

---

---

УДК 332.135 «71»

DOI: <https://doi.org/10.32782/2304-0920/6-79-6>

**Бец Б. Б.**

Подільський державний аграрно-технічний університет

## ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Досліджено та здійснено моніторинг сучасних тенденцій формування об'єднаних територіальних громад, а також ідентифіковано закономірності та особливості цього процесу, що являється основою розробки та обґрунтування стратегічних імперативів розвитку об'єднаних територіальних громад. Висвітлено особливості формування ОТГ за окремими параметрами, що дозволяє ідентифікувати адміністративні області, у яких узагальнений показник ефективності найвищий, і визначити рейтингову оцінку їх сучасного стану з позицій ідентифікації найпрогресивніших. Це дозволить змодельовати перспективу формування спроможних громад для здійснення аналітичної оцінки їх ресурсного забезпечення та розробки напрямів ефективного використання їх ресурсного потенціалу. За допомогою низки фінансових показників, а також дієздатності та стійкості громади здійснено оцінку фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад.

**Ключові слова:** об'єднані територіальні громади, стратегія, фінансова спроможність, державна підтримка, ресурсний потенціал.

**Постановка проблеми.** Для розробки та обґрунтування стратегічних імперативів розвитку ОТГ доцільним вбачається здійснення моніторингу сучасних тенденцій їх формування, а також ідентифікація у цьому зв'язку закономірностей та особливостей цього процесу. На тлі поступової імплементації європейської практики щодо розвитку територіальних громад в Україні необхідності набуває якісна та кількісна оцінка трендів їх функціонування. Нагальність зазначеного пояснюється посиленням розуміння та сприйняття громадянами можливостей вибудовування сучасної суспільноорієнтованої платформи для соціально-економічного зростання громади, нарощування її ресурсного потенціалу, визначення стратегії ефективного функціонування тощо. Зазначене підкреслює гостроту та своєчасність питання пришвидшення розвитку ОТГ, їх повноцінного ресурсного забезпечення з метою реалізації локальних ініціатив місцевих громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Реформа місцевого самоврядування та територі-

альної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році, а практична реалізація розпочалась у 2015 році, виявившись серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечить місцевий економічний розвиток. Проблеми становлення та розвитку об'єднаних територіальних громад та децентралізації влади присвячено досить широке коло праць науковців: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Кравченка, В. Мамонової, С. Саханенка, Ю. Шарова та ін.

Для завершення етапу формування спроможних територіальних громад на всій території країни посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадження стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад необхідно промоніторити сучасні тенденції та розробити і обґрунтувати

стратегічні імперативи розвитку об'єднаних територіальних громад.

**Мета статті.** Головною метою статті є визначення актуальних тенденцій формування і розвитку об'єднаних територіальних громад, що є основою розробки стратегії їх розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Об'єднання територіальних громад детермінується добровільним бажанням мешканців спільно розширити можливості розвитку громади, ніж у разі їх іманентного функціонування. Зазначене уможливорює доступність та якість послуг на місцях для забезпечення високих стандартів проживання. Йдеться про освітні, медичні, культурні, адміністративні, комунальні, соціальні, публічні та інші види послуг. Можливість своєчасної ідентифікації існуючих локальних господарських та інших проблем територіальних громад сприяє конструктивності їх вирішення, обґрунтованості розробки проєктів розвитку громад, участі у грантових державних та міжнародних програмах тощо.

Дослідження сучасного стану розвитку ОТГ дозволяють стверджувати про позитивні тенденції цього процесу. За результатами аналітичної оцінки встановлено, що характерні темпи міжму-

ніципальної консолідації визначають можливості належної реалізації ключових положень щодо стратегічного курсу України у напрямі наближення до європейських вимог. Слід зазначити, що моніторинг ключових індикаторів оцінки динаміки формування ОТГ можливо здійснити лише за декілька років, з огляду на незначний період реформування суспільно-територіального устрою, а відтак і створення ОТГ як соціально-економічних одиниць (табл. 1).

Відтак, протягом 2015–2018 рр. кількість ОТГ в Україні зросла у 5,5 раза до рівня 876 од. у 490 районах, що вказує на щорічне пришвидшення цього процесу з позиції його кількісної та якісної оцінки. Слід зазначити, що детермінантою початку функціонування ОТГ є вибори керівних органів, які проведено у 806 ОТГ, що становить 92,0 % від загальної їх кількості. Згідно із затвердженими перспективними планами, передбачено об'єднання 8906 територіальних громад (82,5 % від загальної площі України (без урахування тимчасово окупованої території), тобто 77,6 % від загальної чисельності населення України), що забезпечить формування 1289 ОТГ [1; 4] (рис. 1).

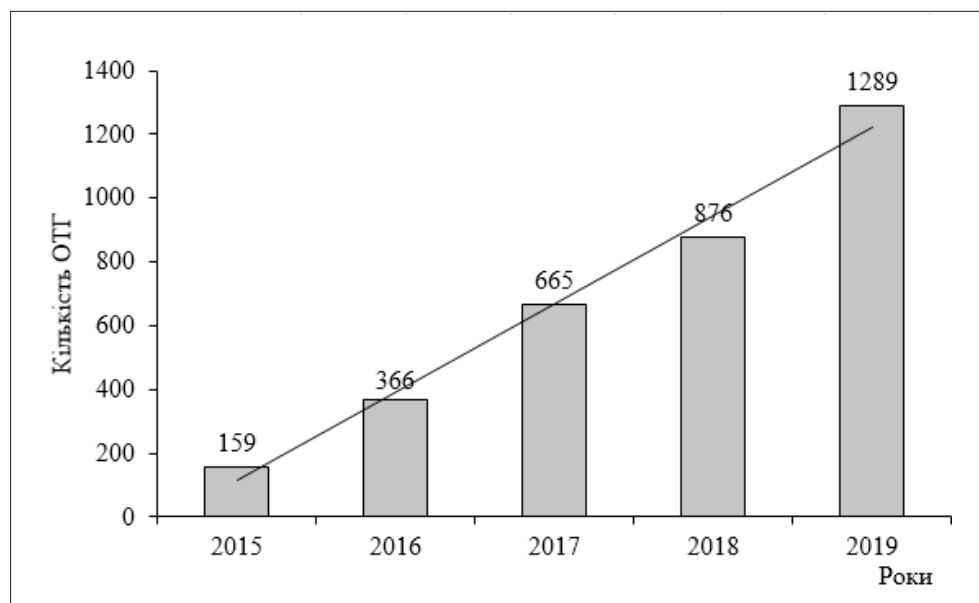


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні, 2015–2018 рр.

Джерело: за даними [4]

Таблиця 1

Динаміка формування об'єднаних територіальних громад в Україні, 2015–2018 рр.

| Індикатор  | Рік   |      |       |         | 2018 р. до 2015 р., % |
|--|-------|------|-------|---------|-----------------------|
|  | 2015  | 2016 | 2017  | 2018    |                       |
| Кількість ОТГ, од.   | 159   | 366  | 665   | 876     | 5,5 раза              |
| Кількість жителів ОТГ*, млн осіб   | 1,4   | 3,1  | 5,6   | 9,0     | 6,4 раза              |
| Загальна кількість старост в ОТГ, осіб   | 646   | 747  | 1079  | 93      | 7 разів               |
| Площа ОТГ*, тис. км <sup>2</sup>   | 36,9  | 89,2 | 166,9 | 209,6   | 5,7 раза              |
| Кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади*, од. | 816   | 1784 | 3180  | 4010    | 4,9 раза              |
| Кількість необ'єднаних територіальних громад*, од.                                 | 10136 | 9168 | 7771  | 6942    | 68,5                  |
| Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ, од.            | 5,1   | 4,7  | 4,7   | 3,9     | 76,5                  |
| Середня чисельність населення однієї ОТГ, осіб                                     | 8795  | 8474 | 8464  | 15780** | 179,4                 |

Примітка: \* без урахування тимчасово окупованої території; \*\* – суттєве збільшення за рахунок приєднання ТГ до міст обласного значення.

Джерело: за даними [4]

До складу об'єднаних територіальних громад увійшли понад 3,7 тис. територіальних громад базового рівня (міста, села, селища), або 33,9 % усіх територіальних громад в Україні [2]. На початку 2019 р. процес приєднання громад до ОТГ характеризується такими показниками: кількість ОТГ та міст обласного значення (МОЗ), до яких приєдналися територіальні громади, становить 105; кількість територіальних громад, що приєднуються до ОТГ та МОЗ – 183; кількість територіальних громад, що приєднуються до МОЗ – 51. Дані кількісної оцінки відображено без урахування даних по тимчасово окупованих територіях. Узагальнену характеристику функціонуючих ОТГ в Україні подано у табл. 2.

Відтак, найбільшу кількість ОТГ сформовано у Дніпропетровській (62, об'єдналися 191 територіальна громада), Черкаській (54, об'єдналися 200 територіальних громад) та Житомирській областях (53, об'єдналися 372 територіальні громади); найменшу – у Закарпатській (6, об'єдналися 20 територіальних громад), Луганській (9, об'єдналися 49 територіальних громад) та Донецькій областях (10, об'єдналися 62 територіальних громад). Слід зазначити, що сформовані ОТГ суттєво різняться за площею, чисельністю жителів і кількістю населених пунктів.

Чисельність жителів ОТГ становить у 2018 р. 9,0 млн осіб (25,5 % від загальної чисельності населення України), що у 6,4 раза більше, ніж у 2015 р. Найвища частка населення, що проживає в ОТГ, у Житомирській (65,1 %), Тернопільській (58,6 %), Хмельницькій (40,6 %) та Вінницькій (41,4 %) областях; найнижча – у Донецькій (3,2 %), Луганській (4,0 %) та Закарпатській (5,7 %) областях. Протягом досліджуваного пері-

оду загальна кількість старост в ОТГ становить 2565 осіб, з них обраних – 788 осіб. Якщо аналізувати відсоткове співвідношення у розрізі трьох індикаторів (жителі ОТГ та МОЗ, до яких приєдналися територіальні громади; жителі МОЗ без об'єднання; жителі територіальних громад, що не об'єдналися (без МОЗ)), то переважаючу частку займають жителі МОЗ без об'єднання, а саме – 43 % (рис. 2).

Слід зазначити, що найвагоміша частка жителів ОТГ та МОЗ, до яких приєдналися територіальні громади, у Житомирській (67,7 %) та Тернопільській (59,0 %) областях, найнижча – у Закарпатській (5,7 %) та Кіровоградській (14,8 %) областях. Щодо жителів МОЗ без об'єднання, то показник домінує у Донецькій (73,5 %), Дніпропетровській (71,6 %) та Харківській (66,2 %) областях, найнижчий – у Тернопільській та Вінницькій областях (4,5 та 7,3 % відповідно). Жителів тих територіальних громад, що не об'єдналися (без МОЗ), найвища частка у Закарпатській (73,3 %) та Рівненській (51,3 %) областях, найнижча – у Дніпропетровській та Донецькій областях (по 10,0 %).

Щодо площі ОТГ, то у 2018 р. вона становить 209,6 тис. км<sup>2</sup> (37,6 % від загальної площі України), що у 5,7 раза більше, ніж у 2015 р. Протягом досліджуваного періоду кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади, зросла у 4,9 раза до 4010 од. у 2018 р. (36,6 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.). Натомість, кількість необ'єднаних територіальних громад скоротилася на 31,5 %, або складає 63,4 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р. Найбільша площа під ОТГ у Житомирській (61,1 %), Хмельницькій (57,1 %), Волинській (54,6 %) та Запо-

Таблиця 2

## Характеристика функціонуючих ОТГ в Україні (станом на 01.01.2019 р.)

| Адміністративна область | Кількість ОТГ | Частка населення області, яка проживає в ОТГ, % | Площа області під ОТГ, % | Кількість територіальних громад, що об'єдналися |
|-------------------------|---------------|---|--------------------------|---|
| Вінницька               | 37            | 41,4  | 15,2                     | 110   |
| Волинська               | 50            | 34,6  | 54,6                     | 218   |
| Дніпропетровська        | 62            | 17,8  | 44,9                     | 191   |
| Донецька*               | 10            | 3,2   | 15,8                     | 62  |
| Житомирська             | 53            | 65,1  | 61,1                     | 372   |
| Закарпатська            | 6             | 5,7   | 4,8                      | 20  |
| Запорізька              | 44            | 25,3  | 54,4                     | 157   |
| Івано-Франківська       | 30            | 23,8  | 23,4                     | 137   |
| Київська                | 16            | 13,5  | 14,1                     | 105   |
| Кіровоградська          | 20            | 14,2  | 18,9                     | 60  |
| Луганська*              | 9             | 4,0   | 17,7                     | 49  |
| Львівська               | 40            | 13,6  | 22,3                     | 165   |
| Миколаївська            | 29            | 19,9  | 35,9                     | 102   |
| Одеська                 | 28            | 13,2  | 28,1                     | 126   |
| Полтавська              | 45            | 22,6  | 29,8                     | 167   |
| Рівненська              | 32            | 22,0  | 27,6                     | 109   |
| Сумська                 | 30            | 26,9  | 34,6                     | 139   |
| Тернопільська           | 49            | 58,6  | 45,2                     | 282   |
| Харківська              | 17            | 10,4  | 18,3                     | 77  |
| Херсонська              | 28            | 22,7  | 29,1                     | 97  |
| Хмельницька             | 45            | 40,6  | 57,1                     | 346   |
| Черкаська               | 54            | 26,6  | 38,2                     | 200   |
| Чернівецька             | 33            | 37,0  | 44,6                     | 113   |
| Чернігівська            | 39            | 43,1  | 52,0                     | 307   |

Примітка: 1) \* без урахування тимчасово окупованої території;

Джерело: адаптовано [2]

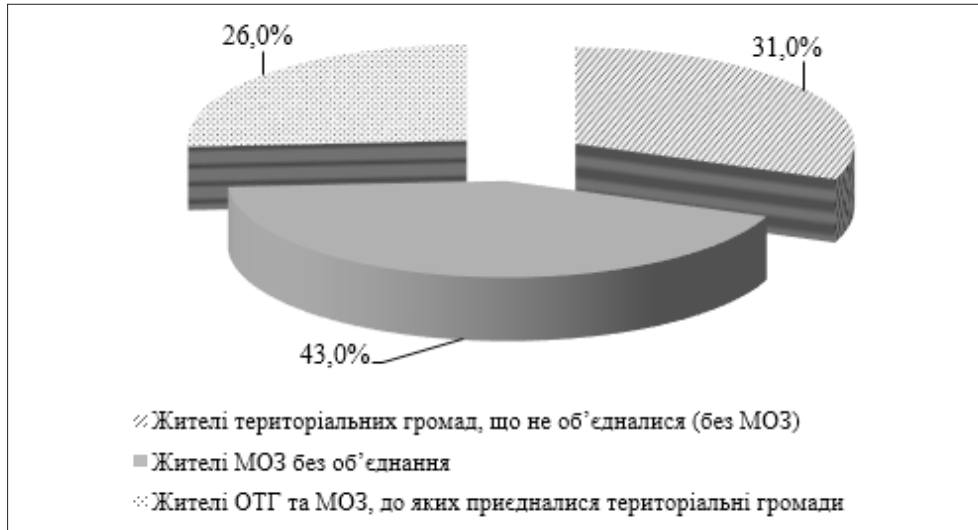


Рис. 2. Розподіл населення України щодо проживання в об'єднаних територіальних громадах, 2018 р.

Джерело: побудовано за даними [4; 6]

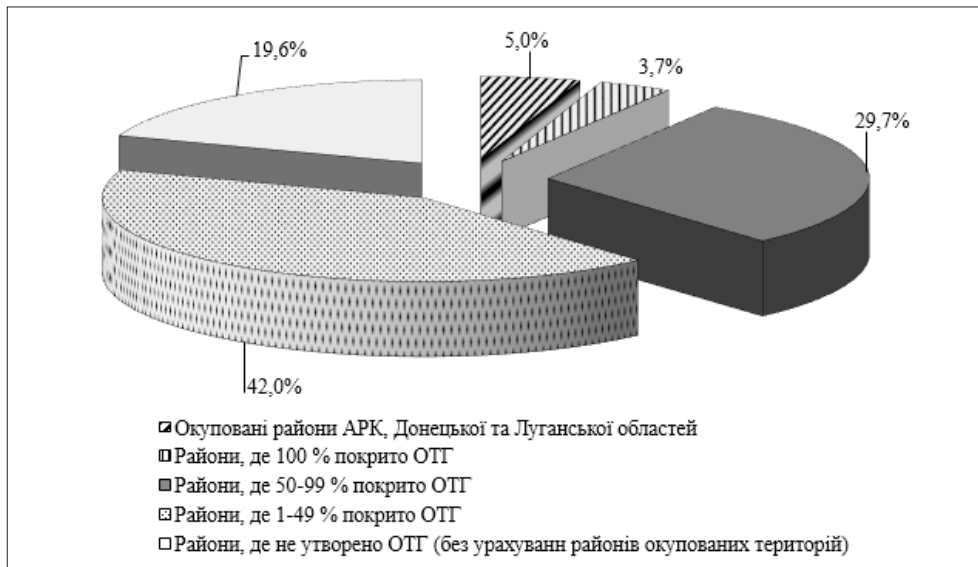


Рис. 3. Об'єднання територіальних громад у межах районів, 2018 р.

Джерело: побудовано за даними [4; 6]

різькій (54,4 %) областях; найменша – у Закарпатській (4,8 %), Київській (14,1 %), Донецькій (15,8 %), Луганській (17,7%) областях.

Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ, у середньому протягом досліджуваного періоду становить 4,6 од. (від 5,1 од. – у 2015 р. до 3,9 од. у 2018 р.). Середня чисельність населення однієї ОТГ протягом 2015–2018 рр. збільшилася на 79,4 % до рівня 15780 осіб у звітному році (усереднений показник протягом за чотири роки становить 10289 осіб). Стрімке зростання у 2018 р., порівняно із попередніми роками, відбулося за рахунок приєднання територіальних громад до міст обласного значення.

Щодо моніторингу об'єднання громад у межах районів, то слід відзначити поступове нарощування кількості районів, де відсоток покриття наближається до максимальної позначки. На початку

2019 р. мала місце така тенденція: 18 районів (3,7 %), де 100 % території покрито ОТГ; 145 районів (29,7 %), де в межах 50–99 % території покрито ОТГ; 206 районів (42 %), де 1–49 % території покрито ОТГ; 96 районів (19,6 %), де не утворено жодної ОТГ (без урахування 25 районів тимчасово окупованих територій) (рис. 3).

Якщо аналізувати ситуацію щодо покриття районів ОТГ у розрізі адміністративних областей, то лідерами цього процесу (без урахування відсоткового розмежування, представлено вище на рис. 2.3) є Вінницька (27 районів, або 5,5 %), Харківська (27 районів, або 5,5 %), Одеська (26 районів, або 5,3 %), Київська (25 районів, або 5,1 %), Полтавська (25 районів, або 5,1 %), Житомирська (23 райони, або 4,7 %) області. Аутсайдерами процесу об'єднання територіальних громад у межах районів (крім областей тимчасово окупованих територій, де покриття ОТГ відсутнє) є Чернівецька

(11 районів, або 2,3 %), Закарпатська (13 районів, або 2,7 %), Івано-Франківська (14 районів, або 2,9 %), Волинська (16 районів, або 3,3 %) та Рівненська (16 районів, або 3,3 %) області.

Дослідження особливостей формування ОТГ за окремими параметрами дозволяє ідентифікувати адміністративні області, у яких узагальнений показник ефективності формування найвищий. Тобто йдеться про рейтингову оцінку їх сучасного стану з позиції ідентифікації найпрогресивніших. Це дозволить змодельовати перспективу формування спроможних громад для здійснення аналітичної оцінки їх ресурсного забезпечення (у розрізі окремих форм) та розробки напрямів ефективного використання їх ресурсного потенціалу (табл. 3).

Відтак, у рейтингу областей щодо формування спроможних громад (відповідно до узагальнених параметрів 1–7) у п'ятірку лідерів увійшли Житомирська, Запорізька, Дніпропетровська, Чернігівська та Хмельницька області. Щодо тих областей, де формування спроможних територіальних громад відбувається найповільніше, належать Закарпатська, Вінницька, Кіровоградська, Київська та Полтавська області.

Критерієм оцінки ефективності функціонування територіальних громад є їх співпраця, а саме – кількість укладених договорів міжмуниципального співробітництва. Станом на 01.01.2019 р. всього укладено 360 таких договорів (рис. 4).

Слід відмітити строкатість областей за інтенсивністю налагодження співпраці. Лідерами щодо укладання угод є Полтавська (97 договорів),

Вінницька (64 договори), Сумська (36 договорів), Черкаська (23 договори), Харківська (22 договори), Житомирська (16 договорів) області. ОТГ Чернігівської, Івано-Франківської та Волинської областей уклали по 11 договорів. На усі інші області припадає 69 договорів міжмуниципального співробітництва. Проекти співробітництва розподілено за такими напрямками: житлово-комунальне господарство – 75 договорів; благоустрій – 25 договорів; пожежна безпека – 36; освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення – 82; інше – 142 договори (рис. 5).

На наступному етапі логічним є дослідження ключових індикаторів ресурсного забезпечення об'єднаних територіальних громад. Найважливішим, з економічної точки зору, аспектом встановлення рівня спроможності ОТГ є її фінансове забезпечення. Фінансові ресурси ОТГ формуються за рахунок власних доходів та коштів державного бюджету. Власні доходи включають: відрахування від загальнодержавних податків і зборів (податку з доходів фізичних осіб (надходження від якого забезпечують майже 57% усіх власних доходів ОТГ), акцизів, рентних платежів та ін.), надходження від місцевих податків і зборів (єдиного податку, податку на майно, плати за землю, туристичного збору тощо) та інші надходження (штрафи, кошти від відчуження комунального майна, гранти тощо) [2]. У 2018 р. власні доходи ОТГ склали 20,9 млрд грн, що на 64,6 % більше, ніж у 2017 р. (рис. 6). Найвагомішу частку (11,9 млрд грн) належить податку з доходів фізичних осіб.

Таблиця 3

Рейтинг адміністративних областей України щодо формування спроможних територіальних громад, 2018 р.

| Адміністративна область | Загальний рейтинг | Параметри |    |    |    |    |   |    |
|-------------------------|-------------------|-----------|----|----|----|----|---|----|
|                         |                   | 1         | 2  | 3  | 4  | 5  | 6 | 7  |
| Житомирська             | 1                 | 5         | 1  | 1  | 1  | 11 | 2 | 4  |
| Запорізька              | 2                 | 3         | 2  | 2  | 1  | 19 | 5 | 1  |
| Дніпропетровська        | 3                 | 2         | 3  | 5  | 2  | 15 | 7 | 1  |
| Чернігівська            | 4                 | 6         | 5  | 4  | 1  | 13 | 1 | 6  |
| Хмельницька             | 5                 | 8         | 4  | 3  | 8  | 7  | 6 | 1  |
| Волинська               | 6                 | 10        | 6  | 6  | 1  | 10 | 9 | 1  |
| Чернівецька             | 7                 | 15        | 8  | 10 | 7  | 6  | 1 | 9  |
| Сумська                 | 8                 | 9         | 11 | 12 | 3  | 12 | 8 | 2  |
| Тернопільська           | 9                 | 16        | 10 | 9  | 4  | 16 | 1 | 5  |
| Миколаївська            | 10                | 7         | 7  | 8  | 10 | 17 | 5 | 10 |
| Донецька*               | 11                | 1         | 13 | 11 | 18 | 5  | 9 | 12 |
| Луганська*              | 12                | 4         | 9  | 7  | 6  | 23 | 9 | 14 |
| Івано-Франківська       | 13                | 20        | 15 | 18 | 5  | 2  | 6 | 7  |
| Харківська              | 14                | 11        | 21 | 20 | 20 | 1  | 8 | 1  |
| Рівненська              | 15                | 23        | 18 | 16 | 12 | 9  | 4 | 1  |
| Черкаська               | 16                | 14        | 12 | 13 | 9  | 22 | 6 | 13 |
| Одеська                 | 17                | 13        | 16 | 17 | 16 | 3  | 9 | 18 |
| Херсонська              | 18                | 17        | 14 | 14 | 15 | 20 | 4 | 8  |
| Львівська               | 19                | 18        | 19 | 19 | 13 | 8  | 9 | 11 |
| Полтавська              | 20                | 12        | 17 | 15 | 11 | 21 | 6 | 16 |
| Київська                | 21                | 22        | 23 | 22 | 17 | 4  | 4 | 15 |
| Кіровоградська          | 22                | 19        | 20 | 23 | 19 | 18 | 9 | 3  |
| Вінницька               | 23                | 21        | 22 | 21 | 14 | 14 | 3 | 17 |
| Закарпатська            | 24                | 24        | 24 | 24 | 21 | 1  | 9 | 19 |

Примітка: 1) \* без урахування тимчасово окупованої території; 2) параметри: 1 – кількість населення ОТГ, тис. осіб; 2 – площа ОТГ, МОЗ, м<sup>2</sup>; 3 – кількість територіальних громад, що не об'єдналися; 4 – райони, не охоплені об'єднанням, приєднанням; 5 – кількість ОТГ, МОЗ з чисельністю до 5 тис. осіб; 6 – МОЗ, у яких відбулося приєднання; 7 – покриття перспективними планами, затвердженими Урядом; 3) розрахунок параметрів здійснено за період з 2015 р. до березня 2019 р.

Джерело: адаптовано [4]

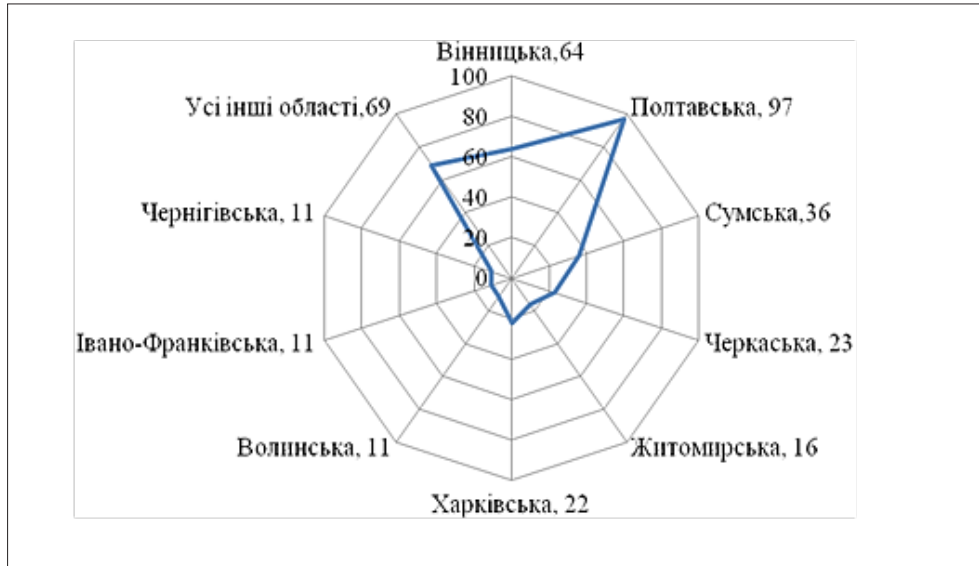


Рис. 4. Кількість укладених договорів міжмуниципального співробітництва ОТГ у розрізі областей України, 2018 р.

Джерело: адаптовано [4]

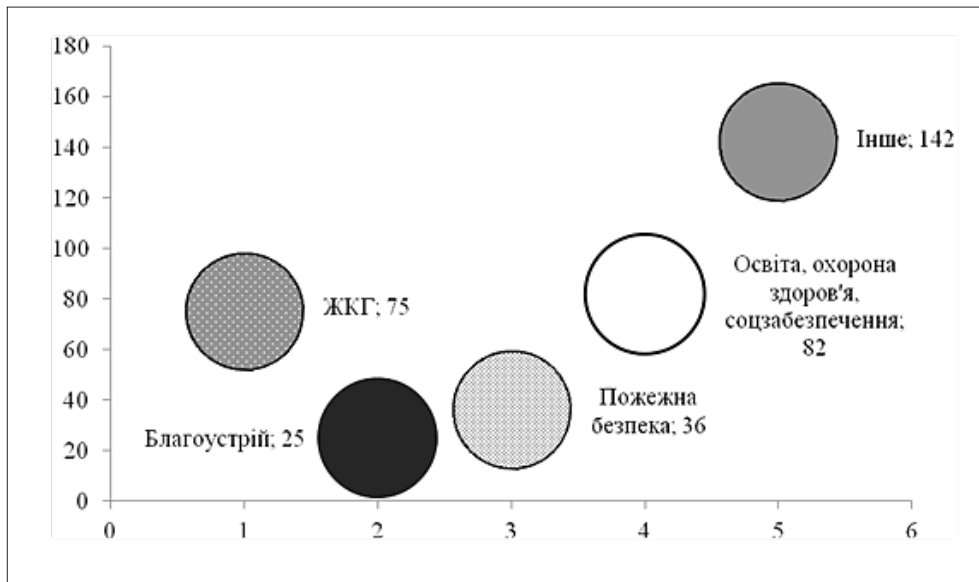


Рис. 5. Специфіка та розподіл проектів міжмуниципального співробітництва ОТГ в Україні, 2018 р.

Джерело: побудовано за даними [3; 4]

Оцінка фінансової спроможності громади здійснюється на основі аналізу низки фінансових показників, а також дієздатності та стійкості громади. Дуальність змісту фінансової спроможності пояснюється тим, що, по-перше, це є індикатором достатнього і стабільного фінансового забезпечення регіонального розвитку; по-друге, це детермінанта формування конкурентних переваг та іміджу ОТГ.

Стан фінансового забезпечення ОТГ узагальнено в табл. 4. Відтак, протягом досліджуваного періоду має місце суттєве зростання обсягу власних доходів загального фонду місцевих бюджетів. Зокрема, у 2018 р. цей показник становив 234,1 млрд грн, що на 165,5 млрд грн, або у 3,4 раза більше, ніж у 2014 р. Частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП складала у

2018 р. 7,1 %, що на 2,0 в.п. більше, ніж у 2014 р. Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України становила 51,5 %, що на 5,9 в.п. більше, ніж у 2015 р. Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів зросла у звітному періоді, порівняно з базовим, на 25,4 в.п. до позначки 26,1 %.

Важливим показником оцінки фінансової спроможності є зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця, адже саме його рівень є індикатором регулювання бюджетного забезпечення функціонування громад з різною чисельністю населення. Це стосується, передусім, фінансування соціальних та інших послуг для жителів ОТГ. Збільшення власних доходів на одного мешканця протягом останніх трьох років на 61,8 %, ПДФО – на 78,0 %, місцевих подат-

ків і зборів – на 46,0 % підтверджує нарощування фінансової спроможності ОТГ в Україні.

Іншою складовою бюджету ОТГ є державні кошти, які інвестуються на безповоротній основі у вигляді дотацій і субвенцій. Кошти з державного бюджету спрямовуються на розвиток ОТГ, фінансування освіти, медицини, соціального захисту. Частка переданих з держбюджету коштів здебільшого коливається в межах 65–75% загальних доходів ОТГ [4]. Основна відмінність дотацій від субвенцій – відсутність обмежень щодо напрямів їх використання, тоді як субвенції мають чітко визначені напрями використання. Дотації отримують з держбюджету (базова, стабілізаційна) або передають до держбюджету (реверсна), виходячи з того, наскільки бюджет конкретної ОТГ податкоспроможний порівняно з аналогічним середнім показником за всіма місцевими бюджетами країни. Дотації здебільшого скеровують для фінансування поточних потреб місцевої громади [4].

Дослідженнями встановлено, що протягом досліджуваного періоду має місце зростання обсягів державної підтримки місцевого та регіонального розвитку до рівня 19,4 млрд грн у 2018 р., що у 38,7 разів більше, ніж у 2014 р. (рис. 7).

За даними аналізу фінансових показників діяльності ОТГ у 2018 р., три з чотирьох були дотаційними (тобто отримували базову дотацію з держбюджету), 16 % усіх ОТГ – «заможними» (тобто перераховували частину коштів у вигляді реверсної дотації до держбюджету), а в 9 % усіх ОТГ податкоспроможність бюджетів коливалася в межах середньоукраїнського показника (вони не отримували базової дотації з держбюджету і не перераховували реверсної дотації до держбюджету) [1; 2; 4] (рис. 8). На 2019 р. передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення у сумі 14,7 млрд грн.[5].

Обсяги та напрями державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку подано у табл. 5. Протягом 2014–2018 рр. удесятеро зросли субвенції на соціально-економічний розвиток ОТГ до рівня 5,0 млрд грн. Слід зазна-

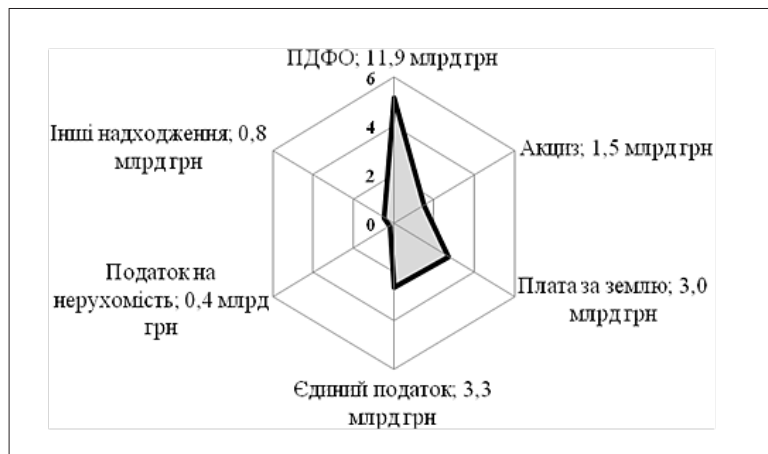


Рис. 6. Власні доходи ОТГ, 2018 р.

Джерело: адаптовано [2; 5]

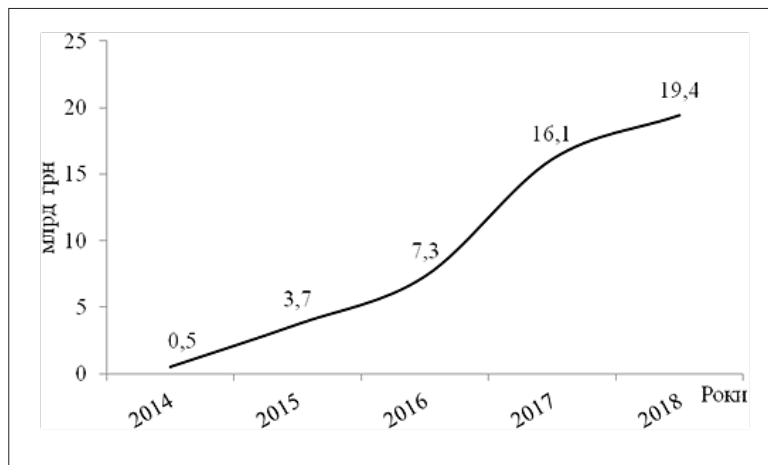


Рис. 7. Динаміка обсягів державної підтримки ОТГ, 2014–2018 рр.

Джерело: побудовано за даними [3; 4]

Таблиця 4

Характеристика фінансового забезпечення ОТГ (місцевих бюджетів), 2014–2018 рр.

| Індикатор  | Рік  |      |        |        |        | 2018 р. до 2014 р., %, в.п. |
|--|------|------|--------|--------|--------|-----------------------------|
|  | 2014 | 2015 | 2016   | 2017   | 2018   |                             |
| Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів:  | 68,6 | 98,2 | 146,6  | 192,7  | 234,1  | 3,4 раза                    |
| млрд. грн.   |      |      |        |        |        |                             |
| %  | 42,0 | 49,0 | 31,0   | 21,5   | 14,0   | 28 в.п.                     |
| Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, %                         | 5,1  | 5,1  | 6,2    | 6,5    | 7,1    | 2 в.п.                      |
| Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України, %                   | x    | 45,6 | 47,5   | 51,2   | 51,5   | 5,9 в.п.*                   |
| Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд), % | 0,7  | 26,6 | 28,8   | 27,3   | 26,1   | 25,4 в.п.                   |
| Зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця, грн.                   | x    | x    | 3384,4 | 4471,3 | 5477,0 | 161,8**                     |
| власні доходи  |      |      |        |        |        |                             |
| ПДФО   | x    | x    | 1785,8 | 2510,4 | 3167,0 | 178,0**                     |
| місцеві податки і збори  | x    | x    | 1006,3 | 1262,5 | 1468,9 | 146,0**                     |

Примітка: \* – до 2015 р.; \*\* – до 2016 р.

Джерело: за даними [4]

Таблиця 5

## Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку в Україні, млрд. грн.

| Індикатор   | Рік  |      |      |      |      | 2018 р.<br>до базового<br>року, % |
|---|------|------|------|------|------|-----------------------------------|
|   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |                                   |
| Субвенція на соціально-економічний розвиток           | 0,5  | 0,8  | 3,3  | 6,2  | 5,0  | 10 разів                          |
| Державний фонд регіонального розвитку                 | -    | 2,9  | 3,0  | 3,5  | 6,0  | 2,1                               |
| Субвенція на інфраструктуру ОТГ                       | -    | -    | 1,0  | 1,5  | 1,9  | 190,0                             |
| Кошти на будівництво спортивних об'єктів              | -    | -    | -    | 0,3  | 0,4  | 133,0                             |
| Кошти на підтримку секторальної регіональної політики | -    | -    | -    | 0,7  | 1,1  | 169,2                             |
| Субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості | -    | -    | -    | 4,0  | 5,0  | 125,0                             |
| Всього  | 0,5  | 3,7  | 7,3  | 16,1 | 19,4 | 38,7 рази                         |

Примітка: \* без урахування тимчасово окупованої території; \*\* – суттєве збільшення за рахунок приєднання ТГ до міст обласного значення.

Джерело: розраховано за даними [4]

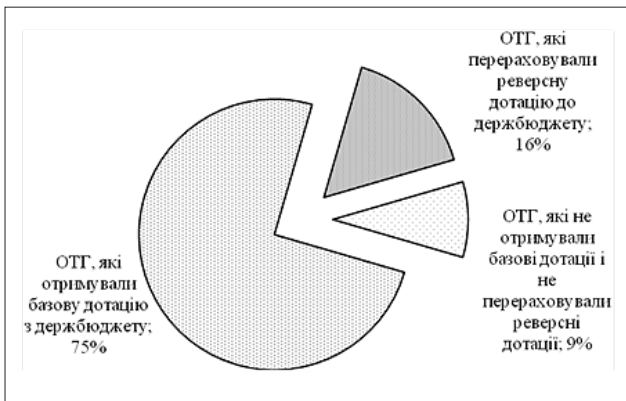


Рис. 8. Структура ОТГ за ротаційністю, 2018 р.

Джерело: побудовано за даними [4]

чити, що цей напрям державної підтримки, на відміну від інших, мав місце ще з початку реформи децентралізації. Інвестування державного фонду регіонального розвитку розпочато у 2015 р. і протягом чотирьох років їх обсяги зросли у 2,1 раза до рівня 6,0 млрд грн. Фінансування процесів розвитку інфраструктури ОТГ відбувається починаючи з 2016 р. і у 2018 р. становило 1,9 млрд грн., що на 90,0 % від базового року. З огляду на те, що темпи формування нових ОТГ значно випереджають темпи збільшення обсягу коштів, які виділяються з держбюджету на підтримку їх

розвитку. Це зумовлює нерівність умов розвитку тих ОТГ, які утворено в 2015–2016 рр., і тих, які утворено пізніше.

Важливим індикатором ефективності розвитку ОТГ та її ресурсного забезпечення є моніторинг таких суспільно важливих сфер, як охорона здоров'я, освіти, архітектурно-будівельного контролю, надання адміністративних послуг та соціальної політики. На такі напрями інвестування як будівництво спортивних об'єктів, підтримка секторальної регіональної економіки та розвиток медицини у сільській місцевості нині, на жаль, державою не передбачено суттєві обсяги фінансування. Однак, враховуючи їх пріоритетність у стратегічних векторах забезпечення сталого розвитку України, існує необхідність їх збільшення.

**Висновки і пропозиції.** Отже, окреслені дані свідчать про ефективний кількісний та якісний розвиток об'єднаних територіальних громад в Україні. Результати виконання бюджетів віддзеркалюють загальний соціально-економічний стан відповідної території, що дозволяє оцінити можливість та потенціал конкурентного розвитку громади в цілому. Достатнє ресурсне забезпечення є основою для оцінки спроможності ОТГ надавати якісні послуги своїм мешканцям, розробляти та реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для поширення підприємницької ініціативи, формування привабливого інвестиційного бізнес-середовища та іміджу території.

### Список використаних джерел:

1. Децентралізація в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada>. (дата звернення: 20.09.2019).
2. Децентралізація: коротко про головне. URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>. (дата звернення: 31.07.2019).
3. Динаміка об'єднання територіальних громад України (2015–2018). URL: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/>. (дата звернення: 20.09.2019).
4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. file://C:/Documents%20and%20Settings/admin/%D0%A0%D0%B%D0%B1%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BB/10.01.2019.pdf. (дата звернення: 04.05.2019).
5. Фінансова децентралізація: експерти розповіли про результати 2018 року та перспективи 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10670>. (дата звернення: 31.07.2019).
6. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf). (дата звернення: 20.09.2019).

### References:

1. Detsentralizatsiya v Ukraine. [Decentralization in Ukraine] URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada>. (accessed 20 September 2019).
2. Detsentralizatsiya: korotko o glavnom. [Decentralization: briefly about the main thing] URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>. (accessed 31 July 2019).
3. Dinamika obyednaniy territorialnykh obshchiny Ukrainy (2015–2018). [The dynamics of unification of territorial communities of Ukraine (2015–2018)]. URL: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/>. (accessed 20 September 2019).



4. Monitoring protsess adetsentralizatsii vlasti i reformirovaniya mestnogo samoupravleniya. [Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government] file://C:/Documents% 20and% 20Settings/admin/%D0%A0%D0%B%D0%B1%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BB/10.01.2019.pdf. (accessed 04 May 2019).
5. Finansovaya detsentralizatsiya: eksperty rasskazali o rezultatakh 2018 iperspektivy 2019. [Financial decentralization: Experts talk about 2018 results and prospects for 2019] URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10670>. (accessed 31 July 2019).
6. Formirovaniya obyedinennykh territorialnykh obshchin: sostoyaniye, problemnyye voprosy puti ikh resheniya. [Formation of united territorial communities: state, problematic issues and ways of their solution] URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf). (accessed 20 September 2019).

**Бец Б. Б.**

Подольский государственный аграрно-технический университет

## ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ В УКРАИНЕ

### Резюме

Исследован и осуществлен мониторинг современных тенденций формирования объединенных территориальных общин, а также идентифицировано закономерности и особенности этого процесса, является основой разработки и обоснования стратегических императивов развития объединенных территориальных общин. Освещены особенности формирования ОТГ по отдельным параметрам, что позволяет идентифицировать административные области, в которых обобщенный показатель эффективности высокий, и определить рейтинговую оценку их современного состояния с позиций идентификации самых. Это позволит смоделировать перспективу формирования способных общин для осуществления аналитической оценки их ресурсного обеспечения и разработки направлений эффективного использования ресурсного потенциала. С помощью ряда финансовых показателей, а также дееспособности и устойчивости общества осуществлена оценка финансовой состоятельности объединенных территориальных общин.

**Ключевые слова:** объединенные территориальные общины, стратегия, финансовая состоятельность, государственная поддержка, ресурсный потенциал.

**Betz Borys**

State Agrarian and Engineering University in Podillia

## THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE JOINT TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

### Summary

Modern tendencies of the joint territorial communities formation were researched, and the regularities and peculiarities of this process were identified. These are the basis for the development and justification of strategic imperatives of joint territorial communities (JTC) progress. The peculiarities of the JTC formation by individual parameters are explained, which allows to identify the administrative areas with the highest generalized efficiency indicator and to determine the rating of their current state from the standpoint of the identification of the most progressive ones. This will simulate the prospect of forming communities able to perform analytical estimation of resource support and to develop areas of the resource potential efficient use. With the help of a number of financial indicators, as well as the capability and resilience of the community, the financial capacity of the joint territorial communities were assessed. It was determined that monitoring of socially important spheres such as health care, education, architectural and construction control, provision of administrative services and social policy is an important indicator of the joint territorial communities and its resources effectiveness development. Unfortunately, nowadays, the state does not foresee significant amounts of financing for such investment areas as construction of sports facilities, support of the sectoral regional economy and development of medicine in rural areas. However, taking into account their priority in strategic vectors for ensuring the sustainable development of Ukraine, there is a need to increase them. It is established that the results of budget implementation reflect the general socio-economic status of the particular territory, which allows to evaluate the opportunities and potential of competitive development of the community as a whole. Adequate resource provision is the basis for assessing the ability of the joint territorial communities to provide quality services to their residents, develop and implement social and infrastructure projects, create the conditions for entrepreneurial initiative expanding, form an attractive investment business environment and image of the territory.

**Keywords:** Joint territorial communities, strategy, financial capacity, state support, resource potential.