

## Посилення диференціації розвитку територіальних громад як ризик реформи децентралізації

*У статті досліджено посилення внутрішньорегіональної диференціації розвитку територіальних громад України під впливом реформи децентралізації та адміністративно-територіальної реформи. Виділено види асиметрії розвитку територіальних громад, серед яких: організаційні, функціональні, соціальні, бюджетні, інституційні. Проведений аналіз організаційних асиметрій, що пов'язані з формуванням територіальних громад, дозволив виявити значні розриви за чисельністю та площею об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Проаналізовано розподіл доходів ОТГ залежно від чисельності населення та з'ясовано, що з кожним наступним роком реформи децентралізації влади формувались територіальні громади з вищою фінансовою спроможністю. З'ясовано, що причинами низького рівня фінансової спроможності більшості створених ОТГ є відсутність у них достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Акцентовано увагу на необхідності нівелювання ризику посилення диференціації та розриву між ОТГ і територіями, що не пройшли процес об'єднання. Запропоновано заходи подолання внутрішньорегіональних диференціацій розвитку.*

**Ключові слова:** диференціації розвитку, асиметрія, територіальна громада, фінансова спроможність, економічний потенціал, регіон.

**Постановка проблеми.** У процесі втілення реформи децентралізації влади і адміністративно-територіальної реформи в Україні виник ризик посилення диференціації розвитку територіальних громад. Цей ризик виникав практично у всіх країнах, що реалізували реформу децентралізації, та вимагав вирішення питання його нівелювання. В Україні посилення диференціації розвитку територій зумовлюється, з одного боку, і так досить сильною міжрегіональною та внутрішньорегіональною диференціацією розвитку, що існувала і до проведення реформ і пов'язана з об'єктивними географічними та соціально-економічними чинниками, а з іншого – державною політикою підтримки та стимулювання територіальних громад, що об'єдналися в процесі реформування, надання їм економічних і фінансових преференцій.

**Аналіз останніх досліджень.** Теоретико-методологічні засади й механізми подолання соціально-економічної диференціації територій висвітлені у працях В. С. Кравців [7], А. П. Павлюк [1], С. Л. Шульц [2], І. З. Сторонянської [3], З. С. Варналія [8], Г. Л. Монастирського [9], особливості та шляхи усунення податкових і бюджетних асиметрій – у працях А. І. Бутенка, Н. Л. Шлафман, О. В. Бондаренко [4], А. В. Кудлай [5]. Водночас існує необхідність з'ясування сутності проблем, пов'язаних з посиленням внутрішньорегіональної диференціації розвитку територіальних громад під впливом реформи децентралізації, та пошуку шляхів їх подолання.

**Метою статті** є виявлення диференціації розвитку територіальних громад і систематизація асиметрій її прояву.

**Основні результати дослідження.** Диференціація розвитку територій проявляється через асиметрії розвитку. Під асиметрією ми розуміємо поняття, що відображає наявне в об'єктивному світі порушення порядку, рівноваги, відносної стійкості, пропорційності і домірності між окремими частинами цілого, пов'язане зі зміною, розвитком і організаційною перебудовою [4].

Досліджуючи внутрішньорегіональну диференціацію розвитку територій, пропонуємо виділяти певні види асиметрій та систематизувати їх, урахувавши особливості впливу реформи децентралізації.

1. Організаційні асиметрії пов'язані з формуванням територіальних громад: утворені об'єднані територіальні громади (ОТГ), як і територіальні громади асоціативного типу – регіони, райони, характеризуються значними асиметріями за параметрами чисельності населення, площі, конфігурації.

2. Бюджетні асиметрії є наслідком нерівномірного формування фінансово-економічного потенціалу та акумулювання фінансових ресурсів до бюджетів територіальних громад. Вони виявляються у нерівномірності доходів і видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця.

3. Функціональні асиметрії викликані наявністю застарілої соціальної інфраструктури бюджетної сфери, насамперед існуванням неефективної мережі бюджетних установ, дублюванням функцій бюджетних установ та управлінських структур. Вони сприяють суттєвому впливу на структуру видатків місцевих бюджетів територіальних громад.

4. Інституційні асиметрії викликані тим, що створення ОТГ пов'язано з формуванням нових інституційно-правових засад їх функціонування. Як наслідок, об'єднані територіальні громади та громади, що не об'єдналися, регулюються з використанням різних підходів та інституційних важелів.

5. Соціальні асиметрії – викликані порушенням принципу соціальної справедливості та проявляються в нерівності доступу до отримання послуг і соціальних благ мешканцями територіальних громад, посиленні відмінностей у якості життя тощо.

Проведення аналізу диференціації розвитку територіальних громад є необхідним не лише для реагування на нові виклики реформи децентралізації та своєчасного вирішення проблеми усунення асиметрій розвитку, але і для розроблення стратегій, концепцій, програм розвитку на місцевому рівні.

Організаційні асиметрії, пов'язані з процесом формування ОТГ. Реформування адміністративно-територіального устрою країни впродовж 2015-2018 рр. відбувалось дуже нерівномірно. Загалом у країні за цей період об'єдналося 21% сільських, селищних і міських рад. Існувала значна нерівномірність формування ОТГ в областях: найбільша кількість ОТГ була створена у Дніпропетровській (61 одиниця), а найменша – у Закарпатській (6 одиниць) областях. Створені ОТГ характеризуються високим рівнем асиметричності за площею та чисельністю мешканців. Критерієм формування спроможних ОТГ є вимога щодо чисельності населення, що не має бути меншою 5 тис. осіб. У сформованих у 2015-2018 рр. ОТГ лише у двох областях ця вимога виконувалась.

За три роки проведення реформи децентралізації (2015-2017 рр.) найбільша кількість ОТГ була сформована з чисельністю населення до 5 тис. осіб – 248 одиниць (37%), натомість великих ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. осіб було сформовано лише 87 одиниць (13%) (рис. 1).

Небажання громад об'єднуватись згідно з перспективними планами сприяло значним нерівномірностям територій ОТГ: одні громади займають до половини колишніх районів, інші – тільки одну-дві старі сільські чи селищні ради. Чимало з них украй видовжені територіально, відстань до найвіддаленіших населених пунктів в одній громаді може сягати 25-30 км, що порушує принцип наближення необхідних базових послуг до споживачів.

Залежність між спроможністю та чисельністю населення громади пояснюється тим, що великі громади мають більше можливості розвитку бізнесу через наявність трудового ресурсу та можливості утримувати інфраструктурні об'єкти. Натомість малочисельні ОТГ зазвичай є фінансово спроможними лише за умови розміщення у них бюджетоутворюючих підприємств. На жаль, створення значної частини ОТГ відбувалось без урахування вимог щодо спроможності та всупереч вимогам методики задля отримання додаткових повноважень і ресурсів. Унаслідок порушень виникли проблеми можливостей подальшого функціонування новоутворених територіальних громад [1].

Особливістю формування ОТГ в Україні є те, що з кожним наступним роком формувались територіальні громади з вищою фінансовою спроможністю, зокрема середня величина власних доходів на одного мешканця ОТГ, утворених у 2015 р., у першому півріччі 2018 р., була 1555,4 грн, а тих, що були утворені у 2017 р., – 1796,2 грн (табл. 1).

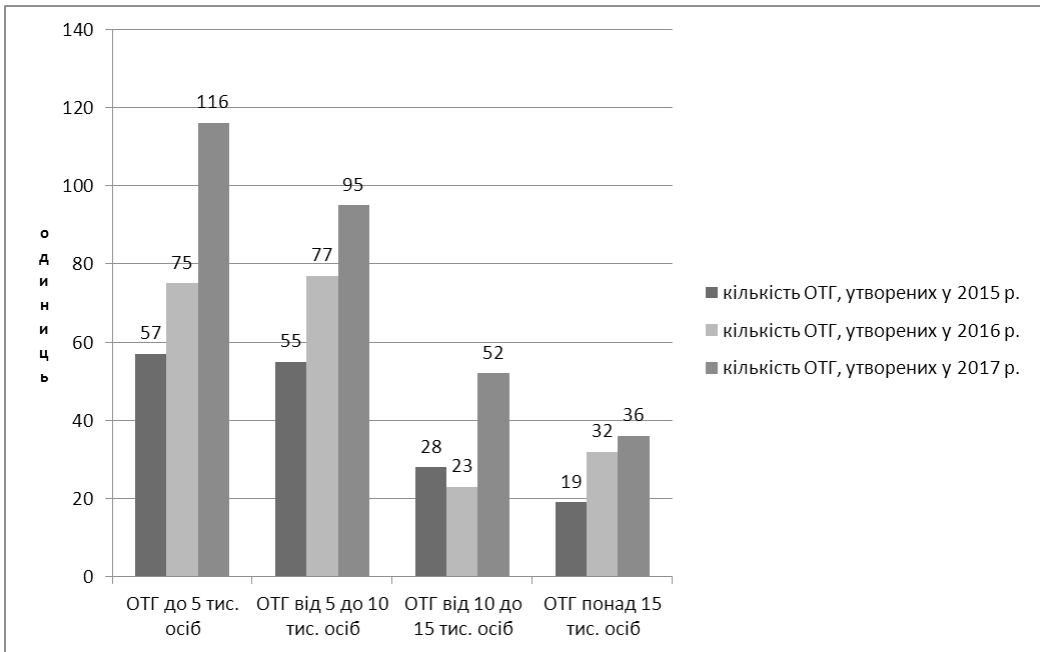


Рис. 1. Кількість сформованих ОТГ залежно від чисельності населення, 2015-2017 рр.

Розраховано автором за даними державного сайту України «Децентралізація» <https://decentralization.gov.ua>

Таблиця 1

Розподіл доходів і кількості сформованих ОТГ у 2015-2017 рр. залежно від чисельності населення

ОТГ за періодом формування	Середні власні доходи на одного мешканця в I півріччі 2018 р.			
	ОТГ до 5 тис. осіб	ОТГ від 5 до 10 тис. осіб	ОТГ від 10 до 15 тис. осіб	ОТГ більше 15 тис. осіб
ОТГ, утворені у 2015 р.	1359	1568	1859	1504
ОТГ, утворені у 2016 р.	1731	1438	1450	1554,6
ОТГ, утворені у 2017 р.	1873	1794	1610	1632,3

Розраховано автором за даними державного сайту України «Децентралізація» <https://decentralization.gov.ua>

Асиметричність у формуванні ОТГ за чисельністю населення та площею існує не лише між громадами, але й всередині самих громад. Тому доцільно виділяти два типи ОТГ:

- симетричні, де населення відносно пропорційно розміщене між населеними пунктами та населені пункти не сильно різняться за площею;
- асиметричні, де домінує адміністративний центр, у якому концентрується основна частка мешканців ОТГ, зосереджено основний економічний і податковий потенціали.

Проблемою розвитку асиметричних ОТГ є виграшна ситуація для центрів громади та ризик зниження якості та доступності отримуваних послуг для периферійних територій (депутати від таких територій, що є у меншості, не в змозі відстоювати інтереси своїх мешканців). Тому одним з основних завдань адміністративно-територіальної реформи є збалансування інтересів адміністративних центрів і периферійних населених пунктів у новостворених ОТГ. Важливим завданням є забезпечення рівноправного доступу до бюджетних ресурсів усіх населених пунктів, залучення периферійних населених пунктів до процесу прийняття рішень, консультування тощо.

**Бюджетні асиметрії.** Серед створених у роки реформування ОТГ існує сильна диференціація за рівнем їх фінансової спроможності. Співвідношення

Таблиця 2

Бюджетні асиметрії ОТГ, 2016-2017 рр.

Регіони	Власні доходи ОТГ у розрахунку на одного мешканця, грн, 2016 р.		Розмах асиметрії, рази, 2016 р.	Власні доходи ОТГ у розрахунку на одного мешканця, грн, 2017 р.		Розмах асиметрії, рази, 2017 р.
	<i>min</i>	<i>max</i>		<i>min</i>	<i>max</i>	
Україна	378	15997	42,3	535	21524	40,2
Вінницька	2116	3106	1,5	1699	4991	2,9
Волинська	597	2788	4,7	856	4188	4,9
Дніпропетровська	1023	15997	15,6	1332	21524	16,2
Донецька	1397	9187	6,6	1876	13102	7,0
Житомирська	1803	2298	1,3	917	7997	8,7
Закарпатська	528	3202	6,1	838	4282	5,1
Запорізька	2108	3797	1,8	1859	4866	2,6
Ів.-Франківська	462	1004	2,2	535	1598	3,0
Київська	1714	1714	1,0	2155	2949	1,4
Кіровоградська	2343	2420	1,0	1956	6736	3,4
Луганська	2115	2523	1,2	1881	3500	1,9
Львівська	378	3027	8,0	713	3971	5,6
Миколаївська	3052	3052	1,0	1247	9722	7,8
Одеська	1361	3785	2,8	1984	4216	2,1
Полтавська	2478	6318	2,5	3363	7827	2,3
Рівненська	789	2160	2,7	3913	964	0,2
Сумська	2849	2849	1,0	1941	4528	2,3
Тернопільська	488	7889	16,2	791	11473	14,5
Харківська				2502	3770	1,5
Херсонська	1807	1807	1,0	1313	6453	4,9
Хмельницька	1058	5912	5,6	1128	6661	5,9
Черкаська	1490	3318	2,2	1946	4159	2,2
Чернівецька	582	1906	3,3	600	2278	3,8
Чернігівська	2259	4757	2,1	1937	6642	3,4

*Складено автором за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ.*

між мінімальним і максимальним значенням власних доходів бюджетів ОТГ на одного мешканця (розмах асиметрії) становить близько 40 разів (табл. 2). Найбільший розмах асиметрії демонструють Дніпропетровська, Тернопільська, Житомирська області, а тенденція до зростання асиметрії власних доходів бюджетів ОТГ спостерігається у 2017 р., порівняно з попереднім роком, у 22 регіонах.

Низький рівень фінансової спроможності більшості створених ОТГ та їх висока залежність від міжбюджетних трансфертів є наслідком відсутності у них достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Так, у 2017 р. 80% ОТГ отримували базову дотацію і лише 37 ОТГ (з 366 функціонуючих) або 10% сплачували реверсну дотацію до Державного бюджету.

Іншою причиною низької фінансової спроможності територіальних громад є те, що об'єднання відбувалось часто ситуативно, без дотримання перспективних планів і під впливом певних політичних інтересів. Зазначене свідчить, по-перше, про необхідність перегляду низки рішень про створення територіальних громад щодо їх фінансової спроможності, ефективності роботи обраних органів місцевого самоврядування та доцільності подальшого існування; по-друге, про те, що об'єднані громади не акцентують увагу на підвищенні рівня економічної активності, а радше змагаються за бюджетний ресурс, який найчастіше спрямовують на розвиток соціальної інфраструктури [3].

Важливою проблемою розвитку територіальних громад є посилення диференціації та розриву між ОТГ і територіями, що не пройшли процес

об'єднання. Новостворені ОТГ мають вищі можливості нарощування фінансового ресурсу та фінансової підтримки держави у вигляді субвенцій. Зокрема, об'єднані громади показали значно вищі темпи зростання доходів бюджету (без трансфертів) у 2017 р., порівняно з попереднім роком (283,0%), тоді як темпи зростання доходів бюджетів територіальних громад, що не об'єдналися, склали приблизно 115% і були нижчими, ніж у попередньому році (рис. 2).

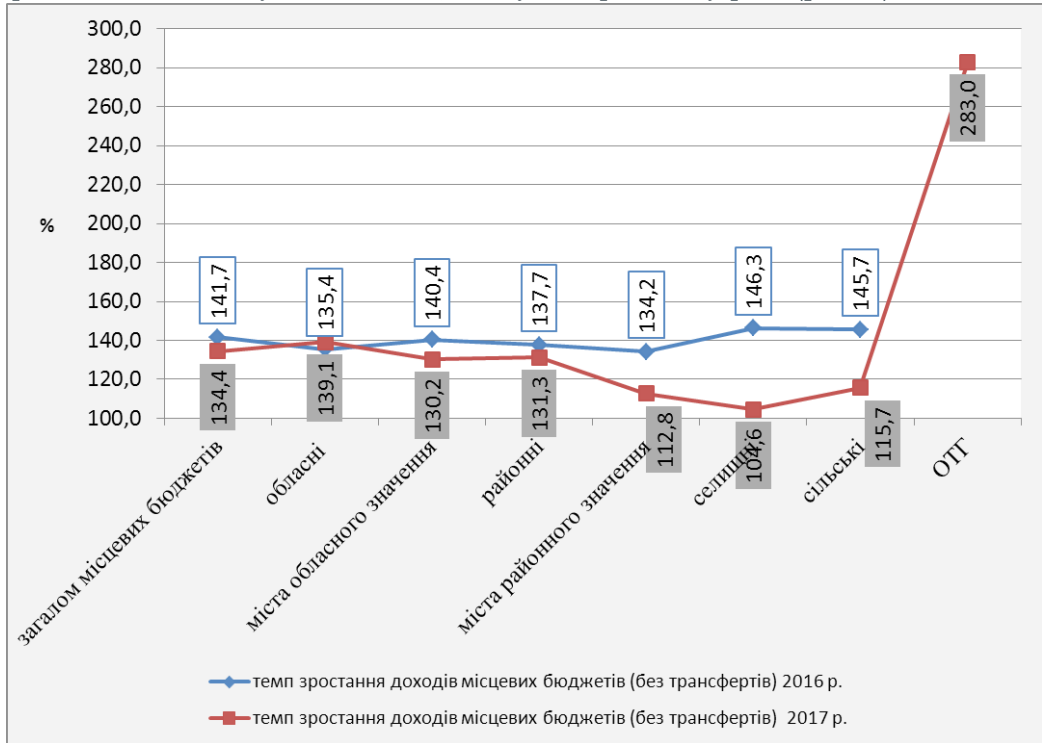


Рис. 2. Темпи зростання доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) 2016–2017 рр.

Розраховано автором за даними Державної казначейської служби України.

**Функціональні асиметрії** ОТГ пов'язують з нерівномірністю функціонування закладів соціальної сфери різних громад. Вони є наслідком нереформованої соціальної інфраструктури у бюджетній сфері (насамперед галузі середньої освіти). Несприятлива демографічна ситуація та зменшення чисельності населення в сільській місцевості через вплив економічно активних верств населення впродовж останніх десятиліть сприяли зменшенню чисельності дітей шкільного віку. Наявна сьогодні мережа закладів освіти не відповідає вимогам часу та сприяє нераціональному використанню державної власності та зниженню якості наданих послуг [6].

Соціальні асиметрії розвитку територіальних громад проявляються у нерівності доступу до отримання послуг і соціальних благ мешканцями територіальних громад і зростанні відмінностей у якості життя. На сьогодні найгострішими проблемами розвитку соціальної сфери територіальних громад є: недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури; невпорядкованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури; недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування закладів соціальної інфраструктури; недостатній рівень кадрового забезпечення закладів соціальної сфери; недостатній рівень якості послуг, що надаються населенню об'єктами соціальної сфери [2].

Реформування системи надання суспільних послуг в Україні відбувається повільно і не системно, що зумовлено недостатнім фінансуванням, низькою

ефективністю роботи виконавчих органів влади тощо. На наш погляд, важливим кроком для покращення доступу та якості послуг соціальної сфери має стати залучення організацій громадського суспільства до їх надання.

**Висновки.** Подолання внутрішньорегіональних диференціацій розвитку потребує проведення виваженої регіональної політики, спрямованої на зменшення територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку та подальше сприяння реформам децентралізації зі своєчасним реагуванням на загрози та нові виклики. Заходами реалізації мають стати:

- для зниження фінансової диференціації громад необхідно під час об'єднання громад дотримуватись принципів і критеріїв формування спроможних ОТГ, уникаючи значних відхилень демографічного, економічного, просторового потенціалів; перегляду конфігурації ОТГ з низькою фінансовою спроможністю щодо доцільності їх подальшого функціонування у такому вигляді;
- для усунення конфліктних ситуацій між центром громади та периферією необхідно під час планування розвитку території громади враховувати інтереси периферійних територій, відмовитись від їх фінансування за залишковим принципом, підвищувати комунікацію між селами громади, підвищувати обізнаність мешканців про завдання реформування та місцеві ініціативи;
- максимальне сприяння приєднанню суміжних громад до міст обласного значення, що дозволить збалансувати розвиток територій, які стануть одним муніципалітетом. Використання та об'єднання переваг міст (кваліфіковані працівники, розвинена інфраструктура) та сіл (земельні ділянки) дозволить впроваджувати великі інвестиційні проекти, припинить міграцію населення з сіл у міста та зменшити навантаження на міську інфраструктуру (школи, садочки, заклади охорони здоров'я, дороги);
- максимально використовувати ендегенні чинники розвитку територіальних громад. Внутрішня спроможність до розвитку пов'язана з тим, як громада визнає та намагається вирішити свої проблеми, наприклад у сфері освіти, житлово-комунального господарства тощо. Розв'язання деяких проблем не потребує значних фінансових вливань і ґрунтується на співпраці територіальних громад різних рівнів, впровадженні у практичну діяльність принципів партнерства, інформування, консультацій і залучення зусиль громадян для вирішення проблем місцевого розвитку.

#### Список використаних джерел

1. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 1(38). С. 137-146.
2. Шульц С. Л., Сторонянська І. З. Регіональна соціально-економічна асиметрія: сутнісні ознаки та чинники. *Економічний форум*. 2013. № 1. С. 161-165.
3. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Просторові асиметрії економічного розвитку в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Економіка України*. 2018. № 2. С. 50-65.
4. Бутенко А. І., Шлафман Н. Л., Бондаренко О. В. Подолання асиметрій в податковій системі України. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 3(45). С. 121-129.
5. Кудлай А. В. Шляхи усунення асиметрій місцевих бюджетів України: європейський досвід. *Економічний вісник Донбасу*. 2014. № 3. С. 82-87.
6. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів: проблемно-орієнтований аналіз. *Стратегічні пріоритети*. 2014. 1. С. 84-90.
7. *Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування*: монографія / наук. ред. В. С. Кравців, Львів, 2016. 264 с.
8. Варналій З. С. *Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети*: монографія. К.: НІСД, 2007. 768 с.
9. Монастирський Г. Л. Гіпотеза дослідження територіальної спільноти базового рівня як економічної системи. *Вісник економічної науки України*. 2008. № 1. С. 141-147.

#### References

1. Pavlyuk, A. P. (2016) Ekonomichni aspekty formuvannya spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini [Economic aspects of the formation of capable territorial communities in Ukraine]. *Stratehichni prioryety – Strategic priorities*, 1(38), 137-146 [in Ukrainian].

- Schultz, S. L., & Storonyanska, I. Z. (2013) Rehional'na social'no-ekonomichna asymetriya: sutnisni oznaky ta chynnyky [Regional socio-economic asymmetry: essential signs and factors]. *Ekonomichnyy forum – Economic Forum*, 1, 161-165 [in Ukrainian].
- Storonyanska, I. Z., & Benovska, L. Y. (2018). Prostorovi asymetriyi ekonomichnoho rozvytku v umovakh administratyvno-finsanovoyi detsentralizatsiyi [Spatial asymmetries of economic development in conditions of administrative and financial decentralization]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2, 50-65. [in Ukrainian].
- Butenko, A. I., Shlafman, N. L., & Bondarenko, O. V. (2016). Podolannya asymetriyi v podatkoviy systemi Ukrainy [Overcoming of asymmetries in the tax system of Ukraine]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu – Economic Bulletin of Donbas*, 3, 121-129. [in Ukrainian].
- Kudlay, A. V. (2014). Shlyakhy usunennya asymetriyi mistsevykh byudzhetyv Ukrainy: yevropeys'ky dosvid [Ways of eliminating the asymmetries of local budgets in Ukraine: European experience]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu – Economic Bulletin of Donbas*, 3, 82-87. [in Ukrainian].
- Storonyanska, I. Z., & Benovska, L. Ya. (2014). Efektyvnist' vykorystannya finansovykh resursiv mistsevykh byudzhetyv: problemno-orientovanyy analiz [Efficiency of using financial resources of local budgets: problem-oriented analysis]. *Stratichichni priorytety – Strategic priorities*, 1, 84-90. [in Ukrainian].
- Kravtsiv, V. S. (Ed.) (2016). Administratyvno-terytorial'nyy ustriy Ukrainy metodolohichni osnovy ta praktyka reformuvannya [Administrative-territorial structure of Ukraine: methodological bases and practice of reforming]. Lviv. [in Ukrainian].
- Varnaliy, Z. S. (2007). Derzhavna rehional'na polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratichichni priorytety [Government regional policy of Ukraine: peculiarities and strategic priorities]. Kyiv: National Institute for Strategic Studies. [in Ukrainian].
- Monastyrskyy, H. L. (2008). Hipoteta doslidzennya terytorial'nykh spil'not basovoho rivnya yak ekonomichnoyi systemy [The hypothesis of the study of the territorial community of the basic level as an economic system]. *Visnyk ekonomichnoyi nauky Ukrainy – Bulletin of Economic Sciences of Ukraine*, 1, 141-147. [in Ukrainian].

**Benovska L. Ya. Strengthening the differentiation of the development of territorial communities as a risk of decentralization reform.**

*The paper investigates the strengthening of intraregional differentiation of the development of territorial communities in Ukraine under the influence of decentralization reform and administrative-territorial reform. The types of asymmetries of territorial communities' development are identified, among them: organizational, functional, social, budgetary, institutional. The conducted analysis of organizational asymmetries related to the formation of territorial communities has made it possible to identify significant gaps by number and area of the united territorial communities (UTCs). The capacity and the size of the population of community are interrelated, because the large communities have greater opportunities for business development due to the availability of labor resources and the ability to hold infrastructure objects and institutions of communal property. Instead, small-scale UTCs are usually financially feasible only if they have budget-generating companies. Unfortunately, the creation of a significant part of UTCs has taken place without taking into account the capacity requirements and contrary to the requirements of the methodology in order to obtain additional authority and resources. As a result of violations, there were problems of the possibility of further functioning of newly formed territorial communities. Among the UTCs created during the years of reform, there is a strong differentiation by level of their financial capacity. The ratio between the minimum and maximum values of own revenues of UTCs' budgets per inhabitant (asymmetric scale) is about 40 times. The distribution of UTCs' revenues depending on the population size are analyzed and it is found out that with each subsequent year of power decentralization reforms the territorial communities with higher financial capacity were formed. The lack of sufficient economic potential for UTCs' development is confirmed to be the reason of low level of financial capacity of their overwhelming majority. Attention is drawn to the necessity of leveling the risk of increasing differentiation and the gap between UTCs and territories that have not gone through the process of unification. The measures for overcoming intraregional development differentiations are proposed, among which is the necessity to adhere to certain criteria concerning population size, share of transfers in income, share of managerial expenses while the formation of a UTC; maximum use of endogenous factors of territorial communities' development; elimination of conflict situations between the center and the periphery when planning the development of the territory, etc.*

**Keywords:** differentiation of development, asymmetry, territorial community, financial capacity, economic potential, region.

Бенівська Лілія Ярославівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: lbenovska11@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6987-5724>).

Benovska Liliya Yaroslavivna – Ph.D. (Econ.), Senior Researcher of the Department of regional financial policy of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Надійшло 11.01.2019 р.