



УДК 35.071.6:323.21

**О. А. Сімоненко,**  
*аспірант кафедри публічного управління  
та публічної служби, Національна академія  
державного управління при Президентові  
України, Радник Адміністрації  
Президента України*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

У статті розкрито окремі теоретичні та практичні аспекти об'єднання територіальних громад в Україні. Досліджено низку проблем, що супроводжують об'єднавчі процеси, та їх вплив на формування дієздатних територіальних громад. Проаналізовано ключові показники новостворених громад: кількість та щільність населення, власні доходи на одного мешканця та рівень дотаційності бюджетів новостворених громад, які свідчать про відмінності в можливості організації надання однаково якісних базових послуг на території країни.

*Ключові слова:* децентралізація влади, місцеве самоврядування, об'єднання громад, спроможність.

**О. А. Simonenko,**

*Aspirant of the chair of public administration of the public service,  
National Academy for Public Administration under the President  
of Ukraine, Advisor to the Administration of the President of Ukraine*

## **THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE**

In this article the author reveals some theoretical and practical aspects of the association of territorial communities in Ukraine. Also, author formulates a number of problems associated with the unification processes and their influence on the formation of capable territorial communities were studied. The key indicator: population and population density, own income per capita and the level of subsidization of budgets of newly amalgamation communities were analyzed which show the differences between them in the possibility of organizing the provision of equally high-quality basic services on the territory of the country.

© Сімоненко О. А., 2017

*Key words:* decentralization of power, local self-government, community association, capacity.

**Постановка проблеми.** З 2015 р. в Україні почалася надзвичайно важлива й масштабна за обсягами кампанія об'єднання територіальних громад, старт якої пов'язаний із прийняттям Верховною Радою України Закону “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [1]. Ураховуючи останні вибори органів місцевого самоврядування, які відбулись 29 жовтня 2017 р., загальна кількість утворених протягом майже трьох років територіальних громад становить 665 одиниць, що об'єднали у своєму складі 3118 громад (рис. 1), а це майже 28% загальної кількості громад, що налічувалися в країні станом на 01 січня 2015 р. Динаміка створення ОТГ наведена на рис. 2.



*Рис. 1. Карта формування об'єднаних територіальних громад в Україні станом на 10 листопада 2017 р.*

*Джерело.* За матеріалами Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що запроваджено Мінрегіоном.



**Рис. 2. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад протягом 2015–2017 рр.**

*Джерело.* Складено автором за первинними матеріалами обласних державних адміністрацій

Процес об'єднання громад відбувається в усіх областях України; він уже торкнувся інтересів понад 5,7 млн громадян, що становить 13,4% загальної кількості населення країни.

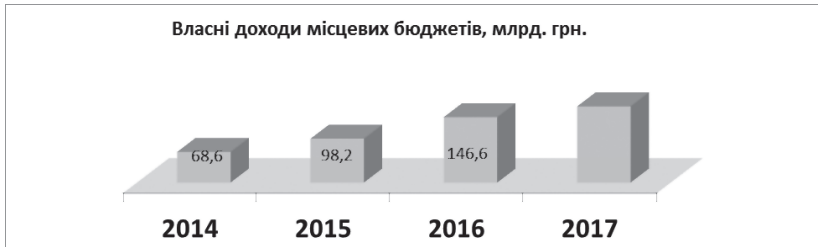
Середня кількість “традиційних” громад, які утворюють об'єднану територіальну громаду, на сьогодні становить 4,7 одиниць, а середня чисельність населення новоствореної об'єднаної громади нараховує понад 8,5 тис. жителів (рис. 3).



**Рис. 3. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад**

*Джерело.* Складено автором за первинними матеріалами обласних державних адміністрацій.

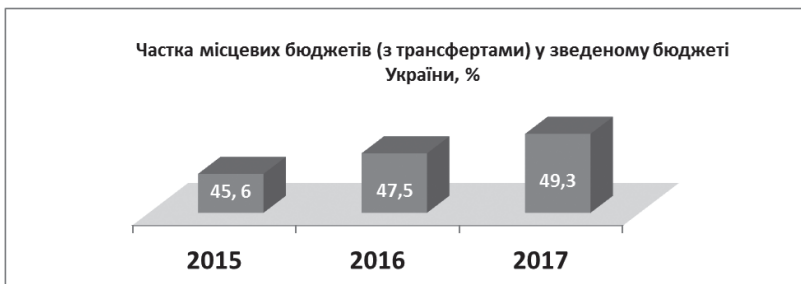
Найбільш переконливим аргументом щодо доцільності і вигідності об'єднувачого процесу серед територіальних громад є суттєва динаміка зростання їх доходів, які значно вищі за загальне збільшення власних доходів місцевих бюджетів (рис. 4).



**Рис. 4. Результати фінансової децентралізації за період 2014–2017 рр.**

*Джерело.* За матеріалами Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що запроваджено Мінрегіоном.

Якщо в цілому власні доходи місцевих бюджетів у країні завдяки розпочатій фіскальній децентралізації зросли в 2015 р. на 49% (або на 48,4 млрд грн), у 2016 – на 16% (на 24 млрд грн), і, відповідно, частка місцевих бюджетів (із трансфертами) у зведеному бюджеті зросла з 45,6 у 2015 р. до 49,3% у 2017 р. (рис. 5), то зростання обсягів доходів бюджетів об’єднаних територіальних громад відбувалося в рази – від 2 до 5, а в окремих випадках і більше [2]. Разом з тим аналіз свідчить про суттєву різницю по регіонах щодо швидкості та кількості об’єднання територіальних громад, що не може не впливати на зростання диспропорцій у якості та обсязі наданих жителям публічних послуг.



**Рис. 5. Результати фінансової децентралізації за період 2015–2017 рр.**

*Джерело.* За матеріалами Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що запроваджено Мінрегіоном.

Очевидним є й ускладнення в цьому разі процесу управління об'єктами комунальної власності, яке має передаватися до новоформованих органів місцевого самоврядування від районних державних адміністрацій. Усе це може значно ускладнити взаємоузгодженість у діяльності органів влади різних територіальних рівнів щодо здійснення освітньої та медичної реформ. У цьому контексті більш детальний аналіз процесів, що супроводжують створення об'єднаних територіальних громад, вбачається достатньо актуальним.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Проблематику впровадження різних типів та форм децентралізації, їх наслідків для розвитку територіальних громад, обґрунтування доцільності об'єднання громад для досягнення суспільних вигід досліджували багато науковців, серед яких: М.Багмет, В.Барецький, Ш.Бланкарт, Дж.Б'юкенен, Е.Вайнінг, Д.Веймер, Т.Вюртенберг, І.Гоптарева, І.Грицяк, С.Демиденко, Ю.Крохина, Р.Масгрейв, В.Оутс, Ю.Панейко, С.Романюк, Ч.Тібу та ін.

**Мета статті** полягає в дослідженні теоретичних та практичних аспектів, пов'язаних із процесом об'єднання територіальних громад в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблеми об'єднання територіальних громад (комун, муніципалітетів тощо) не є унікальними для України. У різний період часу різні країни здійснювали подібну об'єднувачу політику з використанням елементів добровільності або примусу. Чергова хвиля адміністративного об'єднання громад розпочалася в кінці 90-х рр. минулого століття [3]. Сенс цієї державної політики пов'язаний із необхідністю більш економного витрачання бюджетних ресурсів як державних, так і місцевих при наданні різноманітних публічних послуг. Подібна економія досягається за так званого ефекту економії на масштабі, коли витрати, пов'язані з виробництвом та наданням публічної послуги, усереднюються за витратами з метою їх суттєвого зменшення на території кількох громад з одночасним непогіршенням якості цієї послуги для жителів цих громад.

Інша проблема, що також може вирішуватися при об'єднанні громад, – виникнення ефектів переливів (екстерналій) при наданні публічних товарів та послуг. Один із засобів боротьби з

цими переливами – збільшити розмір юрисдикції (тобто об'єднати кілька суміжних громад), і таким чином привести у відповідність усі вигоди з витратами.

Подібні явища постійно є предметом наукових досліджень різних країн. Зокрема, на прикладі муніципалітетів Queensland (Австралія) чисельністю вище 98 тис. жителів доведено U-подібний зв'язок між витратами і економією на масштабі [4].

Нелінійний зв'язок між чисельністю населення і витратами продемонстрував ряд іспанських дослідників, визначивши два оптимальних розміри муніципалітетів – 5 та 50 тис. жителів [5].

У дослідженні щодо муніципалітетів Ізраїлю доведено, що злиття невеликих муніципалітетів (близько 10 тис. осіб) приводить до зниження витрат на одну особу без зміни якості послуг, що надаються [6].

В іншому дослідженні на прикладі Нідерландів виявлено, що добровільне об'єднання общин не вплинуло на агрегування витрат, але вплинуло на скорочення витрат на місцеві органи виконавчої влади [7].

Досить цікавими в цьому сенсі є результати аналізу співвідношення розміру ВВП на одну особу, який характеризує економічний розвиток країни та кількості муніципалітетів, а також чисельності населення, що проживає в них. Дані, що наведені в табл. 1, свідчать про те, що рівень економічного розвитку країни безпосередньо не залежить ні від кількості громад, комун, муніципалітетів, ні чисельності їх жителів.

Зокрема, США, Франція та Німеччина мають велику кількість муніципалітетів, і значна частина їх дійсно з чисельністю населення менше 2 тис. жителів, при цьому ВВП на одну особу в цих країнах у раз перевищує цей економічний показник у тих країнах, де пройшли процеси укрупнення (об'єднання) громад та децентралізації влади (Польща, Туреччина, Мексика). У табл. 1 наведені дані по 7 країнах: США, ФРН, Франція, Польща, Туреччина, Мексика та Україна. Показовим є приклад економічно розвиненої Франції: у цій країні налічується 35885 муніципалітетів і чисельність населення 86% із них менше 2000 осіб. В Україні вже після проведеної в 2015–2016 рр. процедури об'єднання громад станом на 01 січня 2017 р. було 10 689 громад, із них

68% менше 2 тис. населення. При цьому ВВП на одну особу становить 8667 дол. США, що в 7 разів менше, ніж у США, у 3 рази менше, ніж у Польщі, і майже в 2 рази менше, ніж у Мексиці. Виходячи з наведених даних можна зробити висновок, що розмір громад за чисельністю населення не є головним фактором, що впливає на рівень економічного розвитку країн, тобто на кінцевий результат функціонування й розвитку національної економіки.

Таблиця 1

**Окремі показники, що характеризують муніципалітети країн із різним рівнем розвитку**

№ з/п	Країна	ВВП на одну особу (2014 р.), дол. США	Кількість муніципалітетів (2015–2016)	Кількість муніципалітетів, чисельністю більше 2 тис. мешканців (2015–2016)	Кількість муніципалітетів, чисельністю менше 2 тис. мешканців (2015–2016)	% мініципалітетів, чисельністю менше 2 тис. мешканців (2015–2016)
1	США	54 353	35 879	11 122	24 757	69
2	ФРН	46 394	11 092	5 102	5 990	54
3	Франція	39 357	35 885	5 024	30 861	86
4	Польща	24 952	2 478	2 453	25	1
5	Туреччина	19 610	1 397	1 299	98	7
6	Мексика	18 046	2 457	2 138	319	13
7	Україна	8 667	10 689	3 420	7 269	68

*Джерело.* Розроблено автором за матеріалами Substantial Governments in OECD Countries: Key Data. 2016 edition. OECD, Paris 2016 [11].

Слід зауважити, що сформовані оптимальні моделі об'єднаних громад за певною чисельністю жителів не можуть зберігати свою актуальність тривалий час. В умовах глобалізації економічні, політичні, технологічні зміни, що відбуваються, можуть вимагати інших масштабів базових територій з метою отримання економії на масштабі та врахування екстерналій. Ось чому, на наш погляд, здійснене в певний історичний період в певних масштабах

об'єднання громад не може розглядатися незмінним тривалий період з точки зору оптимальності співвідношення публічних вигід та публічних витрат. З часом об'єднана громада також вимагатиме економії на масштабі при наданні нових чи традиційних публічних послуг або врахуванні виникаючих при цьому екстерналій. Як відмічав В.Оутс, на практиці більшість подібних проблем порожені межами між юрисдикціями [8].

Прикладом розв'язання таких проблем в Україні може слугувати механізм об'єднання територіальних громад у разі, якщо вони розташовані на адміністративній території різних районів, а також у разі добровільного об'єднання територіальної громади міста обласного значення із територіальними громадами інших сіл, селищ. У прийнятому Верховною Радою України в березні 2017 р. Законі суттєво спрощується процедура подібного об'єднання, за яким в об'єднаній громаді значно покращується доступ громадян до базових публічних послуг. Збільшення у такий спосіб юрисдикції нової громади дає змогу, з одного боку, позбавитися від ефектів небажаних переливів, які постійно відбувалися в рамках однієї великої та значної кількості малих суміжних територіальних громад. З другого – отримати ефект економії на масштабі від об'єднання громад без втрати будь-якої значимої диференціації в потребах та вподобаннях щодо публічних послуг для тих громадян, які стають у подібних ситуаціях членами об'єднаної територіальної громади [9].

Разом з тим мета об'єднувачих процесів у територіальних громадах в Україні чітко не визначена в жодному акті законодавства. Аналіз норм Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” засвідчує, що як неявна, проте важлива мета – створення спроможних територіальних громад [1, ст. 9 п. 4], і визнання цієї спроможності визначається Кабінетом Міністрів України за умови дотримання процедури і перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим та відповідних областей [1, ст. 9 п. 4]. В іншому випадку уряд має право не визнавати об'єднану громаду спроможною. Більшу ясність у визначення спроможної громади, яка утворюється в процедурі об'єднання, вносить Методика формування спроможних територіальних громад, яка визначає спроможну територіальну громаду як “територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи



місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративної одиниці” [10]. На наш погляд, подібне формулювання також потребує вдосконалення, оскільки, як було зазначено вище на матеріалах досліджень зарубіжних науковців, критерій спроможності доцільно пов'язувати з чисельністю населення або його щільністю.

Доцільно також відзначити, що об'єднані громади, утворені в певний час за певним планом, не можуть залишатися постійно спроможними: економічні, соціальні, демографічні умови, в яких вони розвиваються, змінюються, так як і ситуація в громадах, що їх оточують. Таким чином, поняття “спроможна громада”, на наш погляд, детермінована часом, в якому постійно змінюються інші детермінанти (чисельність населення та його структура, структура економіки громади, соціальне становище її жителів і т.ін.).

Аналізуючи процес укрупнення територіальних громад, важливо звернути увагу на те, що темпи об'єднавчих процесів в Україні досить швидкі, проте створення ОТГ у різних регіонах України відбувається не рівномірно. Так, станом на 10 листопада 2017 р. у 7 регіонах об'єднаними громадами зайнято більше 40% території, це: Житомирська (54%), Хмельницька (53,8%), Чернігівська (51,5%), Запорізька (49,4%), Дніпропетровська (48,2%), Волинська (45,2%), Тернопільська (майже 40%) області. У 12 регіонах площа під новоствореними громадами становить від 40 до 15%, але є регіони, де створені ОТГ займають невелику територію: Кіровоградська (8,7%), Київська (5,9%), Закарпатська (4,8%). Детальні дані стосовно результатів об'єднавчих процесів станом на 10 листопада 2017 р. наведені в табл. 2.

Ще одним цікавим фактом є те, що новостворені громади невеликі за кількістю населення. Так, у 9 регіонах відносна кількість громад, в яких кількість населення менше 5 тис. від 40 до 50%: Черкаська та Вінницька (50%), Полтавська (48,7%), Кіровоградська (46,2%), Тернопільська, Дніпропетровська, Запорізька по 45%, Миколаївська і Херсонська по 43%. І лише в Хмельницькій, Луганській, Чернівецькій, Одеській та Івано-Франківській областях цей показник нижче 25%.

### Основні параметри результатів процесу створення об'єднаних територіальних громад

Область	Кількість ОТГ			Площа області, км.кв	Площа ОТГ, кв.км		К-сть тер. громад в області	Територіальні громади, що об'єдналися		Кількість ОТГ з кількістю жителів менше 5 тис. осіб		
	2015	2016	2017		Всього 2015-2017	Всього 2015-2017		% від загальної площі області	Всього 2015-2017	% від загальної кількості в області	Всього 2015-2017	% від загальної кількості в області
Вінницька обл.	2	19	13	34	26513	3895,788	14,7	707	101	14,3	17	50
Волинська обл.	5	10	25	40	20144	9095,2	45,2	412	169	41	14	35
Дніпропетровська обл.	15	19	22	56	31914	15370,47	48,2	348	165	47,4	25	44,6
Донецька обл.	3	3	3	9	26517	3459,49	13	386	50	13	3	33,3
Житомирська обл.	9	23	13	45	29832	16133,86	54,1	631	328	52	16	35,6
Закарпатська обл.	2	1	3	6	12777	616,115	4,8	337	19	5,6	0	0
Запорізька обл.	6	10	20	36	27180	13424,96	49,4	299	133	44,5	16	44,4
Івано-Франківська обл.	3	8	12	23	13900	2324,14	16,7	516	106	20,5	2	8,7
Київська обл.	1	1	7	9	28131	1661,138	5,9	659	49	7,4	2	22,2
Кіровоградська обл.	2	3	8	13	24588	2149,657	8,7	415	37	8,9	6	46,2
Луганська обл.	2	1	5	8	26684	4415,872	16,5	332	46	13,9	2	25
Львівська обл.	15	7	13	35	21833	3466,701	15,9	711	137	19,3	11	31,4
Миколаївська обл.	1	19	9	28	24588	8827,512	35,9	313	103	32,9	12	42,9
Одеська обл.	8	3	14	25	33310	7205,6	21,6	490	108	22	5	20
Полтавська обл.	12	6	21	39	28748	7169,08	24,9	503	145	28,8	19	48,7
Рівненська обл.	5	13	7	25	20047	4696,5	23,4	365	93	25,5	9	36
Сумська обл.	1	13	14	28	23834	7771,629	32,6	419	131	31,3	10	35,7
Тернопільська обл.	26	10	4	40	13823	5394,9	39	615	240	39	18	45
Харківська обл.	0	4	8	12	31415	3676,001	11,7	458	57	12,4	0	0
Херсонська обл.	1	11	14	26	28461	7120,232	25	298	93	31,2	11	42,3
Хмельницька обл.	22	4	13	39	20645	11099,62	53,8	605	320	52,9	9	23,1
Черкаська обл.	3	3	20	26	20900	3729,8	17,8	556	97	17,4	13	50
Чернівецька обл.	10	6	10	26	8097	2600,278	32,1	271	94	34,7	6	23,1
Чернігівська обл.	5	11	21	37	31865	16396,04	51,5	569	297	52,2	14	37,8
<b>Всього</b>	<b>159</b>	<b>207</b>	<b>299</b>	<b>665</b>	<b>575756</b>	<b>161700,6</b>	<b>28,1</b>	<b>11215</b>	<b>3118</b>	<b>27,8</b>	<b>240</b>	<b>35,3</b>

Джерело. Складено автором за первинними матеріалами обласних державних адміністрацій.

По-перше, подібна строкатість не може бути пояснена ні різним рівнем економічного і соціального розвитку регіонів, ні кількістю громад у них: серед областей, що демонструють активну динаміку чи аутсайдерів, – відсутні будь-які стійкі та виражені тенденції. На наш погляд, причину доцільно шукати не в економіко-географічній площині.

По-друге, безпосередньо в областях новостворені громади характеризуються суттєвими відмінностями не тільки за чисельністю, а й за розмірами наявних власних доходів на одного жителя.

Зокрема, у лідера – Дніпропетровській області, в якій створено станом на 10 листопада 2017 р. 56 громад, і це 47,4% від усіх громад базового рівня області, громада в якій мінімальна, кількість населення 2185 особи – Ляшківська сільська об'єднана територіальна громада, а максимальна 23 948 осіб – Апостолівська міська ОТГ. А середнє значення кількості населення в новостворених громадах Дніпропетровської області становить 7 796 осіб. При цьому щільність населення серед новостворених громад області максимальна – 130 осіб на 1 кв. км у Новопавлівській сільській об'єднаній територіальній громаді, а мінімальна – 10 осіб відповідно в Новолатівській сільській об'єднаній територіальній громаді. Середній показник щільності населення створених громад області становить 33,3. Дніпропетровська область є лідером не тільки за кількістю створених громад, а й за значенням показника власних доходів на 1 жителя створених ОТГ. Так, максимальне значення зазначеного вище показника в регіоні становить 8 925,9 грн на 1 особу в Слобожанській ОТГ, а мінімальне значення – 665,1 грн на 1 особу – в Маломихайлівській ОТГ. Середнє значення по області серед ОТГ становить 1 716,4 грн на 1 особу. Рівень дотаційності бюджетів в області також дуже різний. Громада, в якій питома вага базової дотації в доходах становить максимальне значення по області – 32,2%, Грушівська сільська об'єднана громада (6,8 тис. населення, щільність 26,1 особа на 1 кв. км). Громада, в якій питома вага реверсної дотації в доходах становить максимальне значення – Вербківська сільська об'єднана громада (7,6 тис. населення, щільність 16,8 осіб на 1 кв. км).

Загальні показники, що характеризують становище в об'єднаних територіальних громадах по окремих показниках у всіх областях України наведені в табл. 3.

Таблиця 3

### Окремі показники, що характеризують об'єднані територіальні громади в регіонах України

№	Область	Кількість ОТГ	% від загальної кількості громад в області	Площа створених ОТГ, км. кв.			Населення створених ОТГ, осіб			Щільність населення створених ОТГ, осіб/ км. кв.			Показник власних доходів на 1 жителя створених ОТГ, грн/жителя			Рівень достаточності бюджетів (після вага базової доплати у доходах), %
				Середнє	Макс	Мін	Середнє	Макс	Мін	Середнє	Макс	Мін	Середнє	Макс	Мін	
1	ВІННИЦЬКА ОБЛАСТЬ	34	14,3	126,5	331	34,1	8 051	21 291	1 512	72,5	242,8	17,7	1 253,6	2 041,2	695,1	20,7
2	ВОЛЫНЬСЬКА ОБЛАСТЬ	40	41	235,7	746,12	69,12	6 046	9 525	1 906	35,8	111,0	9,3	1 004,1	1 767,7	404,5	43,7
3	ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ	56	47,4	260,3	679,5	32,7	7 096	23 948	2 185	33,3	130,0	10,0	1 716,4	8 925,9	655,1	32,2
4	ДОНЕЦЬКА ОБЛАСТЬ	9	13	454,9	1 209,75	166,67	17 014	44 156	3 004	45,1	105,8	45,1	2 438,2	6 457,9	607,2	27,3
5	ЖИТОМИРСЬКА ОБЛАСТЬ	45	52	336,91	2 235,1	64,2	8 707	34 110	2 534	35,8	117,9	7,3	1 204,6	3 975,7	473,6	36,2
6	ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСТЬ	6	5,6	114,82	162,0	76,8	12 810	19 573	7 702	125,9	214,3	47,5	1 172,0	1 965,0	434,0	39,9
7	ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСТЬ	36	44,5	400,07	1 300,0	138,6	8 946	21 325	2 092	24,6	62,8	7,7	1 214,0	2 057,0	672,7	27,2
8	ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА ОБЛАСТЬ	23	20,5	107,62	181,3	46,4	9 020	18 291	2 744	84,3	150,2	38,7	452,3	729,6	271,4	52,8
9	КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ	9	7,4	199,8	245,0	154,6	9 272	10 408	8 136	47,5	52,6	42,5	1 149,0	1 346,0	951,6	6,5
10	КИРОВОГРАДСЬКА ОБЛАСТЬ	13	8,9	242,47	556,6	13,2	8 525	19 484	1 748	52,7	132,9	5,8	1 538,2	2 569,7	737,0	18,6
11	ЛУГАНСЬКА ОБЛАСТЬ	8	13,9	531,59	951,5	178,3	11 639	14 289	6 756	35,4	68,9	15,0	1 105,4	1 299,3	632,7	19,0
12	ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСТЬ	35	19,3	96,37	331,4	18,6	729	25 667	2 413	92,4	452,4	24,9	869,9	1 796,5	292,2	51,8
13	МІКОЛАЙСЬКА ОБЛАСТЬ	28	32,9	309,8	773,9	48,0	7 207	22 782	2 841	29,9	80,4	6,5	1 498,1	4 429,5	534,0	32,4
14	ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ	25	22	308,93	854,6	101,0	9 614	32 695	2 303	30,8	70,1	11,1	1 205,4	1 911,2	764,4	21,6
15	ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСТЬ	39	28,8	187,98	600,0	63,1	7 109	17 261	1 980	48,4	176,8	17,9	2 012,8	2 895,5	1 410,6	9,9
16	РІВНЕНСЬКА ОБЛАСТЬ	25	25,5	184,04	426,4	54,7	6 636	18 674	1 889	40,3	111,7	15,0	839,8	1 384,8	523,2	45,9
17	СУМСЬКА ОБЛАСТЬ	28	31,3	297,08	555,5	82,7	7 372	25 265	3 558	26,6	59,9	10,3	1 326,4	2 000,0	706,3	24,3
18	ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСТЬ	40	39	128,42	499,5	28,8	7 946	30 549	2 183	70,0	61,2	27,8	870,7	4 982,6	619,3	49,8
19	ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ	12	12,4	253,35	472,6	77,1	15 843	25 734	8 122	113,3	258,6	17,2	1 272,5	641,4	982,3	10,2
20	ХЕРСОНСЬКА ОБЛАСТЬ	26	31,2	298,55	630,3	52,6	7 463	16 179	3 155	38,4	233,7	12,5	1 283,6	1 951,4	376,5	21,4
21	ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСТЬ	39	53,9	332,65	747,0	70,0	13 160	37 990	2 870	41,3	72,0	9,5	1 077,4	2 742,3	455,3	36,6
22	ЧЕРКАСЬКА ОБЛАСТЬ	26	17,4	150,21	266,3	55,0	7 914	18 079	2 650	66,4	491,5	21,1	1 409,8	1 800,0	338,7	16,2
23	ЧЕРНІВЕЦЬКА ОБЛАСТЬ	26	34,7	310,31	422,3	102,2	10 146	34 108	2 227	105,9	406,2	24,2	682,6	1 063,7	296,8	47,6
24	ЧЕРНІВЦЬКА ОБЛАСТЬ	37	52,2	441,68	1 282,9	105,9	10 000	25 560	1 600	22,8	44,3	11,8	1 170,0	2 586,2	740,8	22,0
Всього / Середнє по групі:		27,7	27,8	254,6	685,9	72,6	1 233,5	23 622,8	3 254,6	54,8	149,9	19,0	1 239,5	2 638,3	607,4	29,7

Джерело. Складено автором за первинними матеріалами обласних державних адміністрацій.

### **Висновки і перспективи подальших досліджень.**

Підсумовуючи викладене, відмітимо, що на нинішньому етапі об'єднання територіальних громад в Україні поки що не супроводжується досягненням суттєвого зменшення диспропорцій в їх основних показниках. Відповідно, практично в усіх областях продовжують існувати суттєві ризики щодо спроможності невеликих за розміром новостворених ОТГ надавати певні публічні послуги жителям. Особливо це стосується областей з малою щільністю населення в новостворених громадах – Херсонська, Сумська, Одеська, Чернігівська, Кіровоградська області. Більш досконалого визначення потребує формування критеріїв, за якими новоутворені громади визнаються спроможними.

Розбалансований у часі процес об'єднання громад по території країни ускладнює формування ресурсної основи їх життєдіяльності, а також здійснення освітньої та медичної реформ, які мають бути комплементарними до процесів об'єднання громад. Крім того, нагального законодавчого вирішення вимагають питання передачі повноважень ОТГ, зокрема щодо розпоряджень землями на їх територіях та можливості формування містобудівної планувальної документації об'єднаних територіальних громад, відсутність якої ускладнює процес стратегічного планування та залучення інвестицій для розвитку територій громад.

### ***Список використаних джерел***

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10 листоп. 2017 р. / М-во регіон. розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>.

3. Decentralization at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. 2013. – 68 p.

4. Drew J. Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program /

J. Drew, M. Kortt, B. Dollery // *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2013.874341.

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

6. Reingewertz Y. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel / Y. Reingewertz // *Journal of Urban Economics*. – 2012. – N 72 (2). – P. 240–251.

7. Allers M. A. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels / M. A. Allers, J. B. Geertsema // *Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. COELO, working Paper 14019-EEF. – 2014.

8. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates // *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120–1149.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів [Електронний ресурс] : проект Закону України / Реєстр. № 5520 від 09 груд. 2016 р. 5 сесія VIII скликання. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60681](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60681)).

10. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

11. Sub-national Governments in OECD Countries: Key Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>.

### *References*

1. Pro dobrovil'ne ob'yednannya tery`torial`ny`x gromad. Vidomosti Verhovnoyi Rady` (VVR), 2015, # 13, st.91. [Elektronny`j resurs]: Zakon Ukrayiny`. – Rezhym`m dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

2. Monitoryng procesu decentralizaciyi vlady` ta reformuvannya miscevoogo samovryaduvannya. Stanom na 10 ly`stopada 2017 r. Ministerstvo regional`nogo rozvy`tku, budivny`chtva ta zhy`tlovo-komunal`nogo gospodarstva Ukrainy`. [Elektronny`j resurs]. Rezhy`m dostupu: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>.

3. Decentralization at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. 2013. 68 p.

4. Drew, J., Kortt, M.. & Dollery, B. Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program, Local Government Studies, DOI: 10.1080/03003930.2013.874341.

5. Solé-Ollé, A., & Bosch, N. 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. – 2005. N 33(3).pp. 343-384.

6. Reingewertz, Y. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. Journal of Urban Economics.-(2012. N 72(2),pp. 240-251

7. Allers, M.A. & Geertsema, J.B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. COELO, working Paper 14019-EEF.-2014.

8. Oates, W. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149.

9. Pro vnesennya zmin do deyaky`x zakonodavchy`x aktiv Ukrainy` shhodo osobly`vostej dobrovil`nogo ob`yednannya tery`torial`ny`x gromad, roztashovany`x na tery`toriyax sumizhny`x rajoniv. [Elektronny`j resurs]:Proekt Zakonu. / Reyestr. # 5520 vid 09.12.2016 r. 5 sesiya VIII skly`kannya. Rezhy`m dostupu: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60681](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60681)).

10. Pro zatverdzhennya Metody`ky` formuvannya spromozhny`x tery`torial`ny`x gromad vid 8 kvitnya 2015 r. # 214. [Elektronny`j resurs]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy` vid 8 kvitnya 2015 r. # 214. – Rezhy`m dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.



11. Sub-national Governments in OECD Countries: Key Data. Rezhy`m dostupu: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>

### *Summary*

**Formulation of the problem.** Since 2015 in Ukraine, an extremely important and large-scale campaign of amalgamation of territorial communities has begun. The start of this reform is connected to the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law “On Voluntary Association of Territorial Communities”. After the results of the last elections of local self-government bodies (2017, October 29) the total number of territorial communities formed during the last three years is 665 (before it was 3,188 communities), which is almost 28% of the total number of communities in the country as of January 1, 2015.

The process of amalgamation community takes place in all regions of Ukraine; it has already touched the interests of more than 5,7 million citizens, which is 13,4% of the total population of the country. The average number of “traditional” communities that form the united territorial community at present amounts to 4,7 units, and the average population of the newly formed united community amounts to more than 8,5 thousand inhabitants.

The most convincing argument about the expediency and usefulness of the amalgamation process is the significant dynamics of their income growth, which is significantly higher than the overall increase in local budgets’ own revenues.

If in general, local budgets’ revenues in the country, due to the initiated fiscal decentralization, increased by 49% (or by UAH 48,4billion) in 2015, by 16% (by UAH 24billion) in 2016, and, accordingly, by the share the local budgets (with transfers) in the consolidated budget increased from 45,6% in 2015 to 49,3% in 2017 (Figure 5), the growth of budget revenues of the combined territorial communities occurred at a time – from 2 to 5, and in some cases and more. At the same time, the analysis shows a significant difference in the regions in terms of the speed and number of territorial communities, which can not but affect the growth of imbalances in the quality and volume of public services provided to residents, reducing the effectiveness of the functioning of the respective.



Obviously, the complication in this case is the process of management of objects of communal ownership, which should be transferred to newly formed bodies of local self-government from rayon state administrations. All of this can greatly complicate the coordination of the activities of the authorities at different territorial levels in implementing educational and medical reform. In this context, a more detailed analysis of the processes that accompany the creation of united territorial communities is seen to be relevant.

**Analysis of recent research and publications.** Many of the researchers, including M.Bagmet, V.Baretsky, S.Blankart, J.Buchanan, have been investigating the problems of introducing various types and forms of decentralization, their consequences for the development of territorial communities, and justifying the feasibility of community unification in order to achieve social benefits. E.Weining, D.Weimer, T.Württemberg, I.Goptareva, I.Gritsiak, S.Demidenko, Y.Krokhina, R.Masgrave, V.Outs, J.Panayeko, S.Romanyuk, C.Tibu and others.

**The purpose of the article** is to study the theoretical and practical aspects associated with the process of association of territorial communities in Ukraine.

**The object of the research** is the processes taking place in the context of the association of territorial communities.

**The subject of the study** is the directions of forming mechanisms for improving the efficiency of the process of amalgamation of territorial communities.

**Conclusions and perspectives of further research.** Summing up, we can note that at this stage, the amalgamation of territorial communities in Ukraine is not yet accompanied by the achievement of a significant reduction in disproportions in their main indicators. Accordingly, in all areas, significant risks continue to exist regarding the capacity of small, newly established OTGs to provide certain public services to residents. This is especially takes areas with low population density in the newly formed communities – Kherson, Sumy, Odessa, Chernihiv, and Kirovograd regions. A more thorough definition requires the formation of criteria by which newly formed communities are recognized as capable.

Unbalanced in time, the process of association of communities across the country complicates the formation of the resource base of

their life, as well as the implementation of educational and medical reforms, which should be complementary to the processes of community association. In addition, an urgent legislative solution requires the transfer of OTG powers, in particular, regarding land allocation in their territories and the possibility of forming urban planning documentation of the amalgamation territorial communities, the absence of which complicates the process of strategic planning and attracting investment for the development of community territories.