого бюджету із знаком «мінус» означає те, що перерахована реверсна дотація з доходів власного бюджету в державний бюджет на цілі міжбюджетного вирівнювання. Чим більший обсяг перерахованої до державного бюджету реверсної дотації, тим більш «від'ємна» дотаційність місцевого бюджету. У базовій та реверсній дотаціях і проявляється балансуєча функція горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

У цьому контексті важливо звернути увагу на таке. По-перше, така система горизонтального вирівнювання, що базується лише на врахуванні надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб (для бюджетів міст обласного значення, ОТГ та районних бюджетів) у певній мірі знижує ефективність вирівнювання порівняно із тим, коли б враховувалися надходження від інших

загальнодержавних платежів. По-друге, протягом 2017-2020 років обсяги базової дотації місцевим бюджетам зросли у 2,3 рази (або на 7,5 млрд грн) – з 5,8 млрд. грн. до 13,3 млрд. грн. Обсяги реверсної дотації, що перераховується місцевими бюджетами до державного бюджету, збільшилися у 2,2 рази (або на 4,8 млрд грн) – з 3,9 млрд грн до 8,8 млрд грн. Тобто за цей період темпи зростання базової дотації були дещо вищими, а різниця між базовою та реверсною дотаціями досягла 4,5 млрд грн. І ця різниця була компенсована безпосередньо з державного бюджету. Зважаючи на це, запроваджена система горизонтального вирівнювання не є самозбалансованою і вимагає удосконалення [22].

Крім того, горизонтальне вирівнювання не є самоціллю при створенні умов до розвитку об'єднаних / укрупнених територіальних громад. Фактично, збільшення надходжень певної кількості місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, насамперед дотацій, спрямоване на те, щоб громади мали спроможність фінансувати власні потреби в отриманні публічних послуг (певні види освіти, охорони здоров'я, культури, транспортні, комунальні і т.п.), і якість цих послуг відповідала певним стандартам, які не залежать від того, в якій громаді живе особа. Отже, йдеться про створення можливості для таких (менш спроможних в даний історичний період) громад забезпечити необхідні видатки, пов'язані із виробництвом та наданням визначених державою і місцевими органами влади послуг. Зважаючи на те, що державний бюджет компенсує дотаціями розрив між доходами і видатками бюджетів певного кола громад, яке визначаються нею за певними критеріями (які з часом можуть і повинні прогнозовано змінюватися), з одного боку, держава скорочує видатки на утримання малочисельних та неспроможних до розвитку громад, об'єднуючи/укрупнюючи їх і отримуючи завдяки цьому економію на масштабі, а з іншого боку, у випадку використання інструменту горизонтального вирівнювання, тягар компенсації розриву між доходами та витратами певною мірою розподіляється між державним бюджетом і місцевими бюджетами більш спроможних до генерування доходів громад. Подібне трактування, беззаперечно підтримуючи горизонтальне вирівнювання доходів місцевих

бюджетів, звертає увагу на необхідність удосконалення формування витрат місцевих бюджетів, що мають базуватись на жорстких стандартах, дотримуватися яких повинні усі надавачі публічних послуг, а функція контролю над цим залишається за державою. З урахуванням цього, на наш погляд, дотаційність місцевих бюджетів доцільно розглядати з урахуванням як формування доходів, так і видатків.

З урахуванням вищевикладеного, проаналізуємо окремі результати об'єднання громад в контексті сформульованих питань.

Процес об'єднання територіальних громад дозволив лише частково ліквідувати малочисельні громади: найменша чисельність ОТГ станом на початок 2020 року склала 1,37 тис. осіб. Проте, навіть за умов зростання кількості податків, як загальнодержавних, так і місцевих, що формують доходи місцевих бюджетів, особливо сільських ОТГ, можливості надання публічних послуг в багатьох із них залишаються низькими. На рис. 1 прослідковується певна взаємозалежність між чисельністю населення і обсягами доходів загального фонду бюджетів 803 ОТГ (без трансфертів), які мали прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом у 2019 році. Розміри цих доходів в залежності від чисельності громад принаймні до чисельності 12 тис. жителів – а це переважно сільські громади – зростають повільно.

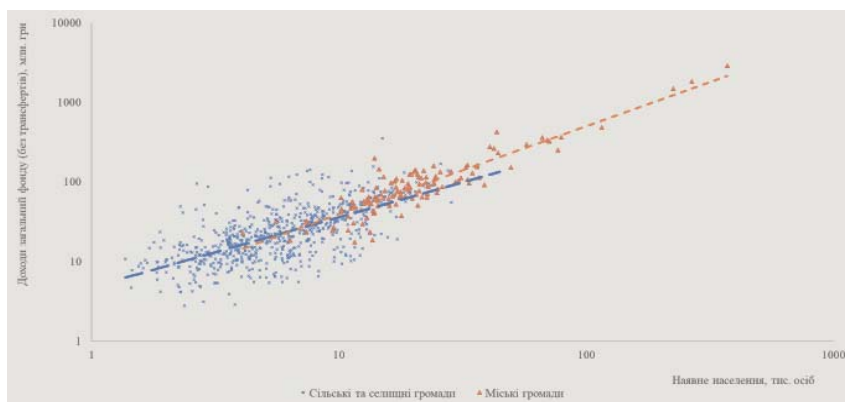


Рис.1. Розподіл громад за обсягами доходів загального фонду місцевих бюджетів в залежності від чисельності населення (логарифмічна шкала).

Тенденція до дещо більшого темпу зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів проявляється із зростанням чисельності населення у міських ОТГ. Інша особливість, яка також чітко прослідковується на рис.1, полягає в тому, що різниця у доходах фіксується у багатьох сільських ОТГ із однаковою чисельністю. Подібна строкатість сільських громад як по чисельності, так і по доходах, і надалі підсилуватиме диспропорції у можливостях надавати у громадах якісні публічні послуги. Диспропорції серед міських ОТГ не такі значні (табл.1).

Таблиця 1.

Диспропорції в окремих показниках об'єднаних територіальних громад, за 2019 рік

Тип ОТГ	Сільські ОТГ	Міські ОТГ	Усього ОТГ	Різниця, разів
Кількість,од	680,00	126,00	806,00	-
Максимальна чисельність, жителів, тис осіб	32,59 (Пісочинська ОТГ Харківської області)	371,14 (м. Вінниця)	-	11,4
Мінімальна чисельність, тис осіб	1,37 (Олександрівська ОТГ Запорізької області)	4,08 (Батуринська ОТГ Чернігівської області)	-	3,0
Максимальна щільність населення, осіб на 1 кв км	735,53 (Зимноводівська ОТГ Львівської області)	3261,33 (м. Вінниця)	-	4,4
Мінімальна щільність населення, осіб на 1 кв км	4,83 (Лиманська ОТГ Одеської області)	14,24 (Семенівська ОТГ Чернігівської області)		2,9

Обсяг доходів загального фонду без трансфертів, тис грн	20573,3	18785,8	39359,1	1,1
Обсяг видатків загального фонду, тис грн	29066,7	27938,7	57005,4	1,0
Макс обсяг доходів заг фонду (без трансфертів) на одну особу, грн	35747,96 (Троїцька ОТГ Дніпропетровської області)	14280,99 (Миронівська ОТГ Київської області)	-	2,5
Мін обсяг доходів заг фонду (без трансфертів) на одну особу, грн	760,61 (Велимченська ОТГ Волинської області)	1368,16 (Сіверська ОТГ Донецької області)	-	1,8
Макс обсяг видатків заг фонду на одну особу, грн	26084,97 (Троїцька ОТГ Дніпропетровської області)	12176,77 (Вараська ОТГ Рівненської області)	-	2,1
Мін. обсяг видатків заг фонду на одну особу, грн	1371,24 (Великодед- кальська ОТГ Тернопільської області)	1863,18 (Ківерцівська ОТГ Волинської області)	-	1,4
Обсяг базової дотації, млн грн	2160,11	639,36	2799,46	3,4
Обсяг реверсної дотації, млн грн	583,56	444,65	1028,21	1,3

Джерело: розроблено автором на основі Закону України про Державний бюджет України на 2019 рік, та даних Державного казначейства.

Слід відмітити, що горизонтальним вирівнюванням, хоча і дещо скорочено диспропорції серед досліджуваних ОТГ по місцевих доходах загального фонду (без трансфертів), проте кардинально воно не вплинуло на загальну картину різної спроможності громад генерувати подібні доходи (рис. 2).



Рис. 2 Диспропорції між 803 ОТГ по доходах загального фонду на одного жителя з урахуванням базової та реверсної дотацій, наданих у 2019 р. (логарифмічна шкала) .

Як продемонстровано на рис 2, численні громади з однаковою чисельністю населення мають суттєво різні доходи загального фонду після горизонтального вирівнювання на одного жителя (без трансфертів). Особливо це стосується сільських та селищних ОТГ, і це свідчить про те, що значні диспропорції між ними у доходах не усунути після горизонтального вирівнювання.

Підтвердженням важливості індикатора щільності населення наспроможність громад забезпечувати власний розвиток, є аналіз залежності їх бюджетів від дотацій об'єднаних / укрупнених у 2019 році громад від кількості населення, що проживає на 1 квадратному кілометрі території (рис.3).

На рис. 3 продемонстровані дві лінії: перша (у верхньому квадранті графіку) характеризує певну залежність рівня ротаційності місцевих бюджетів об'єднаних громад від щільності їх населення.

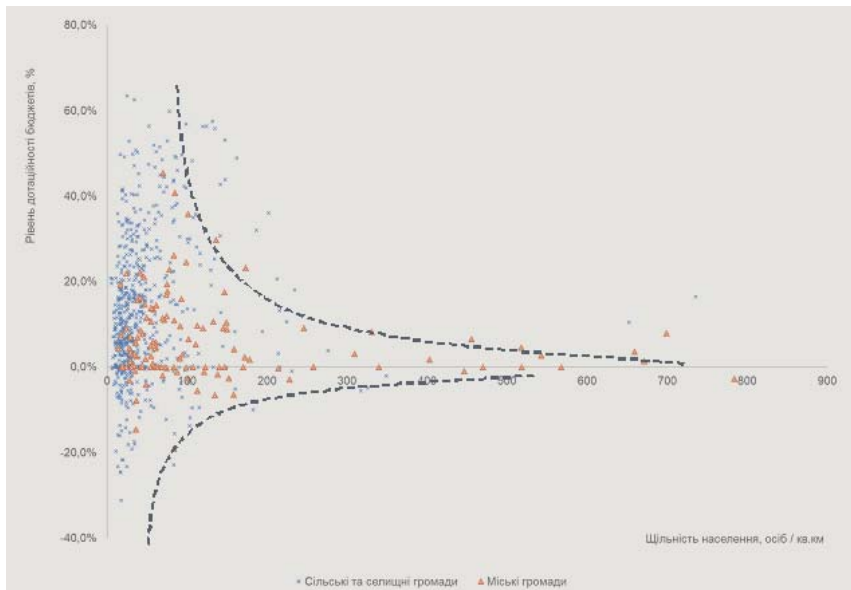


Рис.3. Залежність рівня дотаційності 803 об'єднаних громад від щільності населення, що проживає на їх території (за підсумками 2019 р).

Рівень дотаційності у даному випадку визначаємо як результат ділення різниці міжобсягом витрат та обсягом доходів без трансфертів загального фонду місцевого наобсяг витрат загального фонду місцевого бюджету. Стратегію дотаційності громад при однакових показниках щільності в них населення обумовлена значними диспропорціями в доходах загального фонду бюджетів без трансфертів. Для громад, що формували у 2019 році реверсну дотацію, рівень дотаційності буде від'ємним (лінія у нижньому квадранті графіку).

Таким чином, можна констатувати, що:

а) значна дотаційність спостерігається в об'єднаних громадах з низькою щільністю населення як для сільських, так і міських ОТГ, хоча рівень ротаційності останніх менший в переважній більшості через відносно більшу щільність населення;

б) до ОТГ, що перерахували у 2019 році до державного бюджету реверсну дотацію, належать громади зрізною щільністю населення, проте тенденція до зростання цього показника для таких ОТГ має місце;

г) площа графіку, обмежена лінією у верхньому квадранті значно більша за площу графіку, обмежену лінією у нижньому квадранті графіку на рис.3, і це демонструє різницю між потребою місцевих бюджетів у видатках і обсягами реверсної дотації за підсумками 2019 р.

З урахуванням стійкої тенденції до скорочення платників податку на доходи фізичних осіб, можна припустити, що при інших рівних умовах їх кількість скорочуватиметься швидше у сільських ОТГ (міграція економічно активного населення до великих міст та за кордон) [23], що потребуватиме зростання обсягів реверсної дотації, а також збільшення обсягів дотації з державного бюджету.

Здійснене об'єднання / укрупнення громад вимагає швидкого внесення змін до низки актів законодавства, що визначають ключові напрями державної регіональної політики. Зокрема, йдеться про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики», «Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки», а також інших, пов'язаних із розробкою та впровадженням стратегій місцевого та регіонального розвитку з урахуванням укрупнення громад та адміністративних районів. Про необхідність суттєвого перегляду системи державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах об'єднання територіальних громад та районів свідчить сучасний європейський досвід, і зокрема, модернізація державної політики розвитку Польщі. На це спрямована чотирирічна Стратегія відповідального розвитку (The Strategy for Responsible Development – SRD), що визначає напрям розвитку Польщі на період до 2020р. Її імплементація здійснюється через упровадження дев'яти модернізованих секторальних інтегрованих стратегій, які, у свою чергу, базуються на стратегічних програмах. Ціль SRD – створити умови для формування високих доходів населення та кращої якості життя, забезпечуючи одночасно конкурентоспроможність національної економіки. Нагальність

подібних підходів базується на висновках, здійснених після проведення широкомасштабної реформи, яка суттєво скоротила кількість адміністративно-територіальних одиниць. Як політики, так і науковці країни визнають, що рушієм недавнього вражаючого економічного зростання в Польщі в основному було підвищення добробуту урбаністичних агломерацій, водночас більшість невеликих міст та сільських територій не брали в цьому адекватної участі та не отримали відповідної вигоди. Бідність і соціальна відчуженість периферійних територій стали наслідками цього процесу, і таку тенденцію має подолати затверджена урядом Стратегія відповідального розвитку [24].

Висновки. 1. Процес об'єднання / укрупнення територіальних громад – це лише початок складної тривалої роботи по створенню умов для їх розвитку. Особливо у сільській місцевості вони залишаються малочисельними і такими, що значною мірою залежать від дотацій із державного бюджету. Об'єднання не призвело до якісних змін в усуненні диспропорцій в можливостях розвитку громад. Постійна міграція економічно активного сільського населення у міста – центри ділової активності та за межі країни негативно відображатимуться на податкоспроможності сільських громад, зважаючи на можливість їх розвитку. Тому подальше укрупнення громад, злиття їх із громадами міст цілком прогнозоване. З іншого боку, в умовах тривалого економічного спаду лише механічне об'єднання / укрупнення громад має свою раціональну межу, і необхідність вирівнювання для населення умов доступу до базових публічних послуг різних регіонів, громадах вимагає інших, ніж існуючі в державі підходи. З урахуванням цього, доцільно удосконалити державний механізм приєднання / укрупнення а також використання різноманітних форм співпраці та взаємовідносин між територіальними громадами.

2. Одним із важливих чинників і умовою розвитку громад є висока щільність населення, яка корелюється із зростанням доходів в результаті зростання економічної активності. Саме зростання кількості населення на одиницю площі території при інших рівних умовах є головним індикатором спроможності громади до розвит-

It focuses on the analysis of the results of the implemented reforms and activities, which show that the authorities have initiated a number of fundamental processes at various territorial levels. In particular - fiscal decentralization, which consists in the transfer to the communities of state taxes and the introduction of local taxes; unification / consolidation of communities and redistribution of powers to provide a number of public services in favor of territorial communities.

The experience of the Netherlands in the voluntary association of communities, which had positive consequences for budget issues at the municipal level, is analyzed. At the same time, emphasis is placed on the experience of European countries, where the transfer of authority and resources from higher to lower levels of government did not guarantee the automatic provision of efficient public services, especially in the context of slowing economic dynamics.

It is stated that the period of voluntary association / accession of territorial communities in Ukraine was based on the creation of capable territorial communities - such communities of villages, towns, cities, as a result of voluntary association are able to independently or through local governments to ensure adequate public services, in particular in education. culture, health, social protection.

The implemented unification / consolidation of communities requires rapid changes in a number of legislative acts defining key areas of state regional policy. In particular, it is a question of making changes in the Law of Ukraine «About bases of the state regional policy», the State strategy of regional development, and also others connected with development and implementation of strategies of local and regional development taking into account consolidation of communities and administrative areas.

Key words: *decentralization, territorial community, district, regional policy, state policy, unification / consolidation of territorial communities, subsidy, state budget.*

Received: 08.09.20

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. No 333-r [On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014 No 333-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf [in Ukrainian].
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tseentriv terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy 16.04.2020 No 562 [On amendments to some laws of Ukraine on the definition of territories and administrative centers of territorial communities: Law of Ukraine 16.04.2020 No 562]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> [in Ukrainian].
4. Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 sichnia 2020 r., No34 [On amendments to the Methodology for the formation of affluent territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 24, 2020, No34]. *cutt.ly*. Retrieved from <https://cutt.ly/IdNb0r1> [in Ukrainian].
5. Te, choho nikoly ne bulo v Ukraini: Uriad zatverdyyv adminterustrii bazovoho rinvnia, shcho zabezpechyt povsiudnist mistsevoho samovriaduvannia [What has never been in Ukraine: The government has approved a basic level administrative structure that will ensure the universality of local self-government]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12533> [in Ukrainian].
6. Swianiewich, P. & Gendzwill, A. & Zardi, A. (2017). Territorial reforms in Europe: Does size matter? Centre of Expert is for Local Government Reform, Council of Europe [in English].

7. Drew, J. & Kortt, M. & Dollery, B. *Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queens land Forced Amalgamation Program, Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2013.874341 [in English].

8. Solé-Ollé, A. & Bosch, N. (2005). On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain. *Public Finance Review*, 33(3), 343-384 [in English].

9. Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2), 240-251 [in English].

10. Allers, M.A. & Geertsema, J.B. *The effects of local government amalgamation on public service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform* [in English].

11. Nyzhnyk, O.M. (2016). Teoretychni aspekty vplyvu detsentralizatsii na rozvytok derzhavy ta terytorialnykh hromad [Theoretical aspects of the impact of decentralization of development of the state and territorial communities]. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy, Seriya Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the NAPA under the President of Ukraine, Series Public Administration*, 3, 56-61 [in Ukrainian].

12. Ebinger, F.K. & Sabineand B.J. (2018). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45 (1), 1-23. Retrieved from <https://epub.wu.ac.at/6721/> [in English].

13. Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 sichnia 2020 r., 34 [On amendments to the Methodology for the formation of affluent territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 24, 2020, 34]. *cutt.ly*. Retrieved from <https://cutt.ly/IdNb0r1> [in Ukrainian].

14. Vsesvitnii slovnyk ukrainskoi movy [World Dictionary of the Ukrainian Language]. *uk.worldwidedictionary.org*. Retrieved from <https://uk.worldwidedictionary.org/%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C> [in Ukrainian].

15. Ukrainskyi tлумachnyi slovnyk [Ukrainian explanatory dictionary]. *ukrainian_explanatory.academic.ru*. Retrieved from https://ukrainian_explanatory.academic.ru/170481/%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9 [in Ukrainian].

16. Kondratiuk, S.Ya. & Osadchuk, N.V. (2008). Finansova spromozhnist yak katehoriia publichnykh finansiv: sutnist ta skladovi [Financial capacity as a category of public finance: essence and components]. *Vcheni zapysky – Scientific notes*, 10, 133-138 [in Ukrainian].

17. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 No 2456 [Budget Code of Ukraine dated 08.07.2010 No 2456]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran77#n77> [in Ukrainian].

18. Maizhe 5,6 mln ukraintsiiv vidsutni na podatkovii karti Ukrainy – Liubchenko. Interfaks Ukrainy [Almost 5.6 million Ukrainians are not on the tax card of Ukraine – Lyubchenko. Interfax of Ukraine]. *Interfax.com.ua*. Retrieved from <http://Interfax.com.ua> [in Ukrainian].

19. Serednooblikova kilkist shtatnykh pratsivnykiv za vydamy ekonomichnoi diialnosti 2017, 2018, 2019, 2020 roky. [The average number of full-time employees by type of economic activity in 2017, 2018, 2019, 2020]. *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].

20. Vartsaba, V. & Mulesa, E. (2018). Analiz vplyvu biudzhetnoi detsentralizatsii na formuvannia mistsevykh biudzhetiv v Ukraini [Analysis of the impact of budget decentralization on the formation of local budgets in Ukraine]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Internauka». Serii: «Ekonomiczni nauky» – International scientific journal «Internauka». Series: «Economic Sciences», 2 (10), 26-31 [in Ukrainian].*

21. Eksperty proanalizovali finansovi pokaznyky 872 OTH okremo po kozhnii oblasti za i pivrichchia 2020 [Experts analyzed the financial indicators of 872 OTGs separately for each region for the first half of 2020]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news> [in Ukrainian].

22. Petrushenko, Y. & Ventsel, V. (Ed.). (2020). Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform. *Marketing and Management of Innovations*, 1, 208–221. DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17> [in English].

23. Romaniuk, S.A. (2019). Rehionalnyi rozvytok v Ukraini: mynule, suchasne, maibutnie? [Regional development in Ukraine: past, present, future?].

Demohrafiia i Sotsialna Ekonomika – Demography and Social Economy, 3 (37), 113–132. Retrieved from <https://doi.org/10.15407/dse2019.03.113> [in Ukrainian].

24. Strategy for Responsible Development. *delegate.com*. Retrieved from <https://www.delegate.com/.../2017/.../Poland%20-%20Pawel> [in English].

25. Shtyrov, O., & Hirzhev, A. (2018). Sutnist mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia protsesom stvorennia spromozhnykh hromad [The essence of the mechanism of public administration in the process of creating capable communities] *Публічне управління та регіональний розвиток*, (1), 177-193. Retrieved from <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.03> [in Ukrainian].

26. Emelyanov V. & Shulga A. (2018). *Problemyi reformirovaniya mestnogo samoupravleniya i territorialnoy organizatsii vlasti v Ukraine: pravovoy i sotsialno-territorialnyy aspektyi* [Problems of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: legal and socio-territorial aspects]. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, <https://doi.org/10.14746/ssp.2018.4.1> [in Russian].

Відомості про авторів / Information about the Author

Нижник Олена Михайлівна: Національний координатор з питань стратегічного планування Програми ООН з відновлення та розбудови миру вул. Кловський узвіз 1, м. Київ, 01021, Україна.

Olena Nyzhnyk: National Coordinator on Strategic Planning, 1, Clow descent, UN RPP Kyiv, 01021, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-5397-4437

E-mail: mneelena2010@gmail.com