

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України»



Соціально-економічний розвиток
територіальних громад Центральної України
в умовах децентралізації

науково-аналітична доповідь

Львів – 2019

УДК 332.146.2:330.34:338.244.47

Соціально-економічний розвиток територіальних громад Центральної України в умовах децентралізації: науково-аналітична доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. Львів, ІРД НАНУ. 2019. 104 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

ISBN 978-966-02-9099-0

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

У науковій доповіді представлено результати оцінювання впливу процесів адміністративно-фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток територій – регіонів, районів, міст та об'єднаних територіальних громад. Об'єктом дослідження виступили області Центральної України. Виявлено особливості та проблеми функціонування міських та сільських громад в умовах сучасних реформ. Акцентовано увагу на процеси економічного та інвестиційного розвитку територіальних громад областей Центральної України, ефективності надання освітніх послуг в громадах та формування локальної освітньої політики. Розглянуто механізми стимулювання зайнятості населення та активізації економічної активності на рівні адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Проаналізовано ситуацію з організацією публічного управління на різних рівнях в областях Центральної України.

Для представників органів влади та місцевого самоврядування, науковців, дослідників проблем реформування місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні.

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (Протокол №8 від 29.10.2019 р.)

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2019

ЗМІСТ

Передмова	4
І. Інституційна корекція процесу децентралізації в Україні у 2019 році.....	6
2. Активізація включення міст обласного значення у реформування адміністративно-територіального устрою	11
3. Місцеві бюджети міст та районів: динаміка змін.....	24
4. Вплив фінансової децентралізації на інвестиційні процеси	32
5. Позиціювання міст Центральної України в економіці регіонів та районів під впливом децентралізації	39
6. Аналіз формування та розвитку об'єднаних територіальних громад в областях Центральної України	45
7. Ризики і перспективи формування податкових надходжень ОТГ	51
8. Зайнятість в об'єднаних територіальних громадах: проблеми та напрями активізації	61
9. Організація управління в об'єднаних територіальних громадах.....	70
10. Функціонування освіти у адміністративно-територіальних одиницях Центрального регіону	74
10.1. Тенденції розвитку та проблеми реформування загальної середньої освіти.....	74
10.2. Дошкільна освіта в ОТГ Центральної України.....	81
11. Особливості бюджетного контролю в умовах реформи адміністративно-фінансової децентралізації	86

ПЕРЕДМОВА

Адміністративно-фінансова децентралізація, яка відбувається в Україні впродовж останніх років та визнана однією з найбільш успішних реформ, є складним і апіорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи будь-якої країни, зокрема в коротко-та середньостроковому періоді. Це підтверджує і досвід держав, які здійснили реформи такого типу, і вітчизняна практика. Звичайно не усі результати першого етапу децентралізації в Україні можна визнати однозначно позитивними. Більше того, зроблені кроки спричинили нові ризики для територіального розвитку держави та нові виклики для регіональної політики, які повинні бути враховані на наступних етапах.

Метою децентралізації визначено: відхід від патерналістської моделі управління в державі; забезпечення спроможності місцевого самоврядування; побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Ключовими принципами, на основі яких має здійснюватися децентралізація в Україні, є принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Водночас перші етапи адміністративно-фінансової децентралізації засвідчили, що часто на тлі незаперечних позитивних результатів поза увагою залишаються проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади в процесі одержання нових повноважень, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України загалом. При підготовці видання автори виходили з позиції, що децентралізація має розглядатись не як самоціль, а виключно як механізм досягнення стратегічних цілей, чи не найвагомішою з яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу – вгору» за рахунок ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів громад, основним з яких є людський потенціал.

Доповідь виконано в рамках реалізації проекту «Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями вдосконалення», реалізація якого передбачала розробку методики оцінювання впливу механізмів адміністративно-фінансової децентралізації на соціально- економічний розвиток територій – громад, районів, регіонів України. Апробація розробленої авторами методики на прикладі територій Карпатського регіону України представлена у науково-аналітичній доповіді «Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання»¹.

Об'єктом дослідження представленої доповіді виступають області, райони, міста та об'єднані територіальні громади Центральної України, зокрема, Вінницької, Кіровоградської, Полтавської, Черкаської областей. В ході аналізу акцентовано увагу на особливостях соціально-економічних трансформацій в адміністративно-територіальних одиницях в умовах реалізації реформ, процесів економічного та інвестиційного розвитку громад Центральної України, ефективності надання освітніх послуг в громадах та формування локальної освітньої політики. Розглянуто механізми стимулювання зайнятості населення та активізації економічної активності на рівні адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Проаналізовано ситуацію з організацією суспільного управління на різних рівнях в областях Центральної України.

¹ Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: науково-аналітична доповідь / наук. ред.. д.е.н., проф. Сторонянська НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2019. 144 с. - <http://ird.gov.ua/irdp/p20180705.pdf>

Доповідь підготовлено авторським колективом під науковим керівництвом д.е.н., проф. Сторонянської І. З.

Авторський колектив:

Беновська Л. Я., к.е.н., с.н.с. (п. 10.1),
Возняк Г. В., д.е.н., пров.н.с. (п. 11),
Гринчишин І. М., к.е.н., с.н.с. (п. 3, п. 7),
Дуб А. Р., к.е.н., доц. (п. 7),
Ключник Л. В., пров. інж. (п. 9),
Левицька О. О., к.е.н., с.н.с. (п. 8),
Лещух І. В., к.е.н., н.с. (п.3, п. 4),
Мельник М. І., д.е.н., проф. (п. 4, п.5),
Патицька Х. О., к.е.н., н.с. (п. 1, п. 6),
Синюра-Ростун Н. Р., к.е.н., н.с. (п. 10.2),
Сторонянська І. З., д.е.н., проф. (п. 1, п. 9),
Щеглюк С.Д., к.е.н., с.н.с. (п. 2),
Яремчук Р. Є., м.н.с. (п.5).

I. ІНСТИТУЦІЙНА КОРЕКЦІЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ У 2019 РОЦІ

Відповідно до плану-графіку впровадження реформи місцевого самоврядування до середини 2020 року в Україні має завершитися формування спроможних територіальних громад. Станом на вересень 2019 року Урядом затверджено 23 перспективні плани формування територій громад областей (рішення про схвалення Перспективного плану формування територій громад Закарпатської області прийнято Закарпатською обласною радою 26 вересня 2019 р.²). При цьому, перспективними планами охоплено лише 87,6% території України (зокрема в Одеській області – 40% території, в Київській – 54%, Черкаській та Вінницькій – 2/3 території області³). Враховуючи, що, по-перше, перспективними планами передбачено створення 1356 ОТГ, а станом на 10 вересня 2019 року на території країни налічується 951 ОТГ (70% від запланованого), та, по-друге, на середину 2020 року етап децентралізації, який передбачає формування об'єднаних громад, має бути завершеним, проблема незавершеності процесу формування та затвердження перспективних планів зумовлює сповільнення темпів реформування адміністративно-територіального устрою та виступає перешкодою досягнення кінцевих цілей реформи.

Серед основних причин відсутності перспективних планів формування спроможних територіальних громад, які б охоплювали усю територію України, виокремлюють такі:

- складність процедури затвердження перспективних планів, яка полягає у значній кількості етапів формування та затвердження планів і суб'єктів, що залучені до процесу;
- значна політизованість процедури затвердження перспективних планів на рівні регіонів.

Для подолання цих проблем Кабінетом Міністрів України розроблено зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴, відповідно до яких пропонується:

1) спростити механізм затвердження перспективних планів формування територій громад шляхом виключення стадії їх схвалення відповідними обласними радами – такий хід аргументується зниженням рівня заполітизованості процесу формування ОТГ в регіонах та впливу місцевих еліт на конфігурацію майбутніх громад;

2) доповнити перелік умов добровільного об'єднання територіальних громад вимогою щодо здійснення цього процесу відповідно до перспективних планів формування територій громад у регіонах України – цей крок направлений на забезпечення формування ОТГ на засадах їх спроможності і відповідності критеріям формування спроможних громад.

Разом з тим, слід зауважити, що формування ОТГ виключно у відповідності до перспективних планів не сприятиме повному вирішенню проблеми, а лише її «перенесенню» в іншу площину, адже сьогодні доцільно ставити запитання і щодо

² Закарпатська облрада прийняла перспективний план формування ОТГ в області. Mukachevo.net, 27 вересня 2019 р. URL: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/627140> (дата звернення: 27.09.2019 р.).

³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 року. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 31 с.

⁴ Уряд схвалив зміни до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що відкривають можливість прискорити формування перспективних планів спроможних громад. Урядовий портал, 25.09.2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-zmini-do-zakonu-pro-dobrovolne-obyednannya-teritorialnih-gromad-shcho-vidkrivayut-mozhlivist-priskoriti-formuvannya-perspektivnih-planiv-spromozhnih-gromad> (дата звернення: 27.09.2019 р.).

коректності вже затверджених перспективних планів, і щодо рівня фінансової спроможності створених згідно цих планів ОТГ.

В контексті змін у політико-управлінській системі держави, які відбулися в Україні впродовж поточного року, доцільно акцентувати на визначенні ключових засад проведення реформ в напрямі децентралізації. Так, основними завданнями до реалізації у 2019-2020 рр. визначено:

- внесення змін до Конституції України щодо передачі владних повноважень, фінансових та інших ресурсів на місцевий рівень;
- завершення секторальної децентралізації, яка передбачає наближення соціальних послуг до їх безпосередніх споживачів;
- визначення засад формування адміністративно-територіального устрою, закріплення меж кожної адміністративно-територіальної одиниці та завершення процесу об'єднання територіальних громад;
- реформування системи місцевих органів виконавчої влади;
- проведення місцевих виборів на новій територіальній основі⁵.

В контексті виконання перелічених завдань Указом Президента України №713/2019⁶ визначено терміни розробки і затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки – до 1 січня 2020 року, а також перелік обов'язкових до внесення Урядом на розгляд Верховної Ради законопроектів та строки їх реалізації. Серед таких:

- до 1 жовтня 2019 року має бути внесеним на розгляд ВРУ законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення ефективності використання коштів ДФРР;
- до 1 січня 2020 року – законопроекти: 1) про засади адміністративно-територіального устрою; 2) про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства про місцеві вибори; 3) про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» щодо підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку; про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо посилення конкурентоспроможності регіонів; 4) про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оновлення законодавства про працю.

Серед інших вагомих зрушень, які відбувалися в контексті законодавчого забезпечення процесу децентралізації в Україні впродовж 2019 року, - схвалення Концепції розвитку гірських територій українських Карпат⁷ на 2019-2027 рр.. Концепцією передбачено створення умов для комплексного і сталого розвитку гірських територій українських Карпат на основі раціонального і невиснажливого природокористування, мобілізації та концентрації ресурсів для розвитку зазначених територій, координації дій органів влади, розвитку державно-приватного партнерства, ефективного використання існуючих фінансових інструментів. Для досягнення зазначеної мети передбачені заходи щодо 1) формування конкурентної економіки гірських територій, 2) розбудови просторово збалансованої виробничої і соціальної інфраструктури, 3) розвитку туристичного потенціалу та 4) забезпечення екологічної безпеки. В напрямі реалізації Концепції Указом Президента

⁵ Президент окреслив першочергові завдання у сфері децентралізації та регіональної політики. Офіційне інтернет-представництво Президента України, 2.09.2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-okresliv-pershochergovi-zavdannya-u-sferi-decentra-57089> (дата звернення: 1.10.2019 р.).

⁶ Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції. Указ Президента України № 713/2019 від 20.09.2019 р.

⁷ Про схвалення Концепції розвитку гірських територій українських Карпат. Розпорядження Кабінету міністрів України № 232-р від 3 квітня 2019 р.

України «Про розвиток регіону українських Карпат»⁸ обумовлено затвердження Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020-2022 роки та виділення фінансових ресурсів для її реалізації у проекті закону про Державний бюджет України на 2020 та наступні роки.

Аналогічно системний підхід сьогодні планується застосовувати і щодо надання фінансової підтримки з ДФРР. Зміни, які передбачають здійснити в контексті фінансування проектів розвитку територіальних громад, ґрунтуються на необхідності врахування просторового планування розвитку територій. Відтак для отримання фінансових ресурсів з ДФРР для реалізації проектів територіальні громади повинні мати генеральні плани населених пунктів, проекти оптимізації інфраструктурних об'єктів, перспективні плани розміщення ЦНАПів, опорних шкіл, амбулаторій тощо. А самі проекти для фінансування мають бути важливими для розвитку територіальних громад.

Таким чином, формування концепції розвитку гірських територій в Україні та визначення напрямів фінансового забезпечення територій в контексті реалізації стратегії є вагомим позитивним кроком у сфері формування ефективної політики регіонального розвитку.

Сьогодні процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні підходить до свого завершення. Станом на 10 вересня 2019 року в Україні створено 951 ОТГ (за 9 місяців 2019 року сформовано 75 ОТГ) внаслідок об'єднання 4389 громад, тобто 70,1% передбачених перспективними планами громад, якими охоплено 83,8% населення України. Оскільки вибори не відбулися у 69 ОТГ, аналіз проводитиметься по 848-ми громадах (рис. 1).

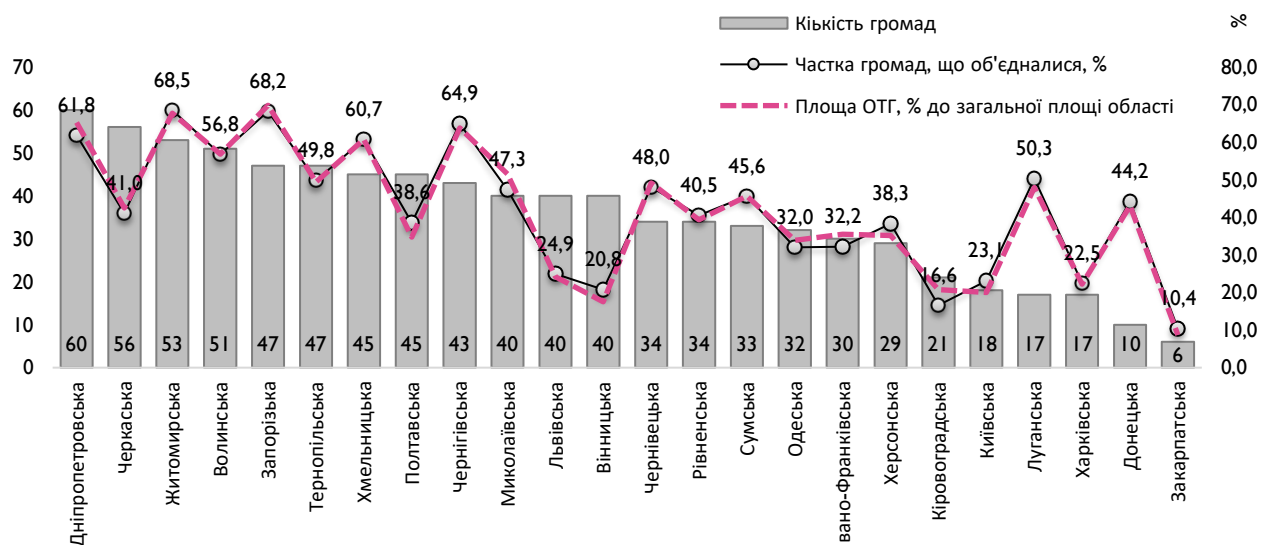


Рис. 1. Особливості формування ОТГ в Україні станом на 10.09.2019 р.

Найбільшу кількість ОТГ створено у Дніпропетровській (60), Черкаській (56), Житомирській (53) та Волинській (51) областях. Натомість у Закарпатській (6), Донецькій (10), Харківській (17) та Луганській (17) областях укрупнення територіальних громад триває значно повільнішими темпами.

Якщо звернутися до питання утворення ОТГ, можна виявити, що середній показник об'єднання громад в одну ОТГ у 2019 році становить 4,5 громад, а середня чисельність населення ОТГ складає 13191 особу. У порівнянні з 2018 роком (18981 особа) цей показник

⁸ Про розвиток регіону українських Карпат. Указ Президента України № 543/2019 від 22.07.2019 р.

суттєво знизився, що можна пояснити нижчим рівнем залученості міст обласного значення до процесу формування ОТГ у порівнянні з попереднім роком, коли було законодавчо визначене право добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до міст обласного значення⁹.

В цьому контексті доцільно акцентувати увагу на тенденціях об'єднання громад навколо міст обласного значення (рис. 2).

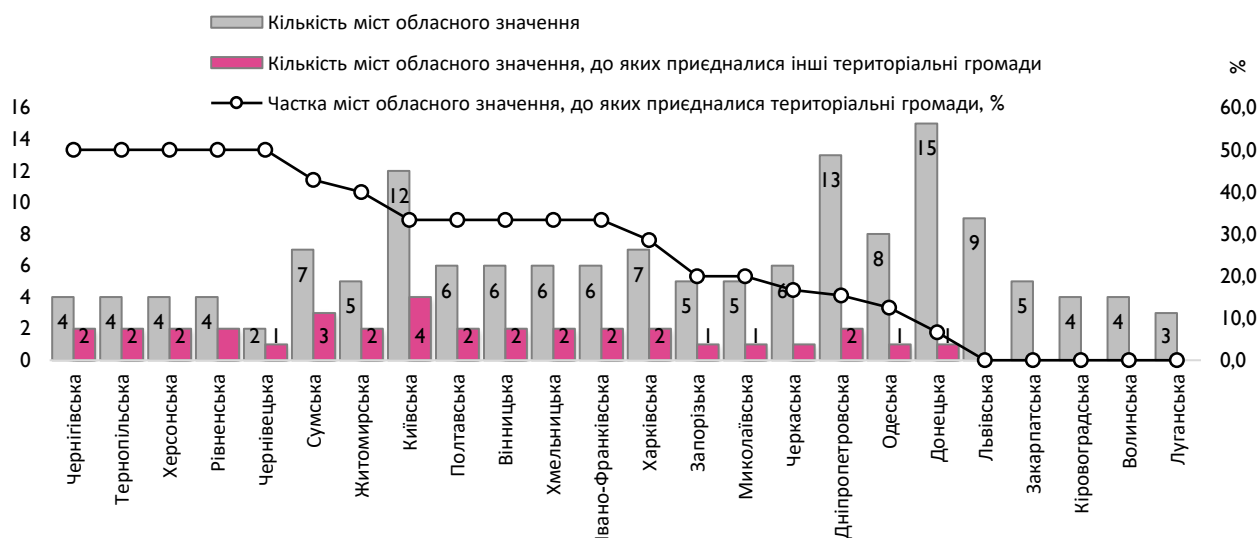


Рис. 2. Залучення міст обласного значення до формування ОТГ в Україні, станом на 10.09.2019 р.

Сьогодні у процес формування ОТГ в Україні включено 23,3% міст обласного значення.

Аналіз особливостей формування ОТГ України та рівня їх фінансової спроможності (рис. 3) дозволяє зауважити наступне:

1. Найбільшими за територіальною ознакою є ОТГ з чисельністю населення більше 15 тис. осіб (507,3 кв. км.). Вони вдвічі переважають площу ОТГ, до складу яких входять міста обласного значення (221,9 кв. км.). Разом з тим, результати дослідження формування ОТГ України підтверджують, що саме міста виступають центрами концентрації ресурсу, зокрема людського; адже середня чисельність ОТГ, в складі яких є місто обласного значення, більше ніж у шість разів перевищує чисельність жителів інших ОТГ, і в три рази – ОТГ з 15 тис. мешканців.

2. ОТГ, сформовані за участю міст обласного значення, характеризуються також значно вищим рівнем фінансової спроможності. Так, власні доходи на одну особу в місцевих бюджетах таких ОТГ найвищі і становлять 2503,3 грн., вони мають найнижчий рівень дотаційності (1,2%) і видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду (17,6%). Таким чином, аналізуючи критерії спроможності ОТГ, розроблені Центральним офісом реформ з децентралізації, можна говорити про високий рівень фінансової спроможності таких громад.

⁹ Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення. Закон України № 2379-VIII від 3.04.2018 р. Відомості ВРУ, 2018, №20, с. 190.

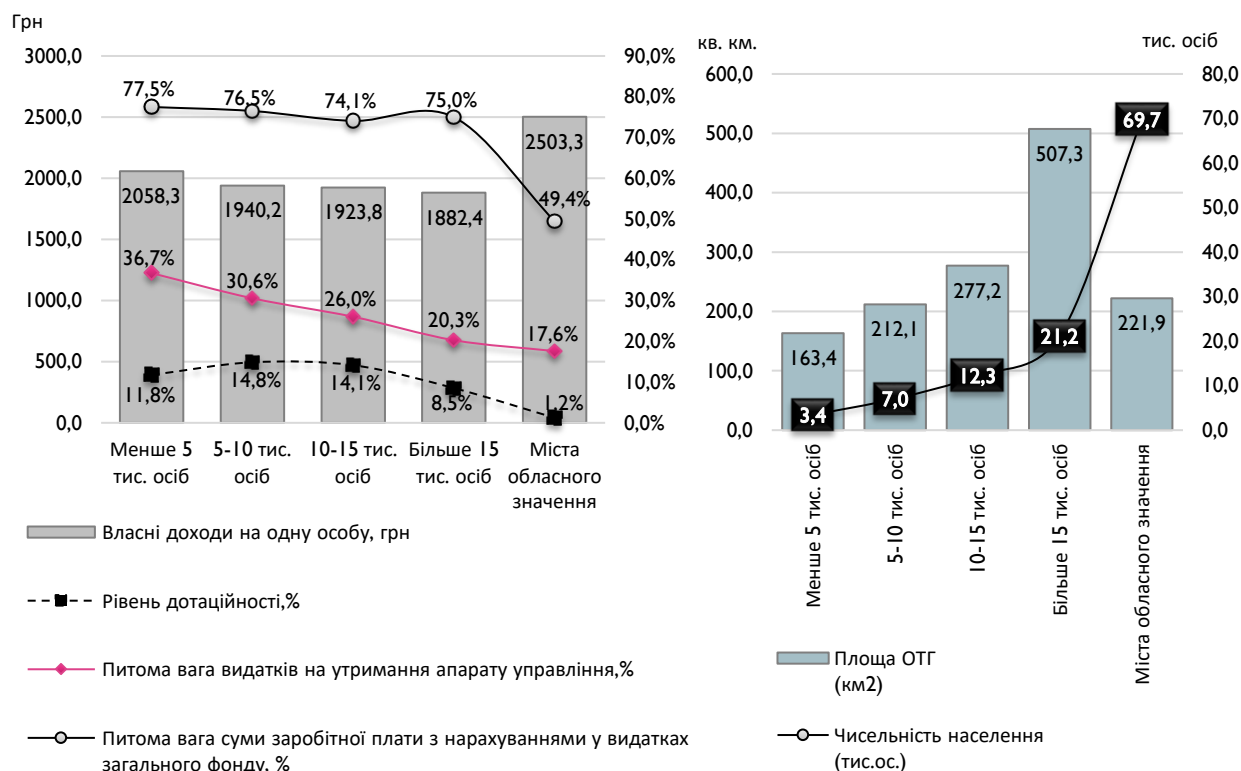


Рис. 3. Окремі показники формування та розвитку ОТГ України за I півріччя 2019 року¹⁰

3. Варто зауважити, що ОТГ України, чисельність населення яких є меншою 5 тис. осіб, характеризуються найвищим показником власних доходів на одну особу з поміж груп ОТГ (за винятком міст обласного значення) – 2068,3 грн, і загалом помітною є тенденція зниження власних доходів на одну особу зі збільшенням чисельності жителів громади. Проте це не впливає на рівень фінансової спроможності таких громад, адже саме в малих ОТГ найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління – більше 1/3 власних доходів громади спрямовується на забезпечення функціонування органу місцевого самоврядування, тоді як у громадах з населенням більше 15 тисяч осіб цей показник становить лише 20,3%.

Враховуючи значно вищий рівень фінансової спроможності міст обласного значення та концентрацію ресурсів і виробничих потужностей в містах, а також їх роль як центрів економічного розвитку, низький рівень їх включеності у процес децентралізації свідчить, по-перше, про незацікавленість органів самоврядування міст в об'єднанні з сільськими громадами, по-друге, про відмову приміських сільських територіальних громад від об'єднання з містом обласного значення та націленість на формування ОТГ без участі міста. Причиною ігнорування сільськими територіальними громадами можливостей, які виникають у зв'язку з приєднанням до міста обласного значення, є загроза втрати фінансової і управлінської самостійності через поглинання містом навколишніх сіл та ризик повної економіко-управлінської асиміляції останніх.

¹⁰ Аналіз бюджетів 806 ОТГ за I півріччя 2019 року, на підставі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної статистичної служби України, даних веб-порталу openbudget.gov.ua експертами Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434?page=12> (дата звернення: 1.10.2019 р.).

2. АКТИВІЗАЦІЯ ВКЛЮЧЕННЯ МІСТ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ У РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Зі стартом реформи децентралізації та модернізації місцевого самоврядування у 2014 р. міста обласного значення опинилися в особливій позиції. Для перетворення їх на центри майбутніх ОТГ, «точки зростання» для прилеглої території, удосконалення системи надання адміністративних послуг їх було визнано спроможними територіальними громадами з усіма відповідними фінансовими й ресурсними повноваженнями. Внаслідок такого рішення, міста обласного значення суттєво наростили обсяги податкових надходжень до місцевих бюджетів (які до реформи були переважно дотаційними), отримали нові управлінські повноваження та фінансові ресурси для їх забезпечення (окрім субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури). Це дало змогу запустити розвиткові проекти у сфері освіти, культури, охороні здоров'я та спорті, здійснити капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, оновити містобудівну документацію тощо. Отримавши додатковий фінансовий ресурс, влада міста не стимулювала прилеглі сільські та селищні громади до об'єднання з містом через небажання розподіляти фінансовий ресурс на утримання менш спроможних сільських та селищних рад, а також і внаслідок певних законодавчих колізій.

Активізація міст обласного значення у формуванні ОТГ з прилеглими територіями відбулася у травні 2018 р. завдяки впровадженню змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹¹ про приєднання територіальних громад до міст обласного значення за спрощеною процедурою (без проведення виборів голови ОТГ та автоматичним включенням голови сільської чи селищної ради до виконавчого комітету новоствореної міської ОТГ). Окрім цього законодавчого інструменту – спрощеного процесу приєднання, існує ще кілька фінансових та організаційних інструментів до створення ОТГ на базі міст обласного значення (ОТГ-МОЗ): фінансові (субвенція на розвиток інфраструктури, субвенція на заходи щодо соціально-економічного розвитку); координаційні (договори про співробітництво між територіальними громадами, державно-приватне партнерство тощо).

Оскільки ініціювання приєднання належить сільським та селищним радам, то міська рада повинна подбати про комунікаційні та координаційні питання, які виникають між ними та сільськими й селищними радами. Законодавством України передбачено надання міським ОТГ низки переваг фінансового, кадрового, просторового та організаційного характеру для обох сторін-учасниць об'єднання.

Фінансові переваги: збільшення обсягу доходів ОТГ за рахунок міжбюджетних трансфертів (субвенція на розвиток інфраструктури) та оподаткування (податкові надходження до ОТГ (ПДФО, плата за землю тощо);

Кадрові переваги: диверсифікований міський ринок праці, концентрація кваліфікованих кадрів, вища якість наданих послуг та їх доступність.

Просторові переваги: зростання територіального ресурсу міської ОТГ, що є запорукою ефективного просторового і стратегічного планування, сприяння процесам управління та агломерування. Єдине просторове планування покликане підвищити ефективність використання соціально-економічного потенціалу ОТГ-МОЗ, забезпечити раціональне місцеве самоврядування та активізувати агломерування на прилеглий

¹¹ Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 03.04.2018 р. 2379-VIII. *Законодавство України*. Веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>.

території, сприяти соціальній та просторовій згуртованості, формуванню місцевої ідентичності.

Інфраструктурні переваги: покращена комунікація та координація вирішення спільних проблем на основі договорів про співробітництво між громадами, реалізація спільних проектів завдяки впровадженню державно-приватного партнерства (ДПП).

Станом на червень 2019 р. налічується 33 ОТГ на базі міст обласного значення (МОЗ), що становить 4% від усіх створених ОТГ. Серед них чотири міста-обласні центри: Вінниця, Житомир, Суми, Тернопіль. Кількість міських ОТГ на базі МОЗ продовжує зростати. Із 33 ОТГ-МОЗ три утворені у 2015 р., 24 – у 2018 р., 6 – протягом першої половини 2019 р. Серед міст обласного значення, до яких приєдналися територіальні громади п'ять належать до великих міст, сім – до середніх, а 21 – до малих (табл. І Додаток А). Це пояснюється переважанням за кількістю серед 187 міст обласного значення малих міст.

Утворення ОТГ-МОЗ у 2018 р. та першому півріччі 2019 р. відбувалося нерівномірно, незважаючи на кількість міст обласного значення в регіоні. Процес приєднання окремих міст обласного значення у першій половині 2019 р. сповільнився необхідністю внесенням змін до перспективних планів формування територій громад. Змінити ситуацію покликано прийняття Верховною Радою України відповідного законопроекту про затвердження обласними державними адміністраціями змін до перспективних планів формування територій громад областей без узгодження їх з обласними радами¹². Очікують на приєднання до міст обласного значення – Мукачєво, Бахмута, Обухова, Івано-Франківська сільські та селищні громади¹³.

Другий етап реформи територіальної організації влади зумовлює подальші дослідження ОТГ-МОЗ з огляду на сприяння законодавчих умов для їх формування, завершення процесу децентралізації на засадах добровільності, що дає змогу визначити проблемні питання, врахувати недоліки на законодавчому, організаційному та інституційному рівнях.

Аналіз фінансових показників діяльності ОТГ-МОЗ в Україні та Центральному регіоні зокрема, визначення проблемних питань та розробка рекомендацій щодо удосконалення інструментів активізації процесу добровільного приєднання потребують аргументованого підкріплення переваг приєднання до міст обласного значення сільських та селищних територіальних громад.

Про відсутність вагомих стимулів до формування ОТГ між великими містами (зі значними фінансовими надходженнями) та прилеглими сільськими громадами, на територіях яких розташовані прибуткові підприємства зазначають й експерти¹⁴. Вони наголошують, що позитивні результати від приєднання полягають в отриманні додаткової державної субвенції на формування інфраструктури ОТГ, залученні інвестицій для забезпечення сталого розвитку на основі розширення ресурсної бази (природно-ресурсного, трудового потенціалів). Очікується, що в перспективі завдяки раціональному використанню ресурсів, інтеграції стратегічного та просторового планування, новаторським ідеям збільшуватимуться доходи таких громад.

Процес формування нових міських ОТГ відбувається повільно, що пояснюється як

¹² Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)» №2189 від 30.09.2019.

¹³ 30 МІСТ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ ВЖЕ СКОРИСТАЛИСЯ МЕХАНІЗМОМ ПРИЄДНАННЯ СУСІДНІХ ГРОМАД. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1117>.

¹⁴ Бахур Н. В. Упровадження змін в організації діяльності громад задля підвищення їх фінансової спроможності. Аналітична записка. Серія «Регіональний розвиток». 2019. № 3. С.6. Сайт. URL: <https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BAKHUR%20REGIONAL%20DEVELOPMENT%20%23%203%202019.pdf>

небажанням сільських та селищних голів йти на добровільне приєднання до міста, так і невизначеною позицією самих міст щодо формування ОТГ. Гальмують процес незатверджені Урядом відповідні зміни до перспективних планів областей. Поки міста обласного значення зволікають з формуванням ОТГ, сусідні громади об'єднуються і підходять впритул до межі міста. Такі міста гостро відчувають дефіцит вільних площ для розміщення об'єктів бізнесу та комунікацій, об'єктів інфраструктури, що спонукає їх до застосування нового формату взаємовідносин – міжмуніципального співробітництва, й можливого подальшого приєднання. Активність міст обласного значення у об'єднанні посилилася необхідністю уточнення та затвердження межі міста в генеральних планах (зміна межі міста визначається у порядку, затвердженого Верховною Радою України), адже більшість містобудівних документів не оновлені, або перебувають в процесі затвердження. Особливої актуальності визначення меж міста набуло при передачі у 2018 р. ОТГ земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів з державної до комунальної власності. Однак попри всі нововведення, для сільських та селищних голів залишається проблемою передача управління селом (селищем) великому місту. Також активніше відбувається об'єднання між селами та селищами – створення сільських ОТГ в приміській зоні, а не приєднання їх до міста обласного значення.

Перешкодою у процесі приєднання територіальних громад до міст обласного значення є неврахування в Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік» змін до показників міжбюджетних трансфертів для бюджетів новостворених громад, які передбачено внести у порядку, визначеному бюджетним законодавством. Тобто, новостворені громади не отримуватимуть у 2019 р. субвенції на формування інфраструктури. Такі неузгодженості не сприяють оперативному збільшенню фінансових надходжень громади¹⁵.

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

Проблемними питаннями інституційного характеру приєднання сільських громад до міст обласного значення є:

- 1) відсутність мотивації до формування ОТГ через незначні фінансові, організаційні, інституційні стимули для всіх учасників майбутнього адміністративно-територіального утворення;
- 2) статистична обмеженість для аналізу фінансово-бюджетних показників сформованих ОТГ-МОЗ у період 2018-2019 рр. (через те, що фінансові надходження для ОТГ формуються з наступного бюджетного року), що не дає змогу обґрунтувати фінансові переваги для сільських територіальних громад;
- 3) нечіткий розподіл повноважень щодо надання соціальних та адміністративних послуг;
- 4) необхідність розробки єдиних стратегічних і планувальних документів для перспективного розвитку;
- 5) недостатньо активне використання інструменту міжмуніципального співробітництва та державно-приватного партнерства.

Збільшення ресурсів при приєднанні територіальних громад до міст-обласного значення: домінування просторових результатів над демографічними. Нарощення

¹⁵ Там само. С.7.

додаткових ресурсів для міської ОТГ є вагомим чинником для приєднання. Результати оцінювання доводять, що міські ОТГ після приєднання отримали суттєво більшу площу за рахунок сільських територіальних громад (рис. 4), додатковий просторовий ресурс для розвитку як міста, так і прилеглих територій, які тісно пов'язані з ним трудовими, освітніми, транспортними та іншими зв'язками.

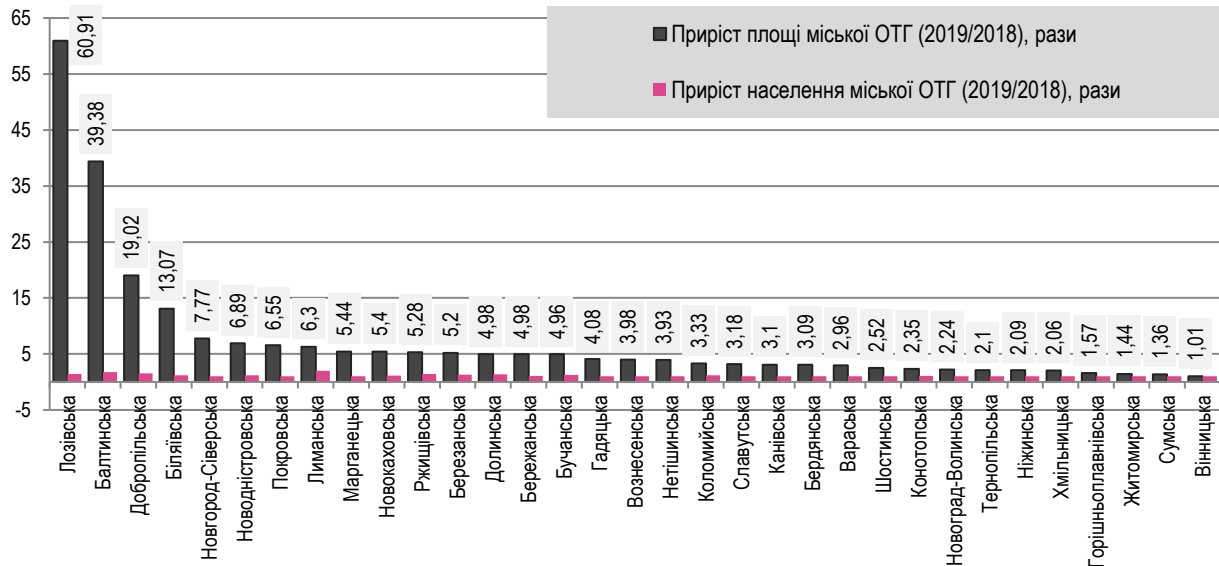


Рис. 4. Розподіл приросту площі та населення міської ОТГ-МОЗ після приєднання сільських, селищних громад (2019 р./2018 р.)*

*Джерело: побудовано за¹⁶

Так, площа Лозівської міської ОТГ у 60 разів є більшою за площу її центру, Балтська міська ОТГ збільшила площу у 40 разів, порівняно з площею міста, а Добропільська міська ОТГ просторово зросла у 20 разів. Лише три міські ОТГ —з Вінницька, Сумська, Горішньоплавнівська в результаті об'єднання несуттєво збільшились у площі, порівняно з площею міста-центру: від 1,01 до 1,57 разів. Так, за даними рис. 4 видно, що майже удвічі зросла чисельність населення Лиманської ОТГ, у півтора рази – чисельність Добропільської міської ОТГ, у 1,4 рази – Лозівської міської ОТГ, у 1,36 рази – Долинської міської ОТГ, що пов'язано з кількістю приєднаних сільських громад (так, до Лозівської ОТГ приєдналося 19 сільських рад, до Добропільської та Долинської ОТГ – по п'ять рад).

Щодо ОТГ-МОЗ Центрального регіону України, то на червень 2019 р. таких було п'ять, притому, що в регіоні є 22 міста обласного значення, які розташовані в областях: у Вінницькій – 6 МОЗ (з них 2 ОТГ-МОЗ, у тому числі й обласний центр), у Кіровоградській області – 4 міста обласного значення, поки не створено жодної ОТГ-МОЗ, у Полтавській області – 6 міст (з них 2 створили ОТГ-МОЗ), у Черкаській – 6 міст обласного значення (одна Канівська міська ОТГ) (табл. 1).

Лідером за результатами приєднання серед ОТГ-МОЗ Центрального регіону України як за територіальними, так і демографічними характеристиками є Гадяцька міська ОТГ, площа якої зросла у чотири рази, а населення – на тисячу осіб. Гадяцька міська ОТГ, створена 19.09.2018 р. приєднанням однієї сільської територіальної громади, яка охоплювала 10 сіл. Вона характеризується зміщенням центром ОТГ відносно віддалених населених пунктів у її складі, що може створювати проблеми з транспортною доступністю

¹⁶ Територіальні громади. Децентралізація. Офіційний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>; Портал об'єднаних громад України. URL: <https://gromada.info/gromada>.

до суспільних послуг. Відстає за приростом площі та чисельності населення Вінницька міська ОТГ, яка несуттєво наростила обсяги ресурсів, приєднавши у 29.11.2018 р. одну територіальну громаду – смт. Десна.

Таблиця І

**ОТГ на базі міст обласного значення Центрального регіону України,
станом на 18.06.2019 р.***

ОТГ-МОЗ	Площа міста, км² 2018 р.	Населення міста, осіб, 2018 р.	Площа міської ОТГ, км², 2019 р.	Населення міської ОТГ-МОЗ, осіб, 2019 рю	Збільшення площі міської ОТГ (2019/2018), рази	Збільшення населення (2019/2018), разів	Приріст площі міської ОТГ (у 2019 до 2018) / приріст населення міської ОТГ (у 2019 до 2018), разів
Вінницька	113,2	371 855	113,8	373 164	1,01	1,01	1,01/1,01
Хмельницька	20,49	28 200	42,21	28 579	2,06	1,01	2,06/1,01
Гадяцька	17,78	23 960	72,48	24 954	4,08	1,04	4,08/1,04
Горішньоплавнівська	110,9	51 955	174,58	52 650	1,57	1,01	1,57/1,01
Канівська	17,42	23 884	54	24 518	3,10	1,03	3,10/1,03

*Джерело: складено та розраховано за даними: ¹⁷

Станом на жовтень 2019 р. Вінницька міська ОТГ є лідером за чисельністю населення – 371 139 міських мешканців. Процес приєднання триває в області надалі. Так, до утворення нової міської ОТГ готова Жмеринка, яка приєднає три територіальні громади. Хмельницька міська ОТГ, утворена 20.11.2018 р. шляхом приєднання однієї сільської територіальної громади, може розраховувати як і інші міські ОТГ на субвенцію на формування інфраструктури (яка розраховується пропорційно чисельності сільського населення громади та площі ОТГ).

Створена у квітні 2019 р. Горішньоплавнівська міська ОТГ приєднала дві сільські територіальні громади, причому центр – м. Горішні Плавні дещо віддалене від північної частини території нової громади, що потребуватиме оптимізації транспортної логістики та системи надання суспільних послуг.

Канівська міська ОТГ, утворена у листопаді 2018 р. шляхом приєднання однієї сільської громади, за просторовою конфігурацією далека від рекомендованого Методикою формування спроможних ОТГ (2015 р.) розташування центру громади. Однак тут ситуація вирішується кращою транспортною доступністю до міста, яке акумулює необхідні центри з надання послуг. П'ять з шести міських ОТГ-МОЗ Центрального регіону України у 2019 р. формували новий бюджет, отримували субвенції з державного бюджету, використовували переваги зі збільшення площі громади та чисельності населення, що відобразилося у відповідних податкових надходженнях.

Зазначимо, що значно зрісши просторово, ОТГ-МОЗ не стали чисельнішими, що пояснюється концентрацією населення у містах обласного значення та незначною кількістю приєднаних сільських територіальних громад з низькою чисельністю населення. Однак очікується зростання податкових надходжень, адже саме у прилеглих до міст територіальних громадах існує низка платоспроможних підприємств.

Додаткові фінансові ресурси. За даними групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, у структурі надходжень до загального фонду місцевих бюджетів плата за землю становить близько 13-15 %, а в надходженнях місцевих

¹⁷ Децентралізація. Офіційний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>; Портал об'єднаних громад України. URL: <https://gromada.info/gromada>

податків і зборів – понад 50 %¹⁸. Передача земель за межами населених пунктів у комунальну власність міських ОТГ дасть їм змогу значно розширити базу оподаткування за рахунок плати за земельні ділянки й потенційно збільшити надходження до бюджету міських ОТГ.

Державна казначейська служба України станом на 2019 р. подає дані про бюджети міст обласного значення, у яких відбулося приєднання до 2019 р. як «бюджет міста N», а не бюджет міської об'єднаної територіальної громади, що дещо дезінформує користувачів при аналізі доходів та видатків місцевих бюджетів. Лише для Балтської, Біляївської та Лиманської ОТГ (утворених у 2015 р.) подана інформація про бюджет ОТГ як «міської ОТГ».

Процес приєднання до міст обласного значення триває, можна зробити перші припущення щодо зростання доходів місцевих бюджетів ОТГ. Адже передбачено, що власні доходи місцевих громад у 2019 р. зростуть також за рахунок низки податкових новацій, зокрема від зарахування:

- ПДФО від надання фізичним особами земельних ділянок в оренду до місцевого бюджету за місцезнаходженням об'єктів оренди, що спонукатиме органи місцевого самоврядування до підвищення прозорості надання земель у оренду;
- 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення до місцевого бюджету за місцем їх видобутку тощо¹⁹.

Результати експертного оцінювання виконання місцевих бюджетів за перше півріччя 2019 р. ОТГ-МОЗ знайшли відображення у окремії п'ятій групі аналізованих ОТГ²⁰, для коректного порівняння з іншими одиницями базового рівня. Перші чотири групи виділені за чисельністю населення в ОТГ. До п'ятої групи увійшли 27 міських ОТГ, які налічують 1 882,8 тис. осіб, що становить 22,7% населення досліджуваних 806 ОТГ. За чисельністю населення група ОТГ-МОЗ займає друге місце серед п'яти груп. Експерти оцінили фінансові результати діяльності міських ОТГ за чотирма показниками: доходи на одну особу; рівень дотаційності бюджетів; частка видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ; питома вага заробітної плати у видатках загального фонду.

Розподіл доходів та видатків на утримання апарату управління, рівня дотаційності бюджетів серед 27 ОТГ-МОЗ наведено на рис. 5.

За обсягами доходів загального фонду з ОТГ-МОЗ Центрального регіону України лише Вінницька та Канівська міські ОТГ мали показники вище середнього по Україні серед аналогічних ОТГ-МОЗ, а Гадяцька та Хмельницька – нижче середнього. У середньому, одна ОТГ-МОЗ отримала 197,9 млн грн, що є найбільшим показником серед інших аналізованих ОТГ. Із 806 ОТГ у 217 (26,9% загальної кількості) показник власних доходів на одного мешканця перевищував середній показник за всіма ОТГ, а в групі ОТГ-МОЗ таких громад є понад половину: 17 з 27 ОТГ²¹. Якщо в середньому показник доходів на одного мешканця громади ОТГ становив 2 129 грн, то в групі ОТГ-МОЗ середній показник доходів був на рівні 2 503 грн. ОТГ-МОЗ характеризувалися нижчою залежністю від дотаційних ресурсів з державного бюджету. Дотаційним був бюджет Хмельницької міської ОТГ – 2%. Рівень дотаційності ж бюджетів інших трьох ОТГ-МОЗ Центральної України коливався від 0 до -4,5, що засвідчує про високі власні доходи цих ОТГ і можливість перераховувати реверсну дотацію до держбюджету.

¹⁸ Пальчук В. Про форум у Краматорську 25-26 жовтня 2018 року «Ефективне місцеве самоврядування, як запорука демократичної правової держави...», який організувала Рада Європи в Україні, Мінрегіон, Донецька та Луганська ОДА. 2018. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/pro-forum-u-kramatorsku-25-26-zhovtnya-2018-roku-efektyvne-mistseve-samovryaduvannya>.

¹⁹ Що отримають місцеві бюджети 2019 року? 2018. Сайт. URL: http://cost.ua/news/637-local_budgets_2019

²⁰ Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. Сайт Децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434>.

²¹ Там само.

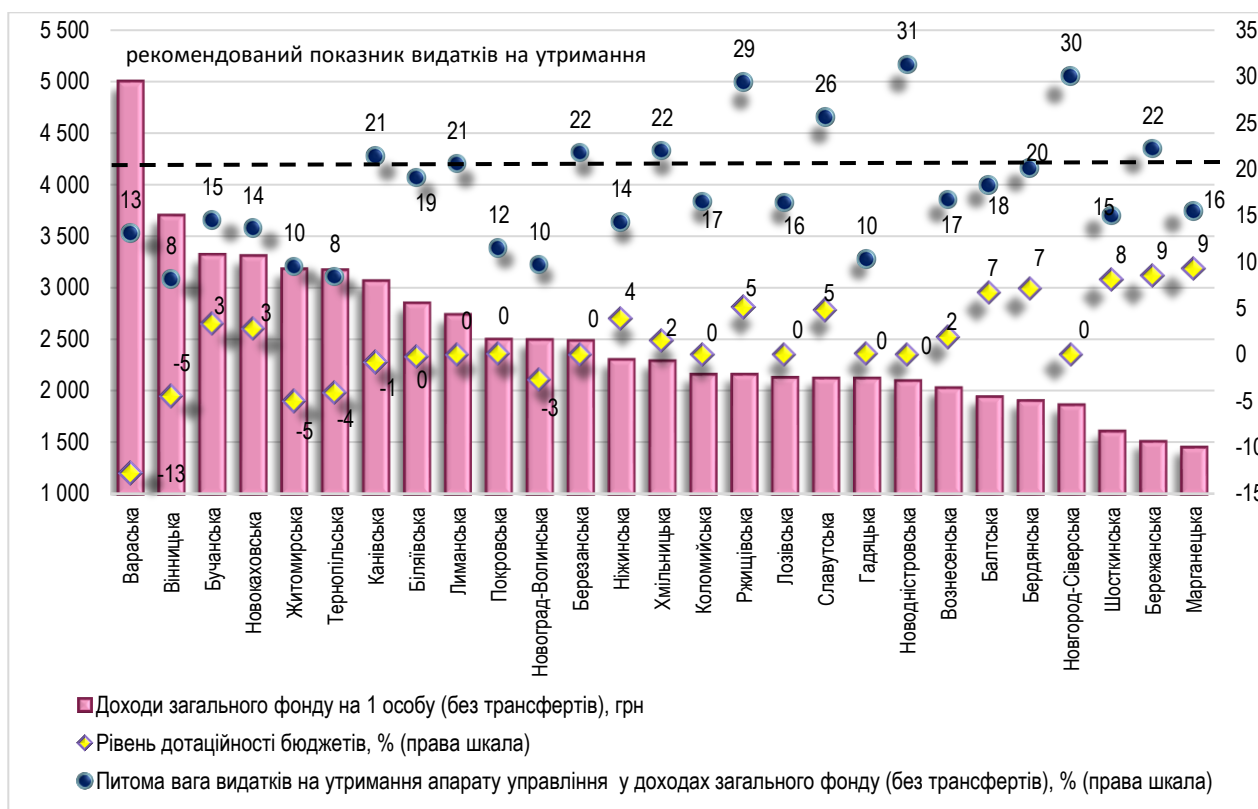


Рис. 5. Розподіл доходів та видатків ОТГ-МОЗ за перше півріччя 2019 р.*

*Джерело: побудовано за²²

Серед 27 ОТГ-МОЗ найвищий рівень дотаційності становив 9,3% у Марганецькій ОТГ, при тому, що в ОТГ першої групи (з чисельністю населення понад 15 тис. осіб) найвищий рівень дотаційності – 50,5%, а діапазон значень цього показника коливався серед ОТГ від -8,1% (Соледарська ОТГ Донецької області) до 50,5% (Біловодська ОТГ Луганської області) (рис. 6-7). Найнижчим рівнем дотаційності бюджету характеризуються: Вараська ОТГ – -12,8% (на її території знаходиться Рівненська АЕС), а також Житомирська ОТГ – -5%, Вінницька ОТГ – -4,5%, Тернопільська ОТГ – -4,1% (обласні центри з потужним економічним потенціалом). Отже, понад половину ОТГ-МОЗ отримували в аналізованому періоді дотацію з держбюджету, чверть ОТГ – перераховували реверсну дотацію до держбюджету, і лише кожна п'ята ОТГ не отримувала і не перераховувала дотацій, оскільки у них був збалансований бюджет.

Також позитивно, порівняно з іншими ОТГ, можна оцінити невелику частку видатків на утримання органів управління (максимальний показник – 31,3% обсягу власних доходів за рекомендованих 20%). Лише 9 міських ОТГ з 27 перевищують рекомендовану норму (рис. 6), серед них дві з ОТГ Центрального регіону України – Хмельницька міська ОТГ з показником у 22%, та Канівська міська ОТГ – 21 %.

У видатках загального фонду бюджету майже 60% ОТГ-МОЗ половину становить заробітна плата (рис. 7), причому у 15% ОТГ вона складає понад 60%, а максимального значення набуває у Балтській ОТГ – 84,3%. Зазначимо, що така висока частка заробітної плати зумовлена великою кількістю громад, що об'єдналися – 18 (16 старостинських округів), а тому й значною кількістю штатних співробітників бюджетної сфери. Якщо ж розглядати ОТГ-МОЗ за чисельністю населення, то можна констатувати, що великі міські

²² Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. Веб-сайт Децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434>

ОТГ (понад 100 тис. осіб) характеризуються низькою часткою заробітної плати у видатках загального фонду бюджету – у середньому – 40,1%, середні ОТГ – 42,2%, малі – 55%. Більші розміри та чисельність населення міських ОТГ характеризуються вищим економічним (податковим) потенціалом, а тому передбачається подальше поглиблення диференціації можливостей і рівня розвитку не лише серед сільських та міських ОТГ, а й в групі найбільш спроможних міських ОТГ-МОЗ, що нівелює питання стратегічного бачення перспектив²³.

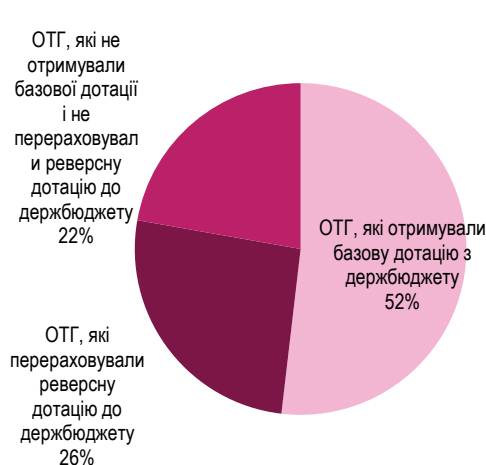


Рис. 6. Структура ОТГ-МОЗ за дотаційністю бюджетів, % (станом на перше півріччя 2019 р.)*

*Джерело: побудовано за²⁴

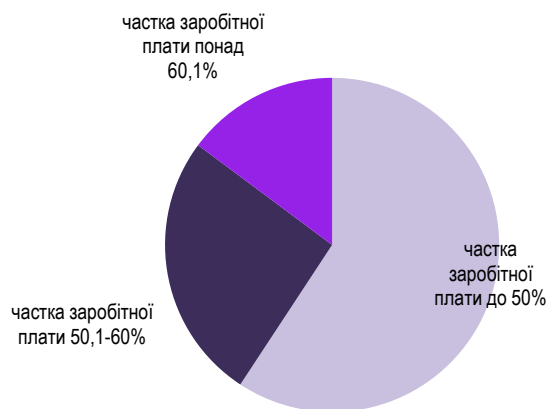


Рис. 7. Структура ОТГ-МОЗ за часткою заробітної плати у видатках загального фонду бюджету, % (станом на перше півріччя 2019 р.)*

Експерти зазначають, що обсяги видатків, спрямованих на виплату заробітної плати з нарахуваннями відображають спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту²⁵. Однак, при детальному аналізі діяльності ОТГ-МОЗ за показниками фінансової спроможності, виходить, що Вараська ОТГ, яка є лідером за доходами на одного мешканця громади, з найнижчим серед групи рівнем дотаційності бюджету, за підсумком виходить на п'яте місце лише тому, що частка заробітної плати у видатках сягає 51,3%.

Під час оцінювання фінансової спроможності громади вважаємо за доцільне додатково враховувати чисельність працівників апарату управління у розрахунку на 1000 осіб; рівень забезпеченості освітньою субвенцією; темпи росту власних доходів до фактичних надходжень за відповідний період минулого року; темпи росту місцевих податків до фактичних фінансових надходжень за відповідний період минулого року, а також обсяг сплаченого ПДФО на одну особу в динаміці, що суттєво доповнює оцінювання та нівелює значні розриви між громадами²⁶. Зазначимо, що це лише попередні результати оцінювання фінансових показників за перше півріччя 2019 р., точніші дані про **прямі міжбюджетні трансферти та ПДФО новостворених ОТГ-МОЗ (з приєднаних**

²³ Сторонянська І.З., Патицька Х.О. Адміністративно-фінансова децентралізація: цілі реформи та результати першого етапу. *Регіональна економіка*. 2019. №1. С.11.

²⁴ Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. Сайт Децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434>

²⁵ Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за I півріччя 2019 року. Веб-сайт Децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434>

²⁶ Фінансові результати місцевих бюджетів за січень-червень 2019 року Черкаської області. Сайт. URL: <http://lgdc.org.ua/branch/22/finansovi-rezultaty-miscevyh-byudzhetyh-za-sichen-cherven-2019-roku-cherkaskoyi-oblasti>.

сільських громад) надійдуть у 2020 році. Водночас Кабінету Міністрів України за підсумками першого півріччя 2019 р. за результатами виконання місцевих бюджетів доручено подати пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету України на 2019 рік у частині збільшення освітньої і медичної субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам²⁷.

Додатковим фінансовим ресурсом як для міста обласного значення, так і мешканців сільських громад після об'єднання є **субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури**, яку до приєднання місто не отримувало. Станом на червень 2019 р. 27 ОТГ-МОЗ отримували цю субвенцію сумарно у розмірі 56 144,8 тис. грн (що становить близько 3% від загального обсягу субвенції на 2019 р. – 2,1 млрд. грн), в середньому 2 078 тис. грн на міську ОТГ, причому у розрахунку на одну особу розмір субвенції коливався від 1,7 грн у Вінницькій міській ОТГ до 256 грн у Балтській міській ОТГ (рис. 8).

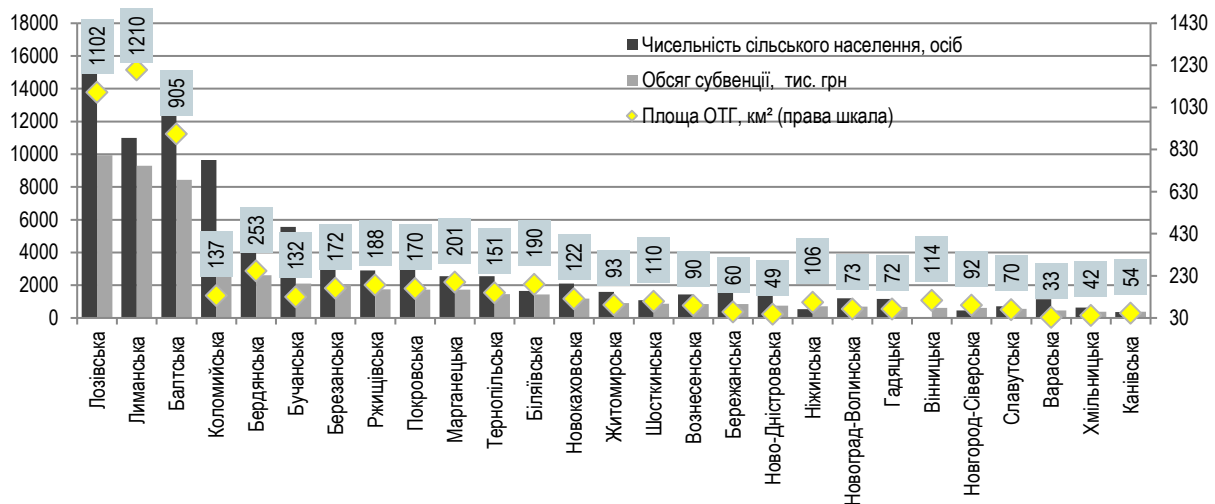


Рис. 8. Розподіл обсягу субвенції на формування інфраструктури між ОТГ на базі міст обласного значення в розрахунку на одну особу порівняно з чисельністю сільського населення та площею ОТГ*

*Джерело: розраховано автором за даними²⁸

Лідерами за абсолютними обсягами субвенції на розвиток інфраструктури є Лозівська міська ОТГ – 9 939,1 тис. грн, Лиманська – 9 286,3 тис. грн, Балтська – 8 428,1 тис. грн, Коломийська – 3 130,5 тис. грн, що значно перевищувало середній обсяг субвенції серед 27 ОТГ-МОЗ (2 078,3 тис. грн). У цих же міських ОТГ чисельність сільського населення є більшою, порівняно з іншими ОТГ-МОЗ. За обсягами субвенції на одного мешканця лідирують Балтська та Лиманська міські ОТГ – 256 та 217 грн відповідно, при середньому показнику у 55 грн у цій групі ОТГ. Водночас для Вінницької, Житомирської та Тернопільської міських ОТГ обсяг зазначеної субвенції на одного мешканця становив 2, 3 та 7 грн відповідно, що свідчить про недостатній рівень додаткового фінансування, щоб бути додатковим фінансовим надходженням внаслідок приєднання. Зазначимо, що у 2019 р. субвенція на формування інфраструктури передбачена у розмірі 2,1 млрд грн на 806 ОТГ, що становить лише 495 грн на одного мешканця міської ОТГ. Зменшення обсягу субвенції у розрахунку на одного мешканця знижує мотивацію багатьох громад до приєднання. А

²⁷ Місцеві бюджети 2019 – експерти прокоментували особливості закону про Держбюджет. Сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10285>.

²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 280-р від 24 квітня 2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-rozpodilu-obsyagu-sbvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-na-formuvannya-infrastrukturi-obyednanih-teritorialnih-gromad-u-2019-roci?fbclid=IwAR3rNEdJQNxgkLStCqCUn5KH-aPIb4y-EQKcBE7oggcMLPF7-deEI2LB1Y>

тому цільове призначення субвенції на розвиток інфраструктури (на розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації; підвищення якості надання адміністративних послуг; створення сучасних систем організації управління громадою; реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ об'єднаних територіальних громад тощо) через її низький обсяг унеможливорює реалізацію вартісних проектів.

Тобто, просторовий ресурс, який отримує після приєднання міська ОТГ є вагомим стимулом створення ОТГ, оскільки площа враховується при розрахунку субвенції на формування інфраструктури, то між обсягом субвенції та площею існує пряма кореляція. Окрім того збільшення площі території забезпечить зростання обсягів земельного податку, який у структурі доходів ОТГ коливається в межах 10-15%.

Однак за щорічного скорочення обсягів субвенції на формування інфраструктури для ОТГ, дана підтримка перестає бути додатковим фінансовим ресурсом, який повинен стимулювати як міських так і сільських мешканців до об'єднання. Доступ до додаткових фінансових ресурсів для розвитку після приєднання до міста стає важливим передусім для сільської громади, яка має потреби у покращенні рівня комфортності проживання мешканців та вирішення нагальних інфраструктурних потреб. Водночас високий рівень зношеності інженерної, транспортної та соціальної інфраструктури окремих міст потребує модернізації та значних інвестицій, лише за умови поєднання і узгодження інтересів між міською та сільською громадою можливе раціональне використання обсягів зазначеної субвенції. Водночас слід наголосити на доцільності зміни формули обчислення обсягів субвенції для існуючих та нових ОТГ-МОЗ, які характеризуються низькою часткою сільського населення та невеликою площею.

Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку, яку місто отримувало як спроможна територіальна громада з початком реформи децентралізації є вагомим фінансовим ресурсом, хоча його розподіл є непрозорим адже надається не всім громадам, а тим, які змогли довести свою політичну лояльність.

Так, станом на 2019 р. у Розподілі субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій наведено лише 18 з 33 ОТГ-МОЗ. На них припадає 118 445 тис. грн, що **вдвічі більше** від обсягу субвенції на формування інфраструктури. Причому розподіл такої субвенції є вкрай нерівномірним: від 75 млн грн для Вінницької міської ОТГ (бюджету м. Вінниця) до 50 тис. грн – для Хмельницької міської ОТГ. У середньому на міську ОТГ припадає 6 580 тис. грн (табл. 2).

Таблиця 2

Розподіл субвенції бюджетам ОТГ-МОЗ на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2019 році

Область	Назва ОТГ	Обсяг, тис. грн
Вінницька	Вінницька	75 000,0
	Хмельницька	50,0
Житомирська	Новоград-Волинська	1 120,0
	Житомирська	2 000,0
Запорізька	Бердянська	6 000,0
Рівненська	Вараська	270,0
Сумська	Сумська	9 085,0
Харківська	Лозівська	710,0
Черкаська	Канівська	820,0
Полтавська	Гадяцька	500,0
Чернігівська	Ніжинська	790,0
	Новгород-Сіверська	850,0
Київська	Березанська	1 121,0
	Ржищівська	2 300,0
Хмельницька	Славутська	763,0

Область	Назва ОТГ	Обсяг, тис. грн
Івано-Франківська	Коломийська	3 000,0
Одеська	Балтська	13 746,0
Тернопільська	Бережанська	320,0
118 445,0		

*Джерело: складено автором за даними²⁹

ОТГ-МОЗ Центральної України

Серед ОТГ-МОЗ, які отримуватимуть у 2019 р., так звану, «депутатську» субвенцію лідирують такі ОТГ Центрального регіону України: Вінницька, Хмельницька, Канівська та Гадяцька, на які припадає 65% загального обсягу субвенції на соціально-економічний розвиток для всіх ОТГ-МОЗ.

Проблеми деформованих просторових конфігурацій міських ОТГ. Результати аналізу формування міських територіальних громад на базі МОЗ, які перебувають у стані проектних ОТГ, показують потенційні резерви для створення ОТГ-МОЗ: зі 149 міст обласного значення 33 міста створили ОТГ, 78 внесені до перспективних планів, поза планами залишаються 38 міст обласного значення³⁰. Зазначимо, що аналізовані окремі ОТГ-МОЗ за своєю конфігурацією, яка є витягнутою та некомпактною, суперечать Методиці формування спроможних ОТГ (2015 р.) у частині порушення зони доступності адміністративного центру територіальної громади (часової доступності до 30 хв.). Згідно з положенням Методики, зона доступності не повинна перевищувати 20 км по дорозі з твердим покриттям (25 км), якщо чисельність територіальної громади не становить понад 10% від кількості ОТГ³¹. Натомість, найбільша чисельність населення зосереджена у місті, а сільські мешканці віддалених населених пунктів будуть змушені долати значну відстань до центру надання послуг, або ж організовувати альтернативні способи їх отримання.

77 міст обласного значення з усіх боків оточені ОТГ, що не дозволяє їм збільшувати власні території³². Наслідками зволікання подальшого формування ОТГ-МОЗ можуть стати *некомпактні конфігурації таких ОТГ, зі зміщенням адміністративним центром, деформованою зоною доступності, порушенням принципу нерозривності території³³, зі складним та розірваним просторовим плануванням приміської зони*, які вже спостерігаються в Житомирській, Вінницькій, Тернопільській³⁴, Коломийській, Канівській, Вінницькій, Гадяцькій міських ОТГ. Чи не єдиною серед ОТГ-МОЗ на даний час, яка має компактну просторову форму є Сумська міська ОТГ

Серед ОТГ-МОЗ областей Центрального регіону України такими, що можуть мати труднощі у доступі до центру ОТГ є Гадяцька, Горішньоплавнівська та Канівська міські ОТГ. Щодо Горішньоплавнівської міської ОТГ, то вона знаходиться поблизу міста Кременчука й перебуває в зоні впливу Кременчуцько-Світловодської агломерації, що потребуватиме посилення співпраці між громадами, які входять у ОТГ для збереження традиційних трудових, виробничих та транспортні зв'язки.

²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від № 500-р 10 липня 2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-rozpodilu-u-2019-500-r>.

³⁰ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10.07.2019 р. https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/425/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_10.07.2019.pdf

³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

³² Аналітичний дайджест #12: спроможність територіальних громад ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». 2019 URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2019/08/05/analitichniy-daydzhest-12-spromozhnist-teritorialnih-gromad/>

³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10>.

³⁴ Портал адміністративно-територіального устрою України. Тернопільська міська об'єднана територіальна громада. Веб-сайт. URL: <http://atu.gki.com.ua/ua/karta#map=11//48.574108436230496//24.900512695312504&&layer=8906587201596708-1,100//7376316114267884-1,100//8977813008084459-1,100&&action=info-7376316114267884,1922460606019929912>.

Відомо, що міста зі сформованими компактними приміськими територіями (агломераційною периферією) мають кращу інфраструктуру, вищу якість надання адміністративних, освітніх, медичних, культурних, побутових послуг. Міста для власного розвитку потребують використання просторових, рекреаційних та інших можливостей прилеглих територій. Але вирішуватися спільні питання розвитку поселень та потреб їхніх мешканців повинні, на думку експертів, на основі широко розповсюдженого за кордоном і впровадженого у вітчизняну практику *інструменту міжмуніципальної співпраці*. А тому сформовані де-факто міські агломерації в Україні існують в умовах відсутності державного врегулювання механізмів взаємодії територіальних громад поза міжмуніципальним співробітництвом та потребують альтернативних інструментів синхронізації розвитку міста і приміських територій на засадах інтегрованого просторового планування. Новоутворені ОТГ-МОЗ порушили цілісність формування міських агломерацій, об'єднавшись із тими суміжними територіальними громадами, які залишилися поза ОТГ, і в результаті опинилися в тісному сусідстві із сільськими ОТГ. Мешканці прилеглих до міста сільських ОТГ в силу близькості розташування до нього і надалі користуються агломераційними ефектами: доступом до медичних, освітніх, культурних послуг тощо. Отже, принцип єдиного інтегрованого планування під час формування на цьому етапі децентралізації для окремих ОТГ-МОЗ є порушеним, чи вдасться реалізувати агломераційний потенціал *інструментами міжмуніципального співробітництва чи приватно-публічного (державно-приватного) партнерства* покаже час.

Співробітництво між територіальними громадами є інструментом активізації розвитку міських ОТГ та міських агломерацій, сприяє усуненню недовіри та покращення комунікації між містом та приміськими територіальними громадами. Водночас небагато міст та сільських громад використовують можливості міжмуніципального партнерства.

Так, за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, станом на 10 липня 2019 р. укладено 440 договорів про співробітництво між 1089 територіальними громадами³⁵. Лідерами серед областей є Полтавська (102 договори), Вінницька (92 договори), Сумська (37 договорів) області. За даними Реєстру договорів міжмуніципального співробітництва³⁶ станом на 10.10.2019 р. встановлено, що лише двадцятьма містами обласного значення укладено 57 договорів, що становить 12% від усіх договорів (483 договори). Серед усіх договорів про міжмуніципальне співробітництво 28 (або майже половина) припадає на місто Могилів-Подільський (причому це місто уклало окремо договори з кожного сільською чи селищною громадою), 8 договорів уклало місто Луцьк (лише з однією прилеглою територіальною громадою), 3 – місто Ковель, Тернопіль та Борислав – по 2, решту 14 міст підписали по одному договору. Найбільша частка укладених договорів припадає на 2018 рік – 58 %. Серед сфер діяльності укладених договорів переважає «надання адміністративних послуг». Області Центральної України (Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська) суттєво переважають за кількістю укладених договорів – 30 договорів (або 53%), які припадають на три міста обласного значення.

З огляду на низьку залученість міст до укладання договорів про співробітництво, інструмент міжмуніципальної співпраці є поки що недооціненим та недостатньо розвиненим.

³⁵ Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. 10 липня 2019 р. Децентралізація: Сайт. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/425/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.07.2019.pdf

³⁶ Реєстр договорів міжмуніципального співробітництва. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/reestr-10.10.2019.pdf>

Щодо інших міст обласного значення, то станом на перше півріччя 2019 р. навколо них склалася ситуація, яка характеризується різними ознаками взаємовідносин МОЗ, МОЗ-ОТГ та сільських ОТГ, які можна поділити на **три групи**:

- 1) міста обласного значення, які сформували ОТГ-МОЗ;
- 2) міста обласного значення (у тому числі міста-обласні центри) в тісному сусідстві з сільськими ОТГ, просторово затиснуті з багатьох боків, обмежені у виборі вільних територіальних громад для приєднання;
- 3) міста обласного значення, які не межують з ОТГ, мають можливість об'єднатися з прилеглими територіальними громадами та сформувати компактні міські ОТГ.

Для міських ОТГ **першої групи** слід активізувати інструмент міжмуніципального співробітництва між сусідніми громадами, раціонально використовувати субвенцію на розвиток інфраструктури та заходи соціально-економічного розвитку окремих територій. Для реалізації великих інфраструктурних проектів варто застосовувати інструмент державно-приватного партнерства.

Для міст обласного значення **другої групи** актуальним є міжмуніципальне співробітництво між містом та ОТГ. Хоча створення сільських ОТГ на межі з великими містами загалом суперечить Методиці формування спроможних громад та ідеології реформи, визначеній у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, проте це вже стало реальним фактом, який слід компенсувати співробітництвом міжтериторіальними громадами в інтересах населення своїх громад. Багато з таких міст у тісному сусідстві з ОТГ відчуває брак просторового ресурсу, тож розширення рамкових угод про співробітництво та диверсифікація сфер діяльності для співпраці сприяли б гармонійному розвитку міських ОТГ, які сформували міську агломерацію.

Містам обласного значення **третьої групи** слід активізувати процес приєднання сільських, селищних громад в міську ОТГ задля збільшення просторового ресурсу та формування більш однорідного в економічному плані середовища «місто-село». Окрім того, впровадження у регіональні стратегії соціально-економічного розвитку стратегічних завдань щодо забезпечення поширення позитивного впливу міст на розвиток сільських територій і започаткування партнерств, дасть змогу отримувати фінансування таких проектів коштом Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Міста обласного значення, які ще остаточно не вирішили питання формування міської ОТГ з довколишніми територіальними громадами мають обмежений перелік інструментів для стимулювання сільських громад до створення міської ОТГ. До них належать договори про співробітництво, державно-приватне партнерство та інструмент взаємодії та комунікації між органами місцевого самоврядування і громадськості.

У 2019 р. в областях почалася робота над підготовкою нових регіональних стратегій розвитку на період до 2027 рр., що відкриває можливості для врахування узгодження інтересів міських та сільських територій для розвитку регіонів³⁷. Додатковим стимулом співробітництва між міськими та сільськими територіальними громадами є підвищення з 2019 р. мінімальної вартості проекту міжмуніципального співробітництва, що може фінансуватись за рахунок ДФРР, до 5 млн грн.. Це спонукатиме громади до підготовки масштабніших проектів, які реалізовуватимуться на великій території і, підготовка яких буде технічно складнішою.

Отже, тривалість процесу децентралізації та незначний термін функціонування ОТГ-

³⁷ Ткачук А. Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських та сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні (короткий виклад). Аналітична записка. 30.10.2018. URL: Інститут громадянського суспільства. <https://www.csi.org.ua/news/analitichna-zapyska-oglyad-sytuatsiyi-shhodo-vprovadzhennya-partnerstv-miskiyh-ta-silskiyh-terytorialnyh/>

МОЗ засвідчують існування: високого рівня недовіри сільського населення й органів місцевого самоврядування, що перешкоджає їх приєднанню до великого міста; нечітких переваг та ризиків для кожної зі сторін-учасниць об'єднання; незначної частки субвенції на формування інфраструктури для ОТГ-МОЗ внаслідок непропорційного зростання кількості ОТГ та розміру субвенції, а також критеріїв її розрахунку; непрозорого розподілу субвенції на заходи щодо соціально-економічного розвитку та значної її диференціації між ОТГ-МОЗ; просторово некомпактних міських ОТГ, зі зміщеним центром внаслідок небажання окремих громад до приєднання та існування сусідніх сільських ОТГ; низького рівня застосування міжмуніципального співробітництва та державно-приватного партнерства; домінування ОТГ-МОЗ Центрального регіону України за кількістю договорів про співробітництво між територіальними громадами та обсягами субвенції на заходи щодо соціально-економічного розвитку порівняно з іншими міськими ОТГ.

Гармонійні відносини між містом та селом забезпечують соціально-економічний розвиток обом громадам. Концентрація фінансових, людських, виробничих, житлових, інфраструктурних ресурсів у містах сприяє ефективному їх використанню, перерозподілу та формуванню нових стандартів якості життя і надання послуг. В умовах реформи децентралізації спостерігається процес інституційного оформлення сучасних відносин «місто-село» на етапі постіндустріальної урбанізації. Нерозуміння особливостей та вигод від добровільного об'єднання може призвести до посилення міської конфліктогенності, втрати локальної ідентичності, переорієнтації низової системи міського розселення, посилення впливу місцевих еліт на прийняття рішень.

Приєднання сільських та селищних рад до міст обласного значення сповільнене певними бюрократичними механізмами гальмування, що стримує сільські та селищні ради через побоювання втрати самостійності у прийнятті рішень щодо соціально-економічного розвитку та домінування інтересів міста. Покращення результатів фінансової діяльності від приєднання сільських громад до міст обласного значення сприятимуть об'єктивній оцінці функціонування міської ОТГ. Попереднє оцінювання результативності діяльності ОТГ-МОЗ здійснюється за кількісними показниками: додаткова площа та чисельність населення, фінансові надходження, вважаємо за доцільне доповнити його якісними критеріями: якість наданих освітніх, медичних, соціальних послуг тощо.

3. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ МІСТ ТА РАЙОНІВ: ДИНАМІКА ЗМІН

Одним із головних завдань децентралізації владних та фінансових повноважень є формування фінансово самодостатніх територіальних громад як у частині активізації їх економічного розвитку, так і в напрямку ефективної організації надання суспільних послуг населенню. Перші результати адміністративно-територіальної децентралізації доволі суперечливі, адже, створенні громади відрізняються як за чисельністю населення, площею, кількістю рад, що об'єднали у своєму складі, так і фінансовими ресурсами, що акумулювали для виконання своїх завдань; різноманітний у своєму прояві вплив бюджетно-фінансової децентралізації на роль міст обласного значення як центрів економічного розвитку. З огляду на фактичну втрату «вертикалі» управління, варто також звернути увагу на особливості функціонування міст обласного значення, районів та ОТГ в питаннях налагодження їх взаємовідносин та розвитку області загалом.

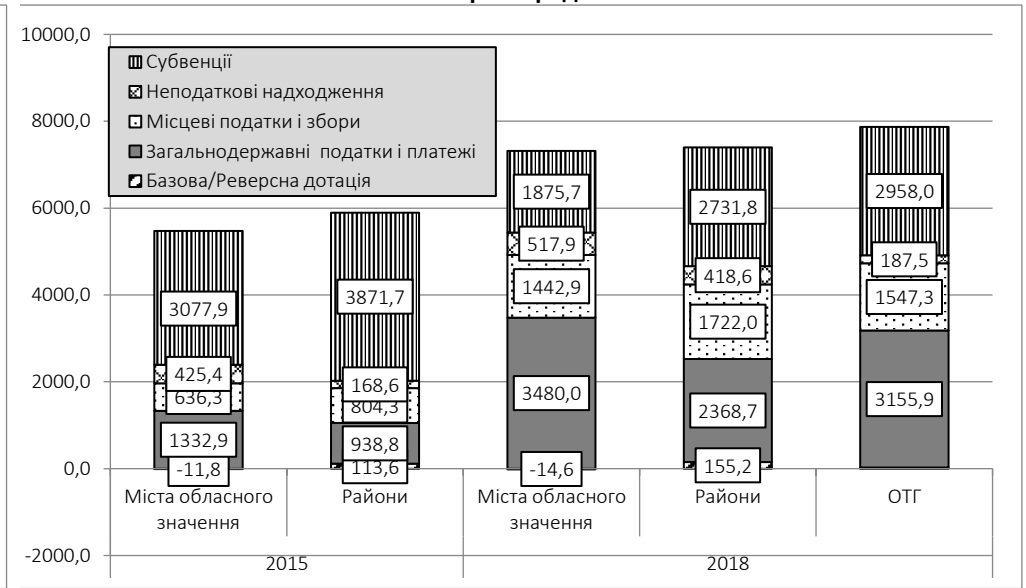
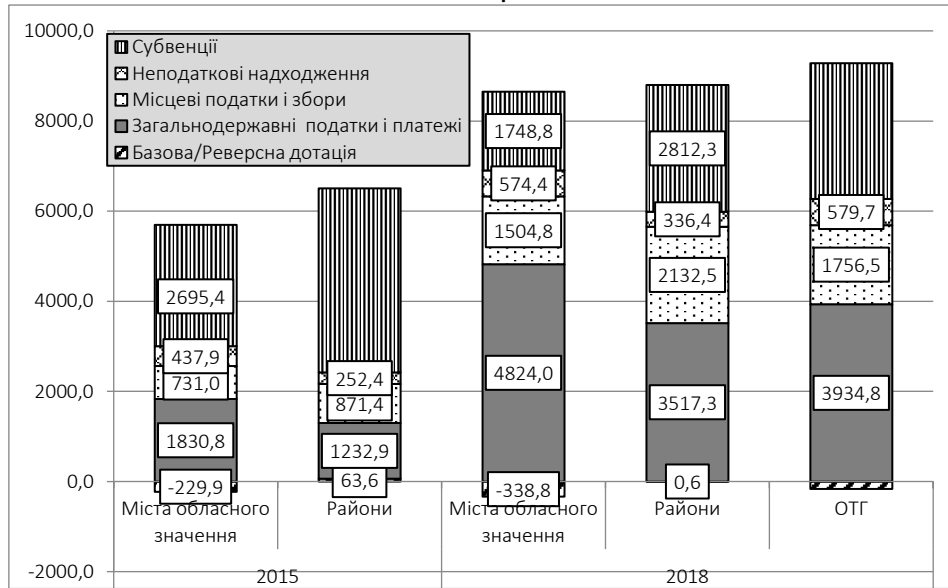
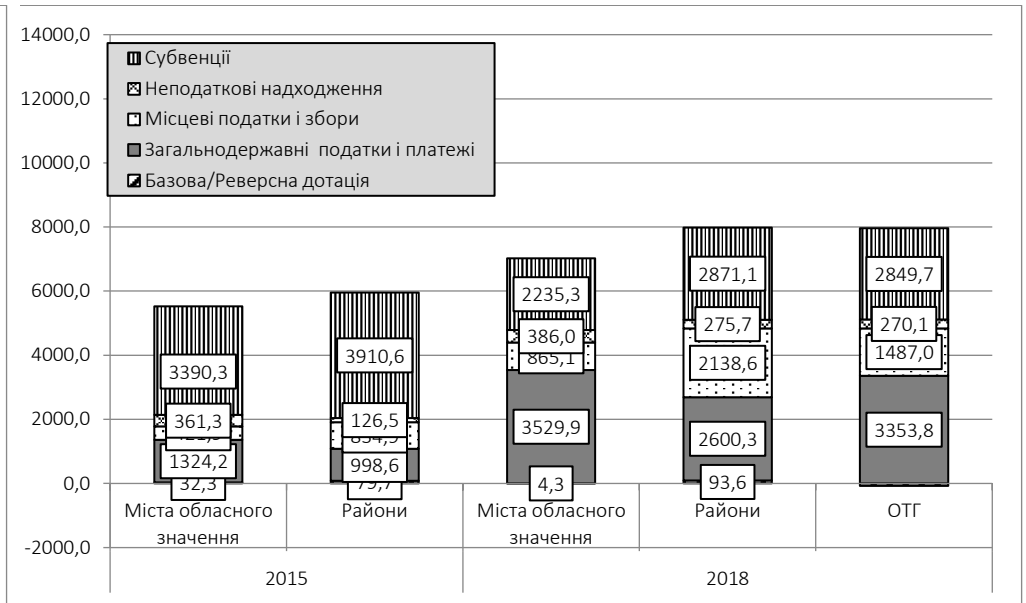
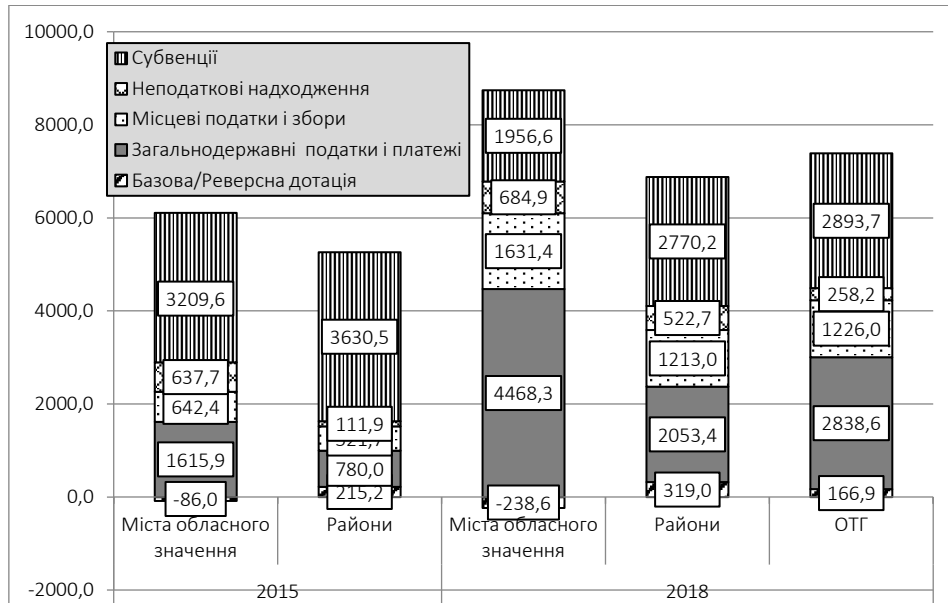


Рис. 9. Доходи місцевих бюджетів областей Центральної України

Упродовж 2015-2018 рр. доходи місцевих бюджетів Центрального регіону (Вінницька, Кіровоградська, Полтавська та Черкаська області) характеризувались значною диференціацією як в динаміці, так і розрізі бюджетів різних рівнів публічного управління. Так, приміром, у 2015 р. рівень загальнодержавних податків і зборів в розрахунку на мешканця варіював від 780 грн. у Черкаській області до 1233 грн. у Полтавській області на рівні районів, така ж ситуація була характерною і для міст обласного значення, проте з меншим рівнем міжобласної варіації. У 2018 р. ситуація змінилась в напрямку зростання рівня загальнодержавних податків і зборів на рівні міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

Цілком закономірною тенденцією упродовж 2015-2018 рр. по Центральному регіону (як і в інших регіонах України) є нарощення фінансового потенціалу міст обласного значення. Так, у Вінницькій області загальнодержавні податки і збори зросли у 2,8 раза, місцеві податки і збори – у 1,9 раза, по неподаткових надходженнях суттєвого зростання не відбулося, при цьому позиція районів дещо ослабла з огляду на створення та функціонування ОТГ. Відмітимо, що ОТГ Центрального регіону займають лідируючі позиції в рейтингу фінансової спроможності, в першу чергу з огляду на вищий рівень концентрації бюджетоутворюючих підприємств в регіоні загалом.

Серед важливих завдань бюджетної децентралізації є зменшення рівня фінансової залежності місцевих бюджетів від зовнішніх джерел фінансування, в першу чергу, дотаційної залежності. Застосування протягом тривалого часу методу балансування, інструментом якого була дотація вирівнювання, призвело до зростання частки дотаційних бюджетів. Так, у дореформений 2014 р. 16 із 21-го (або 76,2%) міста обласного значення Центрального регіону України отримали дотацію вирівнювання (рис. 10). Внаслідок бюджетної децентралізації частка бюджетів-донорів у Центральному регіоні зросла у 2017-2018 рр., порівняно із 2014 р., з 23,8% до 45,%,.

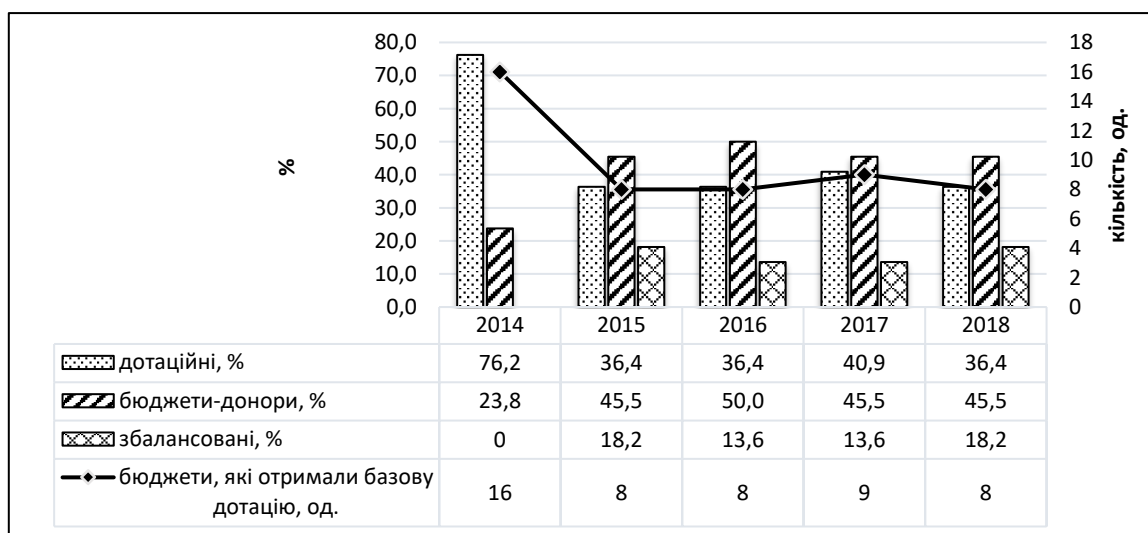


Рис. 10. Дотаційність бюджетів міст обласного значення Центрального регіону України, 2014-2018 рр.*

*Джерело: складено за даними³⁸

Можливість територіальних одиниць сформувати додатковий фінансовий ресурс, з-поміж іншого, дозволило:

³⁸Державна казначейська служба України: веб-сайт. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (дата звернення: 09.09.2019).

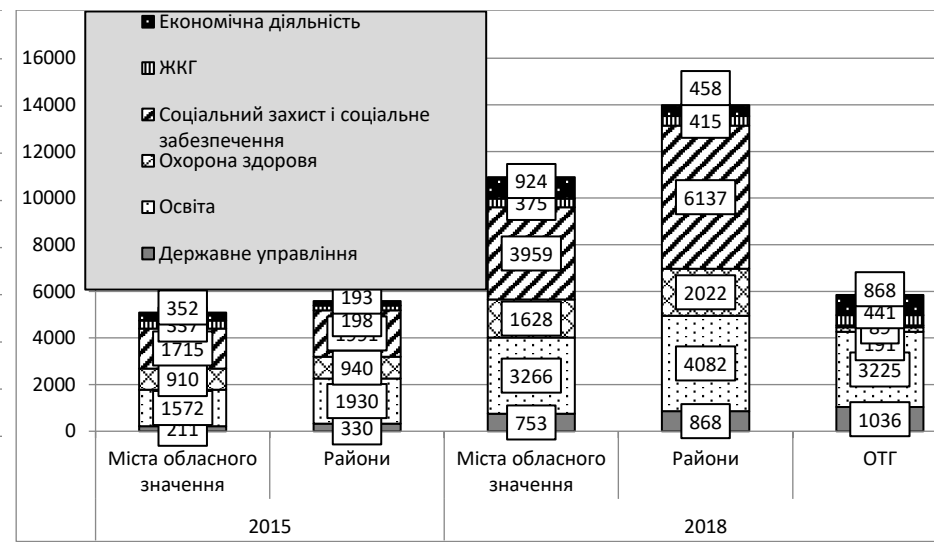
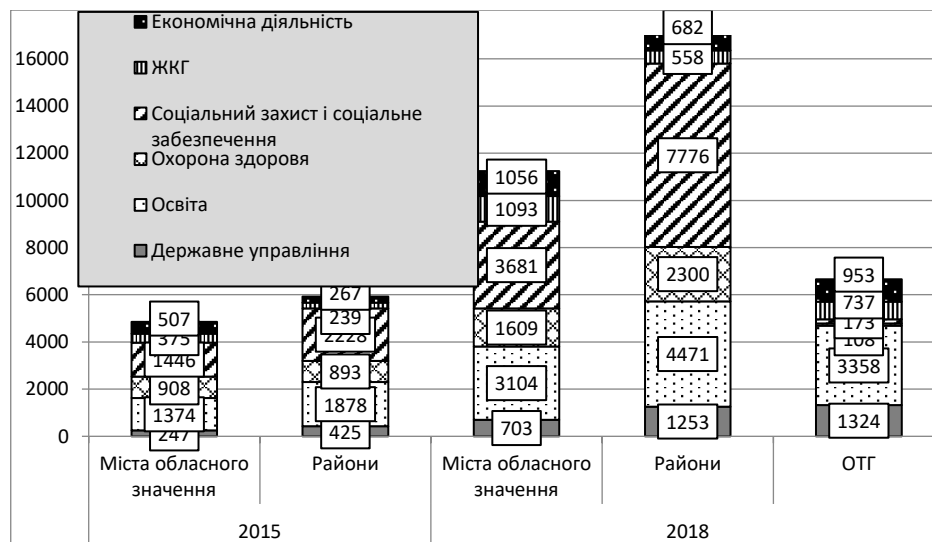
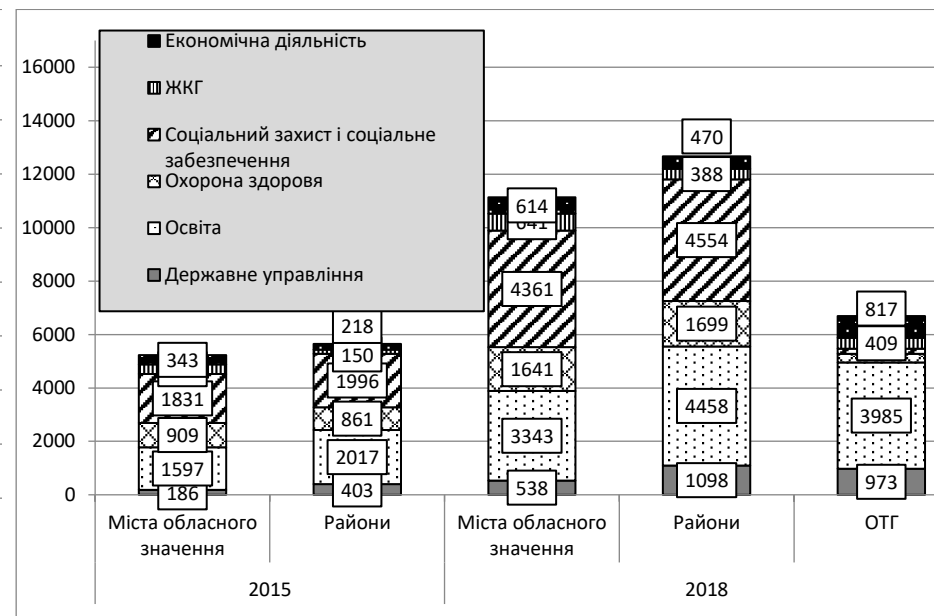
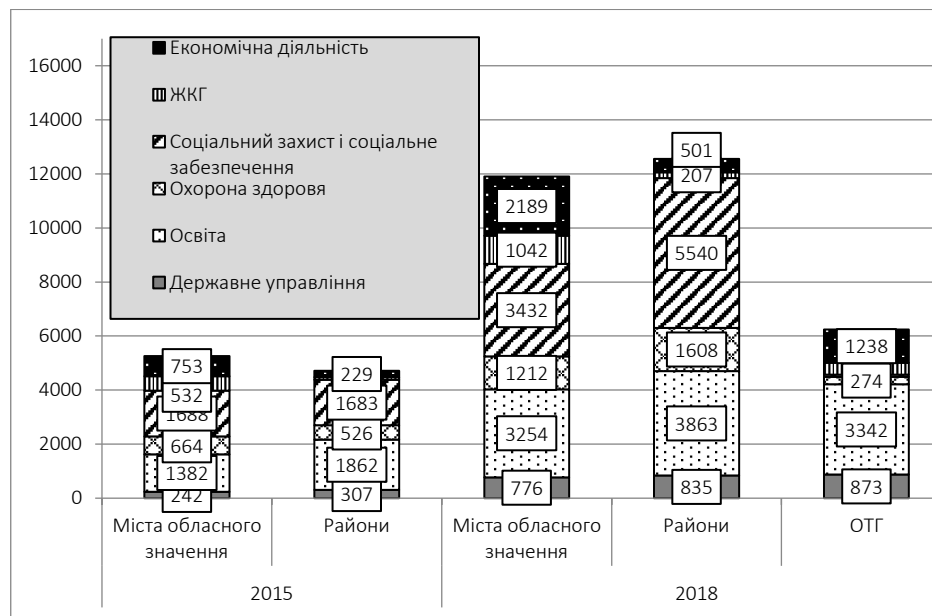


Рис. 11. Видатки місцевих бюджетів областей Центральної України

1) активізувати інвестиційну діяльність, як за рахунок коштів місцевих бюджетів, так і за рахунок різних джерел інвестування, зокрема, вітчизняні та іноземні інвестори відреагували на підвищення фінансового потенціалу окремих міст та районів відповідним вливанням капіталовкладень;

2) при незмінно високому рівні фінансування капітальних інвестицій за рахунок підприємств та організацій (67-71% у 2015-2018 рр.³⁹), збільшити частку капітальних інвестицій за рахунок місцевих бюджетів – з 2,6% у 2014 р. до 9,2% у 2017 р. та 8,7% – у 2018 р.⁴⁰.

Структурний зріз функціональних видатків міст обласного значення та районів Центрального регіону у 2015 р. характеризувався подібністю, проте у 2018 р. ситуація кардинально змінилась з огляду на:

- загальні тенденції посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, що дозволило підвищити рівень видатків, в першу чергу, на рівні міст обласного значення, які з 2015 р. функціонували за новими фінансовими правилами;
- створення та функціонування ОТГ, що акумулювали частину фінансового ресурсу, послабивши таким чином позицію районів, до яких вони раніше належали;
- невпорядкованим механізмом розподілу повноважень, дублюванням функцій між районами та ОТГ, особливо катастрофічною є ситуація на територіях, де ОТГ покривають весь район;
- значне зростання обсягу фінансування субсидій (більшою мірою соціального характеру), що відображається у збільшенні їх частки на рівні районів і міст обласного значення.

Варто звернути увагу на інтенсифікацію процесів економічного розвитку на рівні міст обласного значення та ОТГ, про що свідчать вищі темпи приросту їх видатків на економічну діяльність у порівнянні з районами. Це дозволяє зробити висновок про успішність бюджетної децентралізації в частині локалізації цілей економічного розвитку.

Неефективне використання фінансово-економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, в першу чергу ОТГ, поглиблюватиме суперечності їх соціального та економічного розвитку. Зазначене потребує більш ґрунтованого аналізу функціонування ОТГ в частині взаємозв'язку їх фінансового потенціалу та забезпечення суспільних послуг. Важливим для подальшого аналізу є детермінація напрямів фінансування видатків, а також з'ясування ролі власних доходів та трансфертів у забезпеченні основних напрямів функціональних видатків ОТГ.

Оцінювання ефективності видатків соціально-економічного розвитку ОТГ здійснимо у три етапи:

1 етап: Пріоритетність видатків соціально-економічного розвитку ОТГ (співвідношення функціональних складових видатків до сукупних доходів ОТГ);

2 етап: Співвідношення видатків соціально-економічного розвитку до власних надходжень ОТГ;

3 етап: Співвідношення видатків соціально-економічного розвитку до трансфертів.

За результатами проведеного аналізу (ОТГ Полтавської та Кіровоградської областей), можна зробити такі висновки:

³⁹ Розраховано за даними Офіційного сайту Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 09.09.2019).

⁴⁰ Там же

Таблиця 3

Взаємозв'язки доходів з функціональними видатками ОТГ Полтавської та Кіровоградської областей, 2017-2018 рр.

Показники \ ОТГ	ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСТЬ																		КІРОВОГРАДСЬКА ОБЛАСТЬ				
	Шишацька	Семенівська	Недогарківська	Велико-сорокинська	Сергіївська	Пришибська	Глобинська	Пирятинська	Засулська	Новоаврамівська	Білоцерківська	Клепацька	Новозаманська	Піщанська	Покрово-Багачанська	Решетилівська*	Скороходівська	Омельницька	Бобринецька	Великоандрівська	Маловисівська	Соколівська	Новоукраїнська
СПІВВІДНОШЕННЯ ВИДАТКІВ ДО СУКУПНИХ ДОХОДІВ																							
Державне управління	1,099	1,524	1,076	0,817	1,263	1,117	1,195	1,900	0,868	1,065	1,607	0,745	1,037	1,014	1,125	0,082	1,281	0,985	0,960	0,643	0,910	0,817	1,097
Економічна діяльність	0,360	0,480	0,266	0,325	0,176	0,962	1,653	1,054	1,240	2,984		3,161	1,394	3,218	7,258	0,487	0,928	0,609	0,299	0,525	0,777	0,767	1,902
ЖКГ	1,068	0,417	1,031	0,431	1,528	1,638	0,684	0,666	0,330	0,043	1,508	0,594	0,918	0,329	0,513	0,092	1,497	1,503	1,220	0,782	1,016	1,596	1,135
Соціальний захист	1,301	2,953	1,111	0,257	3,067	1,255	1,369	1,205	1,195	4,598	2,130	2,167	0,995	0,868	1,382	0,747	0,898	0,742	1,313	0,493	0,961	—	1,060
Освіта	1,167	1,206	1,227	1,950	0,891	0,900	0,946	0,936	0,948	0,891	0,845	0,734	0,843	0,860	0,775	1,065	0,875	0,953	0,912	1,269	0,899	1,897	0,938
дошкільна освіта	1,324	0,762	0,886	1,444	1,416	0,786	0,939	0,985	0,958	1,240	0,569	0,829	0,879	0,612	0,592	0,922	0,929	0,901	0,944	—	0,865	1,669	0,986
загальна середня освіта	1,110	1,251	1,277	1,846	0,790	1,015	0,877	0,836	0,936	0,826	0,866	0,716	0,821	0,899	0,818	1,032	0,856	0,998	0,926	1,407	0,874	1,858	0,901
позашкільна освіта	5,911	—	—	—	—	—	—	2,288	—	—	—	—	—	—	—	3,616	—	—	1,096	—	1,780	—	1,460
Фізичний і духовний розвиток	1,323	9,568	0,490	1,107	0,821	0,806	0,820	0,701	1,007	0,425	0,813	0,987	0,702	0,418	0,244	0,346	0,975	0,837	0,861	3,015	0,317	1,369	0,561
культура	1,330	7,814	0,490	1,107	0,822	0,856	0,786	0,347	0,926	0,433	0,827	0,984	0,678	0,415	0,231	0,403	1,029	0,834	0,729	2,955	0,283	1,445	0,469
спорт	0,534	—	—	—	0,644	0,272	1,651	—	1,871	—	0,034	1,251	1,184	0,616	—	0,212	0,195	1,217	0,929	—	—	1,056	—
СПІВВІДНОШЕННЯ ВИДАТКІВ ДО ВЛАСНИХ ДОХОДІВ																							
Державне управління	1,154	2,009	1,375	1,089	1,235	1,524	1,299	1,874	1,071	0,664	2,005	0,810	1,119	1,280	1,186	0,102	1,636	1,100	1,157	1,080	1,033	1,087	1,224
Економічна діяльність	0,377	0,633	0,340	0,433	0,172	1,312	1,797	1,039	1,529	1,860		3,437	1,504	4,062	7,650	0,604	1,185	0,680	0,361	0,650	0,831	1,042	2,119
ЖКГ	1,121	0,550	1,318	0,575	1,494	2,234	0,743	0,657	0,407	0,027	1,882	0,646	0,990	0,416	0,541	0,114	1,912	1,680	1,296	1,312	1,154	2,122	1,267
Соціальний захист	1,366	3,893	1,420	0,343	3,000	1,711	1,488	1,189	1,474	2,866	2,657	2,356	1,074	1,095	1,457	0,927	1,146	0,829	1,394	0,827	1,091	—	1,183
Освіта	1,225	1,590	1,568	2,599	0,871	1,227	0,830	0,923	1,169	0,556	1,055	0,798	0,910	1,086	0,817	1,321	1,117	1,065	0,969	2,130	1,020	2,522	1,047
дошкільна освіта	1,390	1,004	1,132	1,925	1,385	1,072	0,786	0,971	1,182	0,773	0,710	0,901	0,948	0,773	0,624	1,144	1,186	1,007	1,002	—	0,982	2,218	1,100
загальна середня освіта	1,165	1,649	1,632	2,461	0,773	1,385	0,530	0,825	1,154	0,515	1,080	0,779	0,886	1,135	0,862	1,280	1,092	1,115	0,983	2,362	0,992	2,470	1,006
позашкільна освіта	6,205	—	—	—	—	—	—	2,256	—	—	—	—	—	—	—	4,486			1,164	—	2,021	—	1,629

<div> <div>ОТГ</div> <div>Показники</div> </div>	ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСТЬ																		КІРОВОГРАДСЬКА ОБЛАСТЬ				
	Шилацька	Семенівська	Недогарківська	Велико-сорокинська	Сергіївська	Пришибська	Глобинська	Пирятинська	Засульська	Новоаврамівська	Білоцерківська	Клепацька	Новозаманська	Піданська	Покрово-Багачанська	Решетилівська*	Скороходівська	Омельницька	Бобринецька	Великоандріївська	Маловишківська	Соколівська	Новоукраїнська
Фізичний і духовний розвиток	1,389	12,613	0,627	1,477	0,803	1,100	0,599	0,692	1,242	0,265	1,014	1,073	0,757	0,528	0,257	0,430	1,245	0,935	0,915	5,061	0,360	1,820	0,626
культура	1,396	10,301	0,627	1,477	0,804	1,168	0,831	0,342	1,143	0,270	1,032	1,070	0,732	0,524	0,243	0,499	1,313	0,932	0,774	4,959	0,322	1,921	0,523
спорт	0,560	—	—	—	0,630	0,371	1,758	—	2,308	—	0,042	1,360	1,278	0,778	—	0,262	0,249	1,360	0,987	—	—	1,404	—
СПІВВІДНОШЕННЯ ВИДАТКІВ ДО ТРАНСФЕРТІВ																							
Державне управління	0,991	0,604	0,936	0,601	1,529	0,843	1,049	0,000	1,098	23,530	1,846	0,903	0,827	0,780	1,122	0,034	1,071	0,892	0,732	0,439	0,738	0,302	0,921
Економічна діяльність	0,324	0,190	0,231	0,239	0,213	0,726	1,451	0,891	1,568	65,903	0,000	3,830	1,111	2,474	7,234	0,203	1,399	0,551	0,228	0,264	0,594	0,290	1,595
ЖКГ	0,963	0,165	0,897	0,317	1,850	1,235	0,600	0,563	0,417	0,940	1,733	0,720	0,731	0,253	0,512	0,038	2,256	1,362	0,820	0,534	0,825	0,590	0,954
Соціальний захист	1,173	1,170	0,966	0,189	3,715	0,946	1,202	1,019	1,511	101,554	2,447	2,625	0,793	0,667	1,378	0,311	1,352	0,672	0,882	0,337	0,780	0,000	0,891
Освіта	1,052	0,478	1,067	1,434	1,079	0,679	0,830	0,792	1,199	19,687	0,971	0,889	0,672	0,661	0,773	0,444	1,319	0,864	0,613	0,867	0,729	0,701	0,788
дошкільна освіта	1,193	0,302	0,771	1,062	1,715	0,593	0,824	0,833	1,212	27,381	0,654	1,004	0,700	0,471	0,590	0,384	1,400	0,816	0,634	—	0,702	0,617	0,828
загальна середня освіта	1,000	0,496	1,111	1,358	0,957	0,766	0,770	0,707	1,183	18,234	0,994	0,867	0,654	0,692	0,815	0,430	1,289	0,904	0,622	0,961	0,709	0,687	0,757
позашкільна освіта	5,327	—	—	—	—	—	—	1,935	—	—	—	—	—	—	—	1,507	—	—	0,737	—	1,444	—	1,226
Фізичний і духовний розвиток	1,193	3,792	0,426	0,815	0,994	0,608	0,720	0,593	1,273	9,389	0,934	1,196	0,559	0,322	0,243	0,144	1,469	0,758	0,579	2,059	0,257	0,506	0,471
культура	1,199	3,097	0,426	0,815	0,996	0,646	0,690	0,293	1,171	9,569	0,950	1,192	0,541	0,319	0,230	0,168	1,550	0,756	0,490	2,018	0,230	0,534	0,394
спорт	0,481	—	—	—	0,780	0,205	1,449	—	2,366	—	0,039	1,515	0,944	0,474	0,000	0,088	0,293	1,103	0,625	—	—	0,390	—

* дані без урахування власних надходжень у натуральній формі, як результату реорганізації та передачі бюджетних установ у 2017 р.

**—фінансування не здійснювалось

1) ОТГ і Полтавської (наприклад, Шишацька ОТГ), і Кіровоградської (Соколівська ОТГ) областей, що найбільш диверсифіковано забезпечили фінансування соціально-економічного розвитку (зростання 5-7 напрямів функціональних видатків) у підсумку відзначаються переважанням соціальних видатків над економічними;

2) у третини ОТГ Полтавської області спостерігається чітка тенденція до підвищеного розміру фінансування загальної середньої освіти та відсутність пріоритету щодо спрямування фінансових ресурсів на видатки економічного характеру; найбільша чутливість функціональних видатків до власних доходів ОТГ упродовж 2017-2018 рр. відзначається за такими напрямками: державне управління (15 з 18 ОТГ), соціальних захист (15 з 18 ОТГ), шкільна (11 з 18 ОТГ) та дошкільна освіта (10 з 16 ОТГ) у Полтавській області. Варто зауважити, така ситуація вказує на потенційні ризики неефективного функціонування ОТГ з огляду на спрямування власних ресурсів на фінансування освітніх та адміністративних послуг, при цьому економічний розвиток ОТГ не забезпечується повною мірою;

3) у Кіровоградській області в усіх п'яти ОТГ найбільшу чутливість по відношенню до власних доходів мали видатки на державне управління та ЖКГ, за іншими складовими функціональних видатків чітких тенденцій не спостерігається, ОТГ по-різному обирали напрями фінансування за рахунок власних доходів, наприклад, Соколівська ОТГ, забезпечивши значне зростання видатків практично за усіма напрямками, зовсім не фінансувала соціальний захист та дошкільну освіту, схожа ситуація в Новоукраїнській ОТГ, де спостерігаємо низький взаємозв'язок власних доходів з видатками на фізичний та духовний розвиток, решта функціональних видатків демонструє тісний взаємозв'язок;

4) спостерігається висока щільність видатків на позашкільну освіту та власних доходів, проте зазначені видатки впродовж аналізованого періоду здійснювались лише в 3 ОТГ (Шишацька, Пирятинська та Решетилівська) Полтавської області та 3 ОТГ (Бобринецька, Маловисківська та Новоукраїнська) Кіровоградської області, що є вкрай негативним явищем;

5) за підсумками 2017-2018 рр. у 78 % ОТГ Полтавської області та в усіх п'яти аналізованих ОТГ Кіровоградської області відзначаємо вищі темпи нарощення трансфертів у порівнянні з власними доходами, що у довгостроковій перспективі може свідчити про наявність «ефекту липучки», широко описаного у зарубіжній літературі. Зауважимо, що у 2 ОТГ Полтавської області (Пришибська та Шишацька) зростання ролі трансфертів спостерігалось на тлі зниження власних доходів. Лише в Новоаврамівській ОТГ відзначаємо переважання темпів зростання власних доходів над трансфертами у більш ніж 2 рази (в тому числі й за рахунок зниження приросту трансфертів).

Таким чином, можемо констатувати, що для ефективного функціонування ОТГ слід забезпечити:

- зростання власних доходів, в першу чергу шляхом ефективного використання власного фінансово-економічного потенціалу;
- паритет у співвідношенні економічних та соціальних видатків з метою формування довгострокових позитивних ефектів соціально-економічного розвитку ОТГ;
- диверсифікацію функціональних видатків для всеохоплюючого забезпечення публічних послуг на рівні ОТГ.

4. ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ІНВЕСТИЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

Ефективність адміністративно-фінансової децентралізації характеризується формуванням надійної платформи для соціально-економічного зростання територіальних суспільних систем різних рівнів і мала б супроводжуватись підвищенням рівня та якості життя їх населення. Разом з тим, до найважливіших очікуваних результатів децентралізації належить і підвищення рівня інвестиційної привабливості територій, що може стати запорукою активізації інвестиційної діяльності, прискорення темпів відновлюваних процесів матеріального і нематеріального виробництва. Зазначене актуалізує оцінювання впливу адміністративно-фінансової децентралізації (зокрема, в контексті формування власного фінансового (бюджетного) потенціалу міст обласного значення та районів Центрального регіону) на активізацію та характер інвестиційних процесів.

Для дослідження ефективності фінансової децентралізації в містах обласного значення та районах Центрального регіону України з позиції активізації інвестиційних процесів у зазначених адміністративних одиницях використаємо формули:

$$C_i^{KI} = \frac{\Delta KI_i}{\Delta ВДБ_i}; \quad (1)$$

$$C_i^{PII} = \frac{\Delta PII_i}{\Delta ВДБ_i}; \quad \text{де:} \quad (2)$$

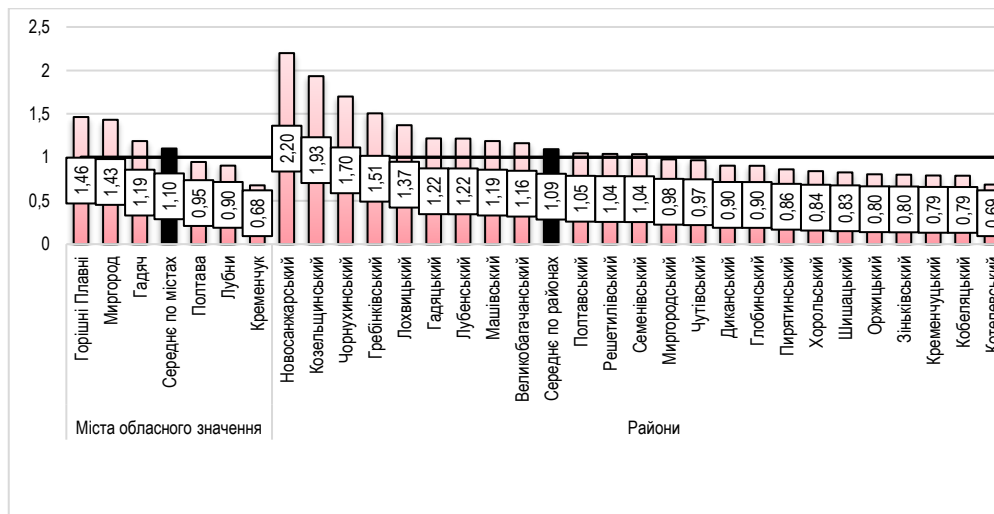
C_i^{KI} , C_i^{PII} – коефіцієнт співвідношення темпів зміни одного показника до іншого в i -му місті обласного значення/районі Центрального регіону за аналізований період; ΔKI_i – темп зміни обсягу капітальних інвестицій i -го міста обласного значення/району Центрального регіону за аналізований період; ΔPII_i – темп зміни обсягу прямих іноземних інвестицій, залучених i -тим містом обласного значення/районом Центрального регіону за аналізований період; $\Delta ВДБ_i$ – темп зміни обсягу власних доходів бюджету i -го міста обласного значення/району Центрального регіону за аналізований період

При цьому, C_i^{KI} , $C_i^{PII} < 1$ є свідченням низької щільності взаємозв'язку між досліджуваними показниками, а при C_i^{KI} , $C_i^{PII} \geq 1$ – має місце стимулюючий вплив зростання власних доходів бюджету на інвестиційні процеси. Результати розрахунків співвідношення темпів зростання капітальних інвестицій до власних доходів міст обласного значення та районів Центрального регіону представлені на рис. 12.

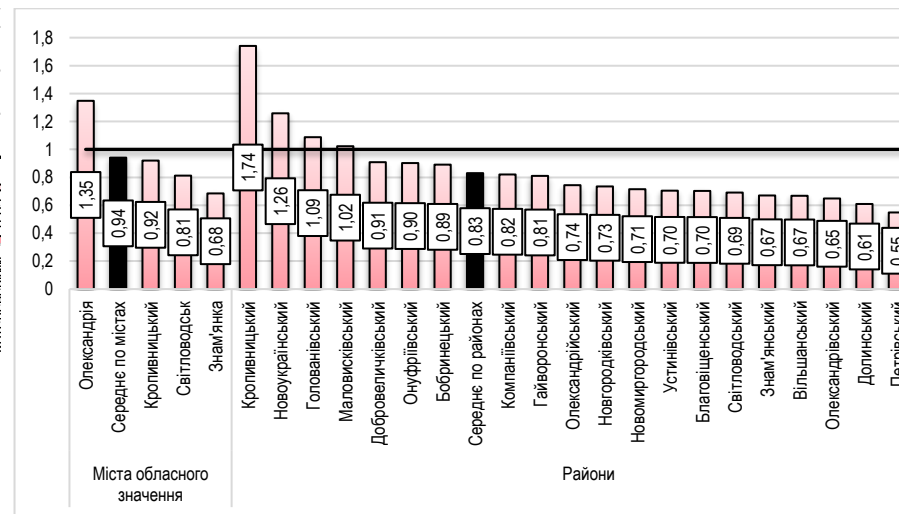
В Україні попри позитивну динаміку зростання частки коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій за джерелами фінансування впродовж 2015-2018 рр.⁴¹, остання все ж залишається незначною, порівняно з часткою інвестицій за рахунок коштів підприємств та організацій. Підвищення обсягів фінансування місцевими бюджетами інвестиційних видатків могли б у майбутньому посприяти розвитку та підвищенню інвестиційної привабливості адміністративних одиниць.

В Центральному регіоні еластичність темпів зміни капітальних інвестицій до власних доходів бюджетів міст обласного значення/районів у 2016-2018 рр. загалом є невисокою та становить ≥ 1 у 52,2% досліджуваних адміністративних одиниць (зокрема, в Черкаській області – 76,9% адміністративних одиниць, у Вінницькій – 60,6%, у Полтавській – 48,4%, а в Кіровоградській – лише 20%; рис. 13).

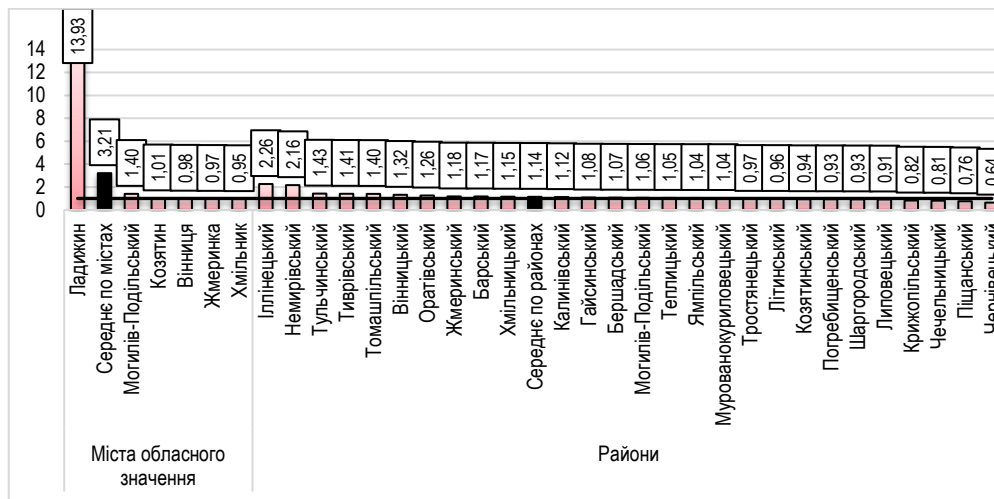
⁴¹ Наприклад, у 2018 р. коштами місцевих бюджетів у Вінницькій області профінансовано 9% капітальних інвестицій, у Полтавській – 9,2%, Кіровоградській – 12,2%, а у 2015 р. – відповідно 7,2%, 5,1% та 8,2%. Розраховано за даними Офіційного сайту Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 10.09.2019).



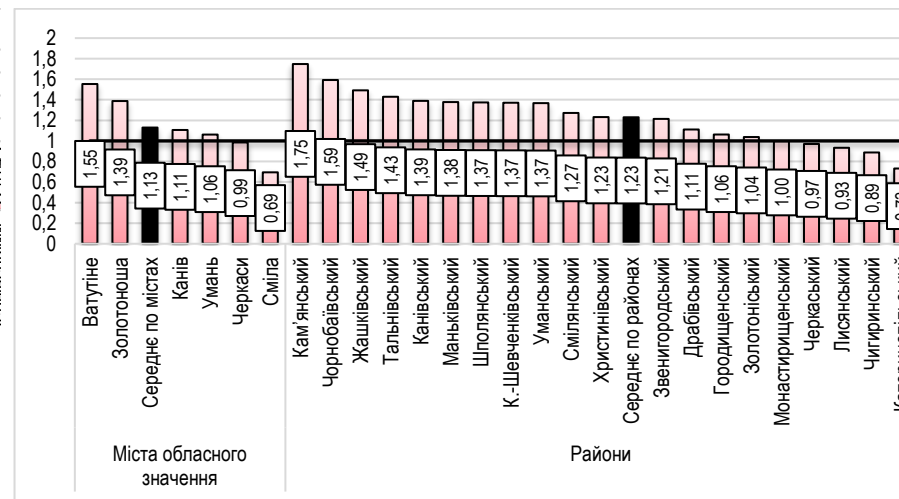
Полтавська область



Кіровоградська область



Вінницька область



Черкаська область

Рис. 12. Співвідношення темпів зростання капітальних інвестицій до власних доходів бюджетів міст обласного значення та районів Центральної України, середньорічний темп приросту за 2016-2018 рр.*

*вихідні дані для аналізу див. у Додатку Б

Найбільш ефективною в досліджуваному регіоні є політика здійснення капітальних інвестицій в Черкаській області, де у 20 із 26 досліджуваних адміністративних одиниць спостерігається ефективне ($C_i^{KI} \geq 1$) співвідношення зростання темпів капітальних інвестицій відносно темпів зростання власних доходів бюджетів. При цьому, у м. Черкаси, а також в Черкаському районі значення $C_i^{KI} \approx 1$.

Найвищий коефіцієнт співвідношення темпів зростання капітальних інвестицій до власних доходів бюджетів досліджуваних адміністративних одиниць відзначається у м. Ладижин Вінницької області ($C_i^{KI}=13,93$). Так, у 2018 р. містом акумульовано 4797 млн грн. капітальних інвестицій, що майже в 33 рази більше, ніж у 2017 р. (146,6 млн грн.). Таке зростання інвестицій, насамперед, пов'язане із функціонуванням в даній адміністративній одиниці ДТЕК Ладижинська ТЕС – ключового виробника електроенергії в Центральній Україні, який входить у ТОП-3 найбільших платників податків Вінницької області, а також із будівництвом нових потужних підприємств агрохолдингу «Миронівський Хлібопродукт», що є одним з основних джерел наповнення міського бюджету м. Ладижина.

Високий коефіцієнт співвідношення темпів зростання капітальних інвестицій до власних доходів зафіксовано і у Новосанжарському районі Полтавської області – 2,20, що зумовлено зростанням капітальних інвестицій у 2017 р. внаслідок впровадження в районі пілотного проекту з роздільного способу збирання твердих побутових відходів з виділенням пластику, реалізованого за фінансової грантової підтримки швейцарсько-українського Проекту «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO).

На противагу позитивній тенденції зростання капітальних інвестицій у 2015-2018 рр., обсяг прямих іноземних інвестицій (далі – ПІІ) в Україну у звітному році знизився на 1,5%, порівняно із 2017 р., та становив на кінець року 40,5 млрд дол США.

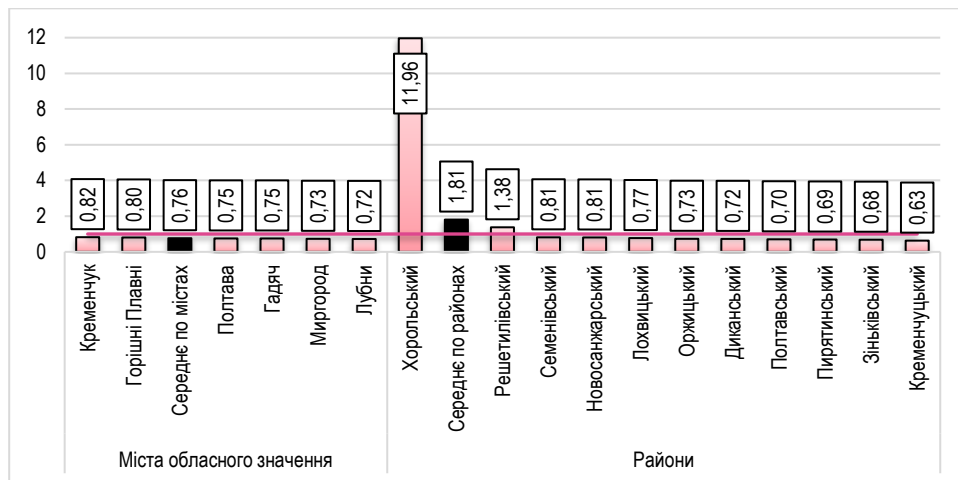
У Центральному регіоні приріст власних доходів бюджетів міст обласного значення у 2017 р. щодо 2016 р. зумовив деякий приріст ПІІ у 2017-2018 рр. лише у двох відповідних адміністративних одиницях (рис. 13) – м. Кропивницькому Кіровоградської області (1,08 пункти) та м. мільник Вінницької області (1,02 пункти).

Коефіцієнт співвідношення темпів зміни ПІІ до власних доходів бюджетів районів Центрального регіону впродовж досліджуваного періоду також був незначними та становив >1 лише у 18% адміністративних одиниць (зокрема, у Вінницькій області – 26,3% адміністративних одиниць, у Кіровоградській – 25%, а в Полтавській – 18,2%).

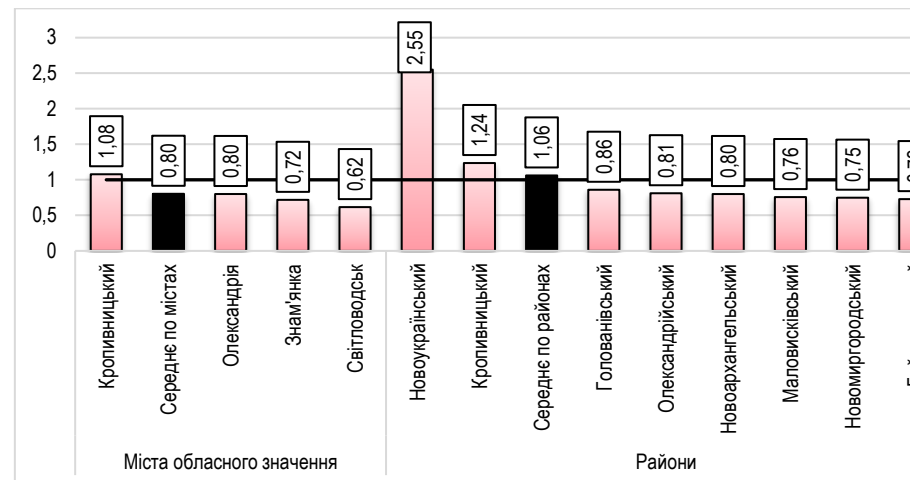
Найвище значення співвідношення темпів зростання ПІІ до власних доходів (11,96 пункти) з-поміж адміністративних одиниць Центрального регіону зафіксовано у Хорольському районі Полтавської області, де у 2018 р. обсяг залучених ПІІ зріс щодо 2017 р. у 15,5 разів.

Загалом, найменш ефективною впродовж досліджуваного періоду була політика залучення ПІІ у Черкаській області, де у жодній із досліджуваних адміністративних одиниць співвідношення зростання темпів ПІІ відносно темпів зростання власних доходів бюджетів не перевищувало одиниці (найвище значення C_i^{PII} зафіксовано у м. Канів – 0,81 пункт). Таку ситуацію, з поміж іншого, зумовило зниження обсягу залучення ПІІ в економіку адміністративних одиниць області (у 2018 р. мало місце у 55,6% адміністративних одиниць). При цьому, із 8 адміністративних одиниць, де темп приросту ПІІ був позитивним, у 5 адміністративних одиниць обсяг ПІІ зріс менше ніж на 20 тис. дол. США (у мм. Канів, Сміла, Умань, Городищенському та Христинівському районах).

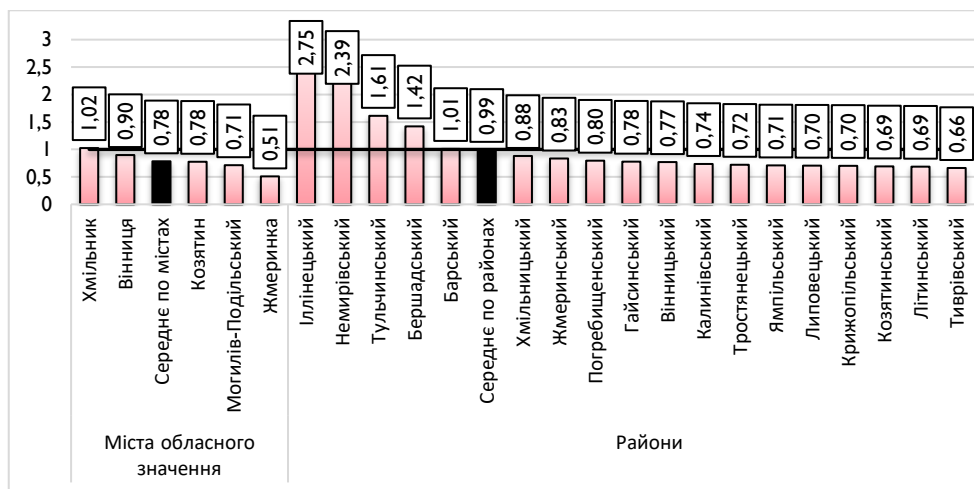
Низькою ефективністю характеризувалася і політика залучення ПІІ у Полтавській області де, незважаючи на зростання обсягу зазначеного показника у звітному році щодо попереднього на 1,8%, впродовж 2016-2018 рр.:



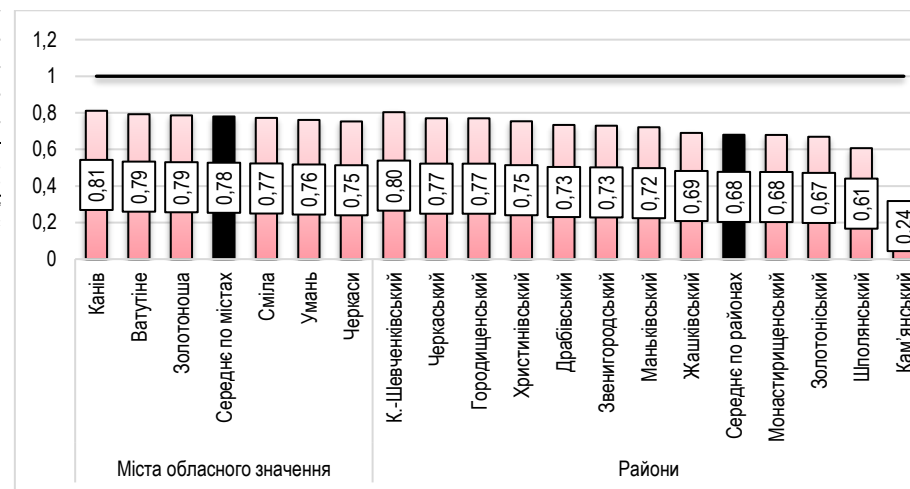
Полтавська область



Кіровоградська область



Вінницька область



Черкаська область

Рис. 13. Співвідношення темпів зростання прямих іноземних інвестицій (2018/2017 рр.) до власних доходів бюджетів (2017/2016 рр.) міст обласного значення та районів Центральної України*

*вихідні дані для аналізу див. у Додатку Б

- у майже 53% адміністративних одиниць області (у т.ч. – двох містах обласного значення) обсяг ПІІ становив менше 40 дол. США на 1 мешканця;
- у 5 із 25 районів області (Великобагаченський, Гадяцький, Козельщинський, Лубенський та Шашицький райони) іноземні інвестиції не надходили взагалі.

При цьому зазначимо, у 2015-2018 рр. ПІІ не надходили і в низку районів Кіровоградської області – Вільшанський, Знам'янський, Онуфріївський та Петрівський райони; у 2018 р. – у Муровано-Куриловецький, Піщанський та Чернівецький райони Вінницької області.

Проведене дослідження дозволяє констатувати незначний стимулюючий вплив зростання фінансового потенціалу міст обласного значення та районів Центрального регіону на активізацію інвестиційних процесів.

Надалі основними чинниками для прийняття рішення щодо інвестування залишаються макроекономічне становище, стабільність інституційно-організаційного забезпечення ведення бізнесу, ефективність податкової політики, передбачуваність кредитно-грошової політики, прогнозованість державної та місцевої влади тощо. Відтак, органи місцевого самоврядування, з метою зацікавлення інвесторів, поряд із нарощенням власних доходів місцевих бюджетів, як відповідного інвестиційного ресурсу, повинні забезпечити ефективне освоєння останніх – у розвиток транспортної і логістичної інфраструктури, комунікацій, комунального господарства тощо. Зазначене особливо актуалізується, враховуючи факт стимулюючого впливу інвестиційних процесів на зайнятість, яка, своєю чергою, є свідченням ефективності інвестування з огляду на створення нових робочих місць і, як наслідок, важливим чинником формування власних доходів бюджетів усіх рівнів⁴².

Проаналізувати ефективність інвестування за рахунок власних коштів місцевих бюджетів Центрального регіону в соціально-економічний розвиток відповідних адміністративних одиниць можна за допомогою формул (3):

$$\begin{aligned}
 C_i^{ДУ} &= \frac{\Delta ДУ_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^{ДЗО} &= \frac{\Delta ДЗО_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^{ЗОШ} &= \frac{\Delta ЗОШ_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^{ЖКГ} &= \frac{\Delta ЖКГ_i}{\Delta ВДБ_i}; \\
 C_i^{СЗ} &= \frac{\Delta СЗ_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^{КВ} &= \frac{\Delta КВ_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^{БМ} &= \frac{\Delta БМ_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^{ФКС} &= \frac{\Delta ФКС_i}{\Delta ВДБ_i}; \\
 C_i^{РАД} &= \frac{\Delta РАД_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^{СЛРГ} &= \frac{\Delta СЛРГ_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^L &= \frac{\Delta L_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^B &= \frac{\Delta B_i}{\Delta ВДБ_i}; \\
 C_i^{ШЕВ} &= \frac{\Delta ШЕВ_i}{\Delta ВДБ_i}; & C_i^{ЦСО} &= \frac{\Delta ЦСО_i}{\Delta ВДБ_i}, \text{ де:} & & & & (3)
 \end{aligned}$$

$C_i^{ДУ}, C_i^{ДЗО}, C_i^{ЗОШ}, C_i^{ЖКГ}, C_i^{СЗ}, C_i^{КВ}, C_i^{БМ}, C_i^{ФКС}, C_i^{РАД}, C_i^{СЛРГ}, C_i^L, C_i^B, C_i^{ШЕВ}, C_i^{ЦСО}$ – коефіцієнти співвідношення темпів зміни одного показника до іншого в i -тій адміністративній одиниці у 2014-2017 рр.; $\Delta ДУ_i$ – темп зміни обсягу фінансування державного управління місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta ДЗО_i$ – темп зміни обсягу фінансування дошкільних закладів освіти місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta ЗОШ_i$ – темп зміни обсягу фінансування загальноосвітніх шкіл місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; ΔL_i – темп зміни обсягу фінансування лікарень місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta ЖКГ_i$ – темп зміни обсягу фінансування житлово-комунального господарства місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta СЗ_i$ – темп зміни обсягу фінансування програм та заходів, пов'язаних із соціальним захистом та соціальним забезпеченням місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta КВ_i$ – темп зміни обсягу фінансування капітальних вкладень місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta БМ_i$ – темп зміни обсягу фінансування благоустрою міста місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta ФКС_i$ – темп зміни обсягу фінансування фізичної культури та спорту місцевим бюджетом i -

⁴² Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь/ ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. І. З. Сторонянська. Львів, 2018. 144 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta P A D_i$ – темп зміни обсягу фінансування ремонту (будівництва, реконструкції, утримання) автомобільних доріг місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta C L P G_i$ – темп зміни обсягу фінансування сільського, лісового і рибного господарства місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; ΔB_i – середньорічний темп зміни обсягу фінансування бібліотек місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta S H E B_i$ – темп зміни обсягу фінансування шкіл естетичного виховання дітей місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta I C S O_i$ – темп зміни обсягу фінансування територіальних центрів соціального обслуговування місцевим бюджетом i -тої адміністративної одиниці за аналізований період; $\Delta B D B_i$ – темп зміни обсягу власних доходів бюджету i -тої адміністративної одиниці за аналізований період

При цьому, коефіцієнти співвідношення темпів зміни одного показника до іншого, значення яких < 1 , вказують на низьку чутливість взаємозв'язку між досліджуваними процесами. Якщо ж значення коефіцієнтів ≥ 1 – присутній стимулюючий вплив зростання власних доходів бюджету на приріст обсягів фінансування видатків соціально-економічного характеру.

Ефективність інвестування власних коштів місцевих бюджетів в соціально-економічний розвиток відповідних адміністративних одиниць у 2015-2018 рр. оцінимо на прикладі міст обласного значення Вінницької області (табл. 4).

В умовах децентралізації найвищу чутливість до зміни власних доходів бюджетів міст обласного значення Вінницької області продемонстрували видатки відповідних бюджетів на державне управління ($C_i^{DY} > 1$ у всіх досліджуваних адміністративних одиницях). Активно фінансувалися і соціальний захист та соціальне забезпечення ($C_i^{C3} > 1$ у чотирьох із шести проаналізованих міст обласного значення). Зазначене засвідчує активне фінансування досліджуваними бюджетами впродовж 2015-2018 рр. поточного споживання, а переорієнтація видатків з соціального спрямування на видатки інвестиційного характеру відбувається вкрай повільно. Так, серед видатків на економічний розвиток найвищий взаємозв'язок між власними доходами аналізованих бюджетів продемонстрували видатки на сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство ($C_i^{C3} > 1$ у чотирьох із шести міст обласного значення, при цьому, упродовж 2015-2018 рр. у бюджеті м. Ладижина зазначені видатки не передбачалися взагалі).

Результати дослідження засвідчили низький взаємозв'язок між інфраструктурними видатками та власними доходами досліджуваних місцевих бюджетів, що є негативним явищем, враховуючи зростання чисельності населення у містах обласного значення Вінницької області – з одного боку, а з іншого – збільшення вартості утримання будівель і споруд, міських комунікацій тощо. Так, коефіцієнт $C_i^{BM} > 1$ лише у мм. Вінниці, Козятині та Хмільнику, а в інших містах лише наближається до одиниці.

Вкрай неефективною є політика фінансування місцевими бюджетами житлово-комунального господарства. Зокрема, значення коефіцієнта $C_i^{JKG} > 1$ лише у двох із шести досліджуваних міст (мм. Вінниця та Козятин). Така ситуація зумовлена певними коливаннями в обсягах фінансування вищезгаданої сфери у 2015-2018 рр. у всіх досліджуваних адміністративних одиницях. При цьому, середньорічний темп приросту обсягу видатків на ЖКГ у м. Ладижині становив < 1 . Отже, зростання власних доходів бюджетів досліджуваних міст не супроводжувалися відповідними темпами нарощення фінансової підтримки ЖКГ, відновлення основних фондів сфери тощо. Забезпечення в наступні роки більш активної політики щодо інвестування власних коштів місцевих бюджетів у зазначену галузь в перспективі дозволить як мінімум оновити існуючий житловий фонд.

Таблиця 4

Коефіцієнти співвідношення темпів росту видатків на соціально-економічний розвиток бюджетів міст обласного значення Вінницької області до зростання власних доходів відповідних бюджетів у 2015-2018 рр.

Видатки бюджету	Міста обласного значення					
	Вінниця	Жмеринка	Козятин	Ладизин	Могилів-Подільський	Хмільник
Державне управління	1,07	1,08	1,20	1,10	1,09	1,11
Соціальний захист та соціальне забезпечення	0,91	1,07	1,13	0,92	1,10	1,04
Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство	0,82	1,61	3,42	нв	2,99	11,39
Благоустрій міст, сіл, селищ	1,07	0,94	1,22	0,92	0,93	1,05
Будівництво, реконструкція, ремонт та утримання автомобільних доріг	---	0,98	1,07	2,29	---	1,75
Житлово-комунальне господарство	1,11	0,91	1,07	0,70	0,85	0,98
Капітальні вкладення	0,92	0,60	1,27	1,06	0,71	0,39
Охорона здоров'я	0,87	нв	---	0,87	1,23	нв
Бібліотеки	0,83	1,06	нв	0,90	0,90	нв
Дошкільні заклади освіти	0,90	0,96	0,95	0,91	0,71	0,89
Загальноосвітні школи	0,70	0,77	0,76	0,72	0,74	0,71
Територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг)	0,44	0,82	0,88	0,51	0,69	0,47
Школи естетичного виховання дітей	0,85	0,90	0,90	0,90	0,94	0,88
Фізична культура і спорт	0,97	0,88	0,82	0,96	0,86	0,85
Всього досліджених показників	14					
Кількість показників, за якими еластичність ≥ 1	3	4	7	3	4	5

Примітка:



— значення показників співвідношення ≥ 1 ;

— інформація для розрахунків не повна;

нв

— відповідні витрати у бюджетах 2015-2018 рр. не передбачалися.

Специфічна ситуація спостерігається із фінансуванням місцевими бюджетами об'єктів соціальної інфраструктури – дошкільних навчальних закладів, загальноосвітніх шкіл, шкіл естетичного виховання дітей, лікарень, бібліотек тощо, при тому, що починаючи із 2015 р. в умовах децентралізації органам виконавчої влади та місцевого самоврядування надано більше повноважень щодо розв'язання питань у зазначеній сфері. Однак, значна частка відповідних видатків покривається субвенціями із державного бюджету, зокрема субвенцією на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Тому органи місцевого самоврядування дещо сповільнили процеси інвестування цих видатків за рахунок власних коштів та переорієнтували власний ресурс на видатки капітального характеру для розвитку соціальної, транспортної, комунальної тощо інфраструктури, що є позитивним результатом процесів децентралізації на прикладі досліджуваних міст.

Проведене дослідження дозволило окреслити основні трансформації інвестиційних процесів в Центральному регіоні в контексті проведення адміністративно-фінансової децентралізації, а саме:

1) внаслідок запровадження нової форми горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів – вирівнювання дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць, частка дотаційних бюджетів міст обласного значення Центрального регіону України у 2018 р. знизилася вдвічі (з 16 до 8-ми); територіальні одиниці отримали можливість сформувати додатковий фінансовий ресурс, зокрема і на капітальні інвестиції;

2) у структурі капітальних інвестицій за джерелами фінансування продовжують переважати кошти, профінансовані місцевими бюджетами порівняно інвестиціями, вкладеними із державного бюджету. Однак, їхня частка є все ще незначною, порівняно із часткою коштів, профінансованих підприємствами та організаціями;

3) найбільш ефективною впродовж досліджуваного періоду була політика здійснення капітальних інвестицій в Черкаській області, де у 20 із 26 досліджуваних адміністративних одиниць спостерігається ефективне ($C_i^{KI} \geq 1$) співвідношення зростання темпів капітальних інвестицій відносно темпів зростання власних доходів бюджетів. Разом з тим, область характеризувалася найменш ефективною політикою залучення ПІІ;

4) ефективність інвестування власних коштів місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток міст обласного значення Вінницької області показав незначний прогрес у фінансуванні розвиткових проєктів, тобто переорієнтація власного ресурсу органів місцевого самоврядування на видатки капітального характеру для розвитку соціальної, транспортної, комунальної інфраструктури відбувається вкрай повільно.

5. ПОЗИЦІЮВАННЯ МІСТ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ В ЕКОНОМІЦІ РЕГІОНІВ ТА РАЙОНІВ ПІД ВПЛИВОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Отримання нових ресурсів та важелів впливу в межах реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування на практиці перекладає на лідерів громад значно вищий рівень відповідальності за власний розвиток, ніж в умовах старої системи адміністративно-територіального устрою і організації влади. В результаті чого, якість життя мешканців ОТГ безпосередньо залежить від якості планування розвитку громад і його ефективної реалізації. Це стає особливо актуально в світлі завершення еволюційного етапу добровільного об'єднання громад і переходу до об'єднання за принципом спроможності, головною метою якого є формування спроможних ОТГ та підвищення рівня доступності адміністративних і соціальних послуг для їх мешканців.

Без сильних регіональних центрів досить важко розвинути сильні регіони. Це стосується не тільки обласних центрів, але й районних центрів та міст обласного значення (МОЗ). Впродовж п'яти років, позитивні соціально-економічні результати добровільного об'єднання територіальних громад у межах процесу адміністративно-фінансової децентралізації регіонів України створюють сприятливі умови для зростання економічної могутності міст та їх ролі у розвитку регіонів та країни загалом.

Обласні центри та міста обласного значення, які в ході процесу децентралізації прирівнюються за статусом до ОТГ, завдяки найвищій концентрації інтелектуального, фінансово-економічного та трудового потенціалу продовжують відігравати провідну роль

у соціально-економічному розвитку регіонів України. Методика формування спроможних ОТГ, прийнята Кабінетом Міністрів у 2015 р.⁴³, передбачає першочергове формування об'єднаних громад навколо обласних центрів та міст обласного значення, як своєрідних центрів тяжіння та «точок росту». Значною мірою саме від ефективності процесу адміністративно-фінансової децентралізації у найбільших містах кожного із регіонів України, залежить її загальна ефективність в масштабі всієї країни.

Проте, найбільші міста від початку процесу децентралізації в Україні були фактично виключені з нього і лише з травня 2018 р. отримали визначені законодавчо можливості безперешкодно створювати об'єднані громади шляхом приєднання інших населених пунктів. Ці процеси супроводжувалися небажанням більшості міст розпочинати об'єднання в зв'язку з відсутністю інтересу до перерозподілу власних ресурсів на користь інших громад; численними відмовами Центральної виборчої комісії в призначенні перших виборів у зв'язку з входженням території потенційних ОТГ до складу різних адміністративно-територіальних одиниць. На даний час найбільшою перешкодою для створення ОТГ на основі обласних центрів та МОЗ є небажання міської влади йти на вибори, які, окрім високої вартості, несуть ще й певні політичні ризики, а також ігнорування обласними радами критеріїв формування спроможних громад і затвердження таких перспективних планів, в яких конфігурації майбутніх ОТГ не дозволить їм забезпечувати надання якісних та доступних послуг для своїх мешканців. Окрім цього, довкола окремих великих міст вже встигли сформуватися ОТГ із приміських сіл та малих міст, що в майбутньому може негативно вплинути на можливості їх просторового розвитку.

Станом на 10 вересня 2019 р. в Україні сформовано 951 ОТГ, до складу яких входять 35 громад, які утворилися з центрами в МОЗ шляхом приєднання 75-и довоколишніх громад⁴⁴. Зокрема, в Центральному регіоні, до міст Вінниця, Хмільник (обидва Вінницька обл.), Гадяч (Полтавська обл.) та Канів (Черкаська обл.) у 2018 р. було приєднано по 1 сільській/селищній раді; до м. Горішні Плавні (Полтавська обл.) в 2019 р. – 2 сільських ради.

На даний час, найбільші міста (обласні центри та МОЗ) є провідними центрами економічної та соціальної активності в Центральному регіоні, вони володіють практично повним спектром необхідної інфраструктури (транспортної, освітньої та медичної) для того, щоб стати центрами спроможних ОТГ. Про це переконливо свідчить висока питома вага чисельності населення, власних доходів і капітальних інвестицій міст обласного значення Центрального регіону в районах, де вони розташовані, у 2018 р.(рис. 14.).

Так, зокрема, стабільно висока частка чисельності населення МОЗ в районах у 2015-2018 рр. обумовлена наявністю значної кількості робочих місць, вищим рівнем соціальної інфраструктури та наданням якісніших послуг, що безумовно приваблює не тільки жителів громад, які прилягають до міст, але й районів в цілому. З іншого боку, незважаючи на приблизно рівні незначні середні темпи депопуляції (в межах 0,09% у 2018 р.), міста обласного значення меншою мірою відчувають вплив демографічних втрат, ніж значно менші населені пункти в районах.

Значно вищий рівень економічної активності в містах у порівнянні з іншими населеними пунктами району (наявність діючих одного або декількох великих бюджетоутворюючих підприємств із великою кількістю робочих місць; висока концентрація суб'єктів підприємницької діяльності; наявність більшої кількості платоспроможних

⁴³ Методика формування спроможних територіальних громад (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року №214).

⁴⁴ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019. [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>

споживачів товарів та послуг) зумовлює вищий рівень податкових надходжень, що формують їх власні доходи, і, як наслідок, високі значення часток власних доходів міст обласного значення в районах у 2015-2018 рр. Поширеною також є практика юридичної реєстрації в містах підприємств, які фактично розміщені та здійснюють свою діяльність на території району, а податкові платежі сплачують за місцем реєстрації. Це дозволяє бюджетам міст разом із збільшенням обсягу податкових надходжень до своїх бюджетів нарощувати загальні обсяги власних доходів.

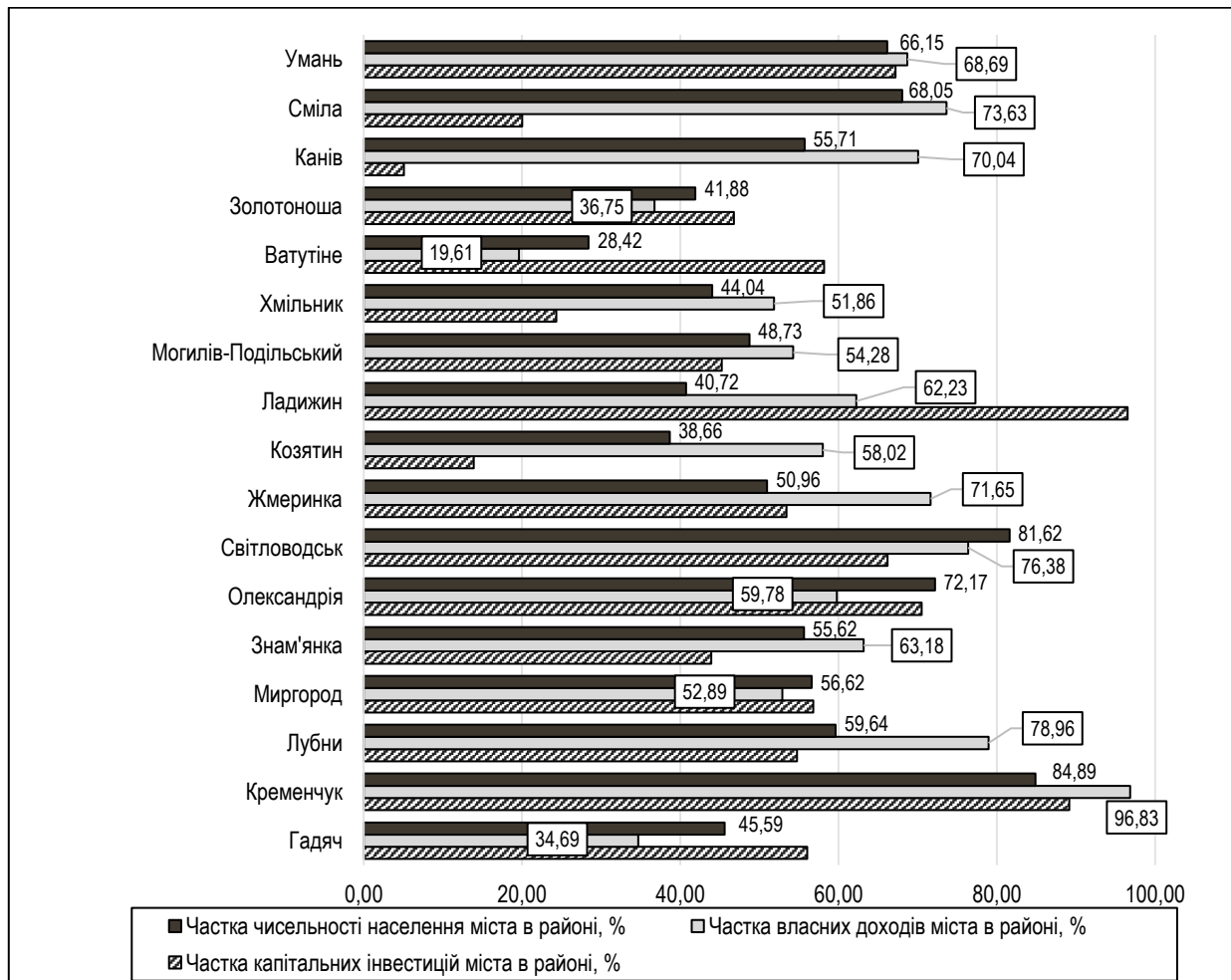


Рис. 14. Частки чисельності населення, власних доходів і капітальних інвестицій міст обласного значення Центрального регіону в районах у 2018 р.

Висока частка капітальних інвестицій МОЗ в районах у 2015-2018 рр. обумовлена вищою їх інвестиційною привабливістю, в порівнянні з іншими населеними пунктами району, за рахунок наявності великої кількості робочої сили, широкого спектру необхідної інфраструктури та вищого ступеня комунікаційної зв'язаності, що дозволяє ефективно оптимізувати витрати на налагодження, розвиток та функціонування суб'єктів господарювання.

Результати аналізу показників власних доходів та капітальних інвестицій в розрахунку на 1 мешканця обласних центрів та МОЗ в аналізованому періоді підтверджують тісний взаємозв'язок між ними (рис. 15). Активне зростання обсягів власних доходів міст позитивно відображається на їх спроможності реалізовувати масштабні муніципальні проекти капітального характеру (створення, розвиток або реконструкція

важливих компонентів житлово-комунального господарства, транспортної та соціально-побутової інфраструктури), що, в свою чергу, безпосередньо стимулює зростання ділової активності та обсягів капітальних інвестицій у містах.

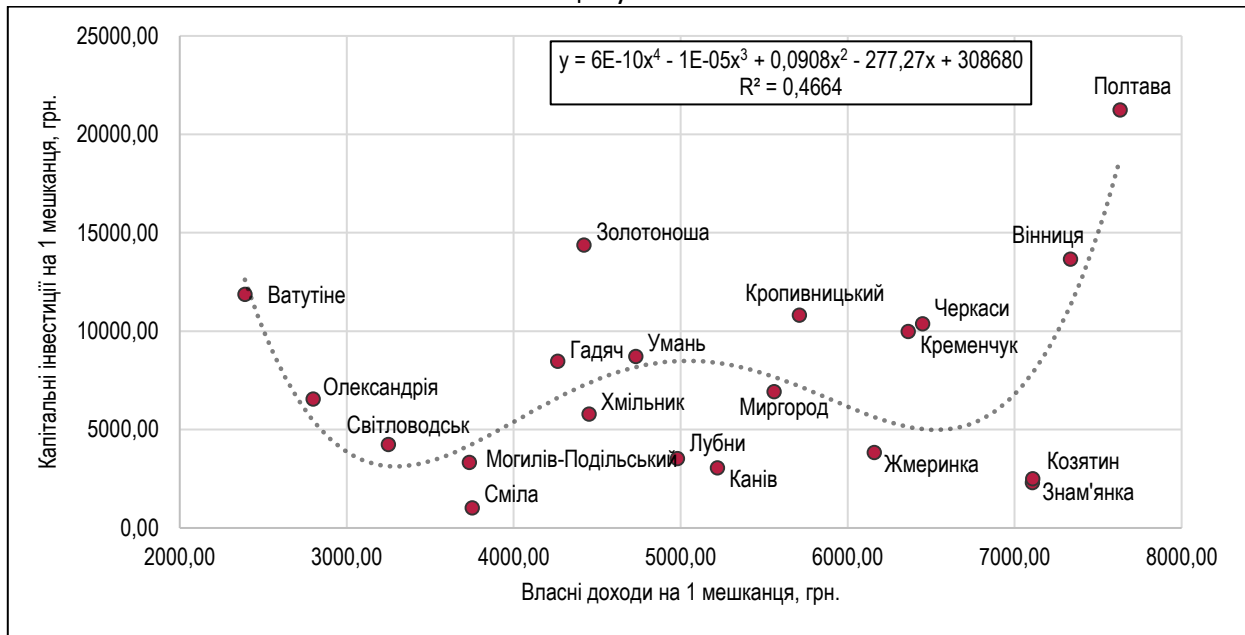


Рис. 15. Позичювання міст обласного значення Центрального регіону за обсягами власних доходів та капітальних інвестицій на 1 особу в 2018 р.

Характерні особливості позиціонування обласних центрів у відповідних регіонах за частками чисельності населення, власних доходів і капітальних інвестицій у 2015-2018 рр. були досить схожими на аналогічні для міст обласного значення у районах (рис. 16), за виключенням суттєво більших масштабів впливу обласних центрів на соціально-економічний стан не тільки прилеглої території, але й регіону в цілому.

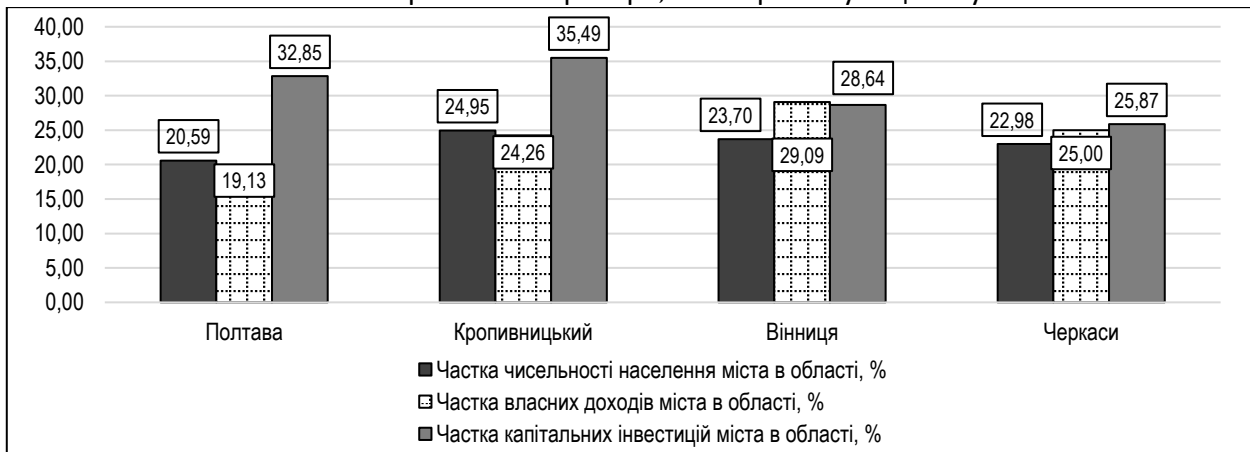


Рис. 16. Роль обласних центрів у відповідних регіонах за чисельністю населення, власними доходами і капітальними інвестиціями у 2018 р., %

З іншого боку, просторовий розвиток обласних центрів, як найбільш фінансово спроможних та економічно активних міст своїх областей, критично залежний від взаємодії з їх приміськими територіями. Ефективне просторове планування, житлове будівництво, локалізація виробництв, гіпермаркетів, великих об'єктів ЖКГ (каналізація, транспортна та дорожня інфраструктура, утилізація та переробка сміття) безпосередньо залежать від

тісноти зв'язків і якості взаємодії органів влади цих міст з навколишніми громадами. Відповідно до діючого законодавства, обласні центри та сусідні ОТГ можуть домовлятися між собою, укласти угоди та створювати спільні органи управління з метою врегулювання відносин та зобов'язань між собою, а також реалізація спільних проектів і вирішення спільних проблем. Станом на 10 вересня 2019 р., дві області, які входять до складу Центрального регіону – Полтавська та Вінницька, є абсолютними лідерами в масштабах України, як за кількістю проектів співробітництва (103 та 94 відповідно), так і за кількістю громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом (280 та 161 відповідно)⁴⁵. Впродовж 2015-2019 рр., основними сферами реалізації проектів у цих областях є житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення та пожежна безпека.

Збереження існуючого становища, зростання чи зниження впливу міст обласних центрів у своїх областях і Центральному регіоні загалом у процесі адміністративно-фінансової децентралізації, в найближчій перспективі, буде безпосередньо залежати від здатності влади цих міст налагодити ефективну взаємовигідну співпрацю з сусідніми ОТГ. Таким чином, в результаті співпраці з ОТГ, обласні центри зможуть отримати в користування необхідний ресурс для свого просторового розвитку – територію, натомість, сусідні ОТГ в результаті такого співробітництва з обласним центром набувають кращі можливості для забезпечення сталого розвитку своїх громад та переваги щодо залучення інвестицій.

Таблиця 5

Основні фінансово-економічні параметри міст (обласних центрів та міст обласного значення) та районів областей Центральної України за результатами адміністративно-фінансової децентралізації, 2015-2018 рр.

Показники	Міста (обласні центри та МОЗ)		Райони з ОТГ		Райони без ОТГ	
	на 1 мешканця	середній темп зростання за період, %	на 1 мешканця	середній темп зростання за період, %	на 1 мешканця	середній темп зростання за період, %
Власні доходи, грн.	4005,75	1,3158	3562,12	1,3628	3036,58	1,2456
Капітальні інвестиції, грн.	9505,81	1,8289	6455,27	1,3702	-	-
Прямі іноземні інвестиції (акціонерний капітал), дол. США	791,7	1,0451	166,93	1,0556	-	-
Офіційні трансферти, грн.	4209,63	1,0488	5673,93	1,1161	5121,43	1,0745
Видатки економічного характеру, грн.	527,85	1,3518	427,51	1,4298	334,02	1,4722
Показники	%	середній темп зростання за період, %	%	середній темп зростання за період, %	%	середній темп зростання за період, %
Рівень зайнятості	24,51	1,0021	-	-	14,12	0,9776
Залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету	51,59	0,8559	60,67	0,8820	61,97	0,8965

Джерело: складено авторами на основі⁴⁶

Наявність достатнього обсягу фінансових ресурсів у місцевих бюджетах є основною запорукою спроможності будь-якої територіальної громади надавати якісні послуги своїм жителям, створювати умови для розвитку підприємництва, залучати інвестиції,

⁴⁵ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019. [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>

⁴⁶ За інформацією Державної служби статистики України; Департаменту фінансів Полтавської обласної державної адміністрації; Департаменту фінансів Кіровоградської обласної державної адміністрації; Департаменту фінансів Вінницької обласної державної адміністрації; Департаменту фінансів Черкаської обласної державної адміністрації.

реалізовувати інфраструктурні та соціальні проекти, фінансувати різноманітні заходи для всебічного покращення умов життя жителів громади. Значною мірою фінансовий та кадровий аспекти є одними із найважливіших, від яких залежить успішне функціонування як ОТГ, так і міст. Основою для ефективного розвитку громади є розвинена виробнича та соціальна інфраструктура, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, наявність економічно активних підприємців, географічне положення, унікальні природні ресурси та ін.

Враховуючи це, в результаті проведеного аналізу показників виконання місцевих бюджетів і окремих економічних індикаторів розвитку міст та районів Центрального регіону вдалося виявити характерні особливості позиціонування міст в економіці регіонів та районів за результатами адміністративно-фінансової децентралізації в 2015-2018 рр., а також оцінити їх загальний соціально-економічний стан та фінансову спроможність (табл. 5). Серед них варто відзначити наступні:

1. *МОЗ загалом є найбільш фінансово спроможними територіальними громадами в Центральному регіоні.* Так, зокрема, за середнім рівнем власних доходів на 1 мешканця міста в аналізованому періоді більш ніж на 30% переважали аналогічні показники районів та на 12,5% районів із врахуванням ОТГ, створених у їх межах. Натомість, середній темп зростання власних доходів міст дещо поступався аналогічному показнику районів з ОТГ (131,58% проти 136,28%), саме завдяки дуже високій динаміці зростання власних доходів ОТГ, проте, на 7 в. п. переважав середній показник районів без ОТГ.

2. *Економічні системи МОЗ залишаються найбільш привабливими для капітальних інвестицій.* Середній обсяг капітальних інвестицій міст на 1 мешканця в аналізованому періоді, як і у випадку з середнім рівнем власних доходів на 1 мешканця, був вищим за аналогічний показник районів з ОТГ майже в 1,5 рази. Окрім цього, за показником середнього темпу зростання обсягу капітальних інвестицій МОЗ також відчутно переважали райони з ОТГ (на 45,87 в. п.). Вищий, в порівнянні з районами та ОТГ, загальний рівень фінансово-економічної активності міст продовжує приваблювати як державні, так і приватні капітальні інвестиції.

3. *МОЗ притягують найбільший обсяг прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в регіоні.* Розвинута соціально-побутова та виробнича інфраструктура, наявність значної кількості кваліфікованих працівників та зручні комунікації є одними з основними переваг міст перед іншими територіальними громадами в боротьбі за іноземні інвестиції. За середнім обсягом ПІІ на 1 мешканця МОЗ майже в 5 разів переважали райони з врахуванням ОТГ, тоді як середні темпи зростання ПІІ МОЗ та районів з ОТГ в аналізованому періоді були практично рівними (1,0451% до 1,0556%).

4. *Бюджети МОЗ є одними із найбільш незалежних від трансфертів з державного бюджету.* Отримуючи в середньому вищий рівень власних доходів бюджети міст Центрального регіону в 2015-2018 рр. продемонстрували в середньому на 9 в. п. нижчий рівень залежності від трансфертів з державного бюджету ніж райони з ОТГ. Більш фінансово самостійні міста також продемонстрували вищу динаміку зниження залежності від трансфертів з державного бюджету в порівнянні з аналогічним показником районів разом із ОТГ, що можна пояснити наявністю у містах більш диверсифікованих джерел власних доходів і вищого їх потенціалу.

5. *МОЗ найбільше витрачають на підвищення якості своєї інфраструктури.* Середній обсяг економічних видатків на 1 мешканця в містах Центрального регіону в 2015-2018 рр. майже на чверть (+23,47%) переважав аналогічний показник районів з ОТГ, також варто відзначити й вищі на 7,81 в. п. середні темпи зростання обсягу економічних видатків міст. Вищий середній рівень власних доходів міст в порівнянні з районами дозволяє їм

приділяти більше уваги процесу розвитку житлового будівництва, транспорту та дорожнього господарства, що позитивно відображається на якості міської інфраструктури і, як наслідок, зростання якості життя у цих містах.

6. У МОЗ найвищий рівень зайнятості. Міста, незважаючи на довготривалий процес депопуляції в Україні, продовжують залишатися найбільшими осередками людського та трудового потенціалу. Висока диверсифікація видів економічної діяльності в містах та економічна активність сприяють вищому рівню зайнятості міських мешканців у порівнянні з мешканцями районів та ОТГ, а також менш руйнівному впливу на ринок праці негативних демографічних процесів.

Виявлені в результаті аналізу особливості позиціонування міст в економіці регіонів та районів за результатами адміністративно-фінансової децентралізації в 2015-2018 рр. переконливо свідчать про те, що обласні центри та МОЗ Центрального регіону є тими «осередками росту», які найбільш активно впливають на процес соціально-економічного розвитку своїх областей, в т.ч. завдяки перевагам бюджетної децентралізації. В перспективі, об'єднання довкола МОЗ, відповідно до відкоректованих Урядом перспективних планів, та ефективна співпраця обласних центрів із сусідніми ОТГ здатні суттєво активізувати процес міського розвитку, відкрити можливості для збалансування інтересів цих міст як центрів зростання та приміських територіальних громад, котрі зацікавлені у поліпшенні якості життя своїх жителів. Швидке та ефективне виправлення існуючих недоліків, які продовжують перешкоджати створенню спроможних громад, із паралельною реалізацією всіх можливостей в межах наявного потенціалу МОЗ Центрального регіону в процесі адміністративно-фінансової децентралізації, сприятимуть досягненню головної мети об'єднання за принципом спроможності, а також узгодженню інтересів держави та територіальних громад.

6. АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В ОБЛАСТЯХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ УКРАЇНИ

Станом на кінець 2018 року в областях Центральної України створено 156 ОТГ – 54 у Черкаській області, 45 – у Полтавській, 37 – у Вінницькій та 20 – у Кіровоградській. При цьому, якщо у Черкаській області частка громад, що об'єднались, складає 40,2%, то у Вінницькій – 17,4%. Водночас зазначимо, що об'єднані громади Центрального регіону - це переважно невеликі за кількістю жителів формування. Половина населення ОТГ Центральної України проживає в громадах з кількістю жителів меншою 5 тис. осіб (у Вінницькій області цей показник становить 45,2%, у Кіровоградській – 42,9%, у Полтавській – 50,0% та у Черкаській – 53,6%, тоді як в середньому по Україні – 36,2%).

З метою з'ясування основних тенденцій та проблем функціонування ОТГ Центрального регіону, проаналізуємо діяльність 50 громад, створених на 1 січня 2017 року (табл. 6), що становили 13,7% об'єднаних громад в Україні.

Центральним офісом реформ при Міністерстві розвитку громад та територій визначено основні критерії, які сприяють формуванню спроможних ОТГ: чисельність населення не менше 5-7 тис. осіб, питома вага базової дотації не більше 30% суми власних доходів, витрати на утримання управлінського апарату не більше 20% власних ресурсів

громади⁴⁷. Аналіз цих критеріїв в розрізі ОТГ Центрального регіону та України загалом (табл. 7) дозволив дійти таких висновків:

Таблиця 6

Основні характеристики ОТГ Центральної України, створених у 2015-2016 рр.

Рік створення	ОТГ	Чисельність населення	Площа	Кількість рад, що об'єдналися	Створена навколо міста/села/селища
Вінницька область					
2015	Калинівська ОТГ	20175	88,49	2	міська
	Студенянська ОТГ	3335	129,32	2	сільська
2016	Бабчинецька ОТГ	3034	127,97	2	сільська
	Барська ОТГ	16697	35,05	2	міська
	Валнярська ОТГ	8093	34,1	3	селищна
	Вороновицька ОТГ	7837	82,8	2	селищна
	Дашівська	8313	235,36	6	селищна
	Джулинська ОТГ	5395	126,01	2	сільська
	Жданівська ОТГ	3827	69,59	2	сільська
	Іллінецька ОТГ	19410	398,96	10	міська
	Ковалівська ОТГ	5005	165,94	5	сільська
	Мельниківська ОТГ	1465	85,31	2	сільська
	Немирівська ОТГ	15266	153,2	6	міська
	Оратівська ОТГ	3833	100,51	3	селищна
	Райгородська ОТГ	2190	98,52	4	сільська
	Северинівська ОТГ	3598	72,96	2	сільська
	Ситковецька ОТГ	2769	57,66	2	селищна
	Сокиринська ОТГ	3607	48,89	2	сільська
	Томашпільська ОТГ	7504	129,2	4	селищна
	Тульчинська ОТГ	20840	183,8	5	міська
	Шпиківська ОТГ	4392	94,23	2	селищна
Кіровоградська область					
2015	Бобринецька ОТГ	11672	194,3	2	міська
	Маловисківська ОТГ	13354	231,83	4	міська
2016	Великоандрівська ОТГ	3123	556,63	2	сільська
	Новоукраїнська ОТГ	19137	347,84	3	міська
	Соколівська ОТГ	6018	228,39	5	сільська
Полтавська область					
2015	Білоцерківська ОТГ	3676	200,69	4	сільська
	Глобинська ОТГ	14726	405,2	6	міська
	Клепацька ОТГ	2725	126,28	3	сільська
	Недогарківська ОТГ	3551	84,77	2	сільська
	Новознам'янська ОТГ	4505	82,69	2	сільська
	Омельницька ОТГ	5063	224,82	4	сільська
	Пирятинська ОТГ	16869	97,62	2	міська
	Піщанська ОТГ	6510	78,03	2	сільська
	Покровськобагачанська ОТГ	2557	121,25	3	сільська
	Пришибська ОТГ	1974	91,91	2	сільська
	Семенівська ОТГ	10934	272	6	селищна
2016	Шишацька ОТГ	14821	611,55	12	селищна
	Великосорочинська ОТГ	3678	130,76	2	сільська
	Засульська ОТГ	16573	604,3	11	сільська
	Новоаврамівська ОТГ	2691	137,2	3	сільська
	Решетилівська ОТГ	11154	174,26	2	міська
	Сергіївська ОТГ	2884	167,62	3	сільська
	Скороходівська ОТГ	5254	135,64	3	селищна
Черкаська область					
2015	Білозірська ОТГ	8906	200,71	2	сільська
	Єрківська ОТГ	5004	53	2	селищна
	Мокрокалигирська ОТГ	4194	127	4	сільська
2016	Набутівська ОТГ	6627	215,98	7	сільська
	Стеблівська ОТГ	6797	225,39	5	селищна
	Тальнівська ОТГ	15585	109,22	4	міська

⁴⁷ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Лютий, 2018 р. 48 с.

Таблиця 7

Порівняння середніх показників формування та розвитку ОТГ Центральної України та України загалом

Показник	Одиниця вимірювання	Україна	ОТГ Центральної України
Площа	км ²	237,9	167,3
Чисельність населення	тис. осіб	8,5	7,9
Власні доходи на одну особу	грн.	2974,0	3758,3
Рівень дотаційності бюджетів	%	11,6	4,7
Капітальні видатки на одну особу	грн.	1453,3	1853,6
Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів)	%	26,4	22,0

- по-перше, ОТГ Центрального регіону за площею в 1,4 рази менші середньоукраїнського значення та характеризуються меншою середньою чисельністю жителів на громаду (7,9 тис. осіб на противагу 8,5 тис. осіб в середньому по ОТГ України), що пов'язане з особливістю формування таких адміністративно-територіальних одиниць, адже половина з них сформована шляхом об'єднання двох місцевих рад (23 з 50 ОТГ), а 21 ОТГ включає менше п'яти тисяч жителів;

- по-друге, незважаючи на невелику кількість населення та значно меншу ніж середньоукраїнську площу, ОТГ регіону характеризуються суттєво нижчим рівнем залежності від трансфертів з державного бюджету – рівень дотаційності в середньому по регіону становить 4,7%, що у 2 рази менше середнього по країні; аналіз рівня власних доходів на одну особу в ОТГ регіону дозволив констатувати вищі показники (у 1,3 раза), ніж в середньому по Україні;

- по-третє, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ Центрального регіону становить 22,0%, що менше, ніж в середньому по Україні, проте перевищує 20-відсотковий критерій, визначений Центральним офісом реформ при Мінрегіоні.

Аналіз показників формування та розвитку ОТГ Центрального регіону за цими критеріями дозволив констатувати високий рівень фінансової спроможності останніх.

Соціально-економічне становище ОТГ Центральної України значною мірою визначається їх географічним розташуванням, оскільки території регіону визначені як розвинута сільськогосподарська зона з переважаючими чорноземними ґрунтами, а також характеризуються покладами рудних та нерудних корисних копалин, зокрема будівельними матеріалами.

Існування залежності фінансової спроможності ОТГ від рівня її економічного розвитку та наявного ендogenous потенціалу доводить аналіз надходжень до бюджетів ОТГ Центрального регіону (рис. 17).

Загалом середній обсяг власних доходів на одну особу в ОТГ Центрального регіону складає 3818,5 грн., що більше середнього по Україні значення на 812,8 грн. Вищими середнього по Україні обсягами в регіоні характеризуються 33 ОТГ, середнього по регіону – 19 ОТГ. Серед них половина ОТГ – це громади Полтавської області (найбільш економічно розвинутої області регіону), сім громад Вінницької області, одна громада Кіровоградської та одна – Черкаської областей. Слід зауважити, що серед цих 19-ти ОТГ 2/3 це сільські та селищні громади і лише 6 міських ОТГ (при 12-ти міських ОТГ в регіоні загалом).

Громадою з найвищим обсягом власних доходів на особу є Білоцерківська сільська ОТГ, сформована шляхом об'єднання чотирьох сільських рад з населенням 3,7 тис. осіб.

На території громади є великі агропромислові підприємства, які наповнюють бюджет. 56,0% доходів бюджету громади – це надходження від справляння ПДФО, 77,0% якого сплачують ТОВ «Білагро» та ПП «Біагр» (велике підприємство, яке експортує свою продукцію у 70 країн світу).

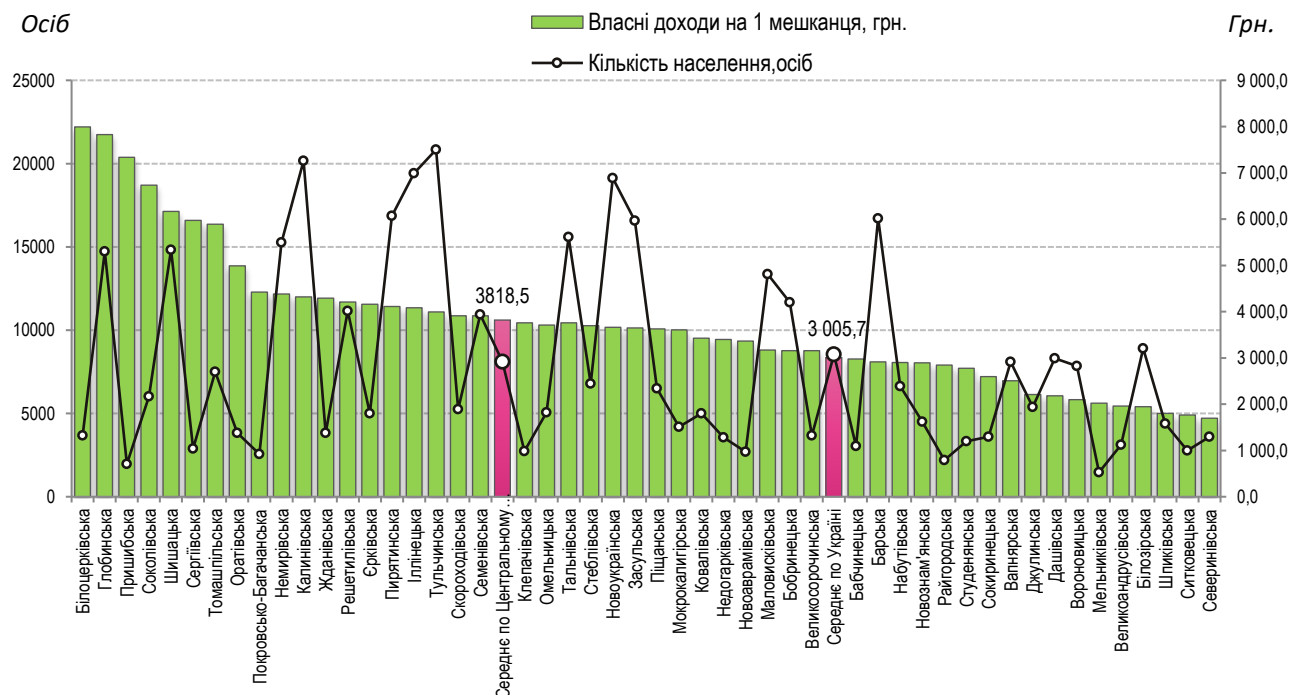


Рис. 17. Ранжування ОТГ Центральної України за рівнем власних доходів на одну особу, 2017 р.

Аналогічно за рахунок наявності на території потужних сільськогосподарських підприємств високим рівнем власних доходів характеризуються Шишацька ОТГ, Томашпільська ОТГ (на її території функціонує великий агрохолдинг «Поділля» та цукровий завод, на якому працюють понад 600 людей), крім того, центром громади є адміністративний центр Томашпільського району – смт Томашпіль.

Глобинська ОТГ - це громада, сформована навколо економічно розвинутого міста, яке є центром району. На території громади наявні великі підприємницькі структури, які громада отримала «у спадок», оскільки сформувалася на території економічно потужного району. Серед таких: ТОВ СП «Нібулон», ВП «Глобинський цукровий завод», ТОВ «Полтавазернопродукт», ВАТ «Глобинський маслосирзавод» та інші виробничі підприємства, а також 175 торговельних підприємств.

Розвитку Соколівської ОТГ сприяв географічний фактор – розташування поблизу м. Кропивницький. В результаті зрозумілим і логічним є розташування на території ОТГ потужних агропромислових підприємств.

Окремо слід акцентувати на громадах, які розвиваються за рахунок наявності на території покладів корисних копалин. Так, Сергіївська ОТГ характеризується високими обсягами надходжень на одну особу за рахунок функціонування на її території групи підприємств нафтогазового комплексу України (зокрема, ПАТ «Укрнафта»), що пов'язано з наявністю покладів нафти, газу, торфу та будівельних матеріалів.

Аналогічно Пришибська ОТГ – це так звана громада-«мільйонник», утворена шляхом об'єднання двох сільських рад з чисельністю населення 1980 осіб та площею 91,91 кв. км.,

проте фінансова потужність якої забезпечується за рахунок функціонування на її території потужних суб'єктів господарювання. Основним платником податків до бюджету ОТГ є Єристівський гірничо-збагачувальний комбінат, яким розробляється Єристівське родовище залізистих кварцитів, розташоване на території ОТГ, а також ВАТ «Михайлівський райагропостач», зерносклад ТОВ «Українська Елеваторна Компанія» та нафтобаза.

Таким чином, аналіз причин високих обсягів надходжень до бюджетів ОТГ в Центральному регіоні дозволяє виділити два аспекти:

- 1) наявність ОТГ з розвинутими агропромисловими підприємствами;
- 2) наявність ОТГ з покладами корисних копалин і функціонуванням на території суб'єктів господарювання, які спеціалізуються на їх видобутку.

Аналізуючи особливості формування та розвитку ОТГ України, слід акцентувати на тенденційності вищих показників економічного розвитку та фінансової спроможності громад, центрами яких є міста. Серед ОТГ Центрального регіону міських громад дванадцять, сільських – 38 (рис. 18).

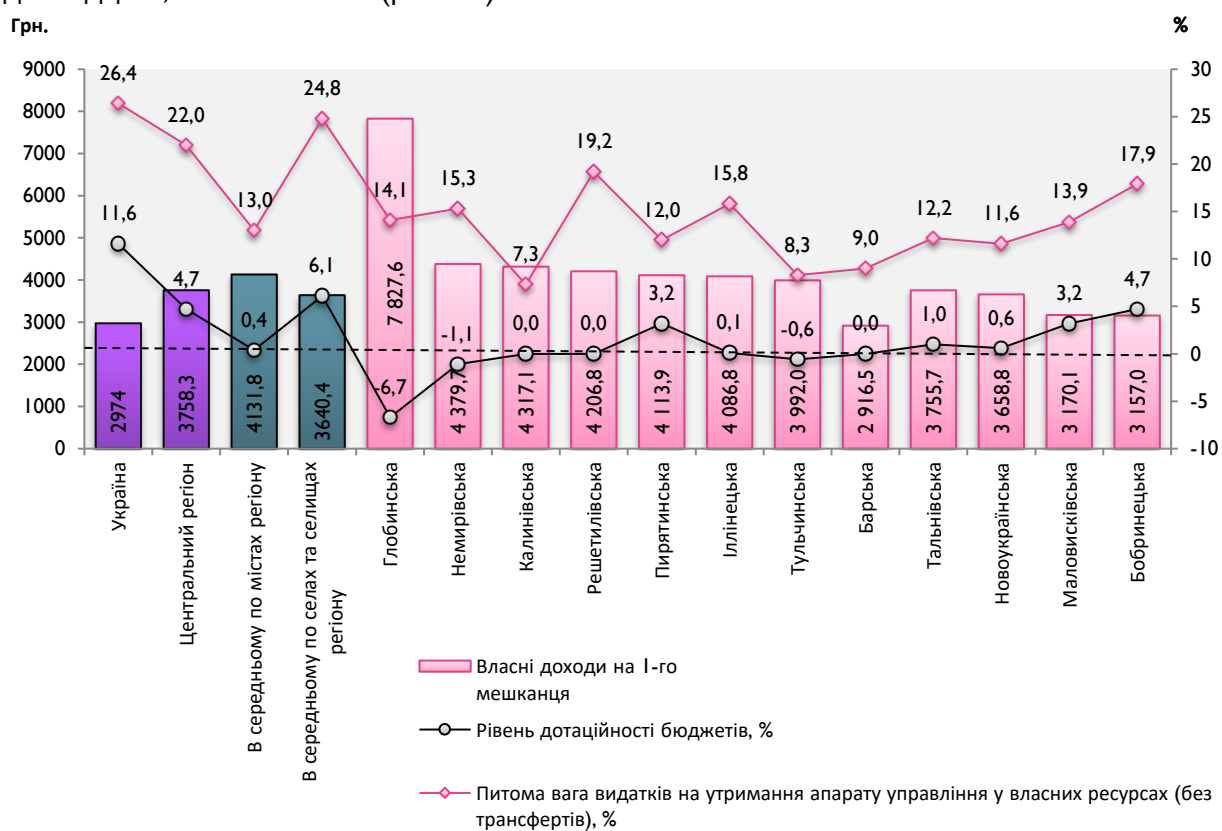


Рис. 18. Динаміка окремих показників розвитку міських та сільських ОТГ Центральної України, 2017 р.

Середній обсяг власних ресурсів на одного мешканця в міських ОТГ становить 4131,8грн., що на 9,9% більше ніж середнє значення по ОТГ регіону загалом та на 13,5% - ніж середнє по сільських громадах. Аналіз міських ОТГ регіону за цим критерієм дозволив констатувати: більшість ОТГ характеризуються близькими до середньорегіональних обсягами доходів, а вище значення середнього по міських ОТГ регіону доходу спричинене впливом показника по Глобинській ОТГ (7827,6 грн.). Таким чином, тенденції вищого рівня фінансової спроможності міських ОТГ в Центральному регіоні не спостерігається, що пов'язано з потужними сільськими ОТГ. Така «потужність» визначається двома аспектами:

- по-перше, центрами деяких сільських ОТГ є селища міського типу, які водночас виступають районними центрами, а відтак характеризуються порівняно вищим рівнем економічного розвитку;
- по-друге, значний фінансово-економічний потенціал сільських ОТГ зумовлений, серед іншого, агропромисловою спеціалізацією більшістю підприємств, які функціонують на їх територіях (специфіка сільськогосподарського сектору впливає на обрання для розміщення таких підприємств сільських територій).

Щодо питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах міських ОТГ, середнє значення коливається в межах 13,0%, що на 9,0 в.п. менше, ніж по ОТГ регіону і на 11,8 в.п. менше середнього по сільських та селищних ОТГ.

Значно нижчим у порівнянні з середнім значенням по регіону (4,7%) є також рівень дотаційності бюджетів міських ОТГ (0,4%). Причиною низького показника дотаційності є наявність лише п'яти громад, які отримують базову дотацію, трьох бездотаційних ОТГ та трьох громад, які направляють до державного бюджету реверсну дотацію.

Необхідним в процесі дослідження рівня економічного розвитку та визначення рівня фінансової спроможності ОТГ Центрального регіону є проведення аналізу структури власних доходів бюджетів таких громад. Порівняльний аналіз структури власних доходів місцевих бюджетів міських та сільських ОТГ представлено на рис. 19, а структури власних доходів в розрізі окремих ОТГ – на рис. 20.

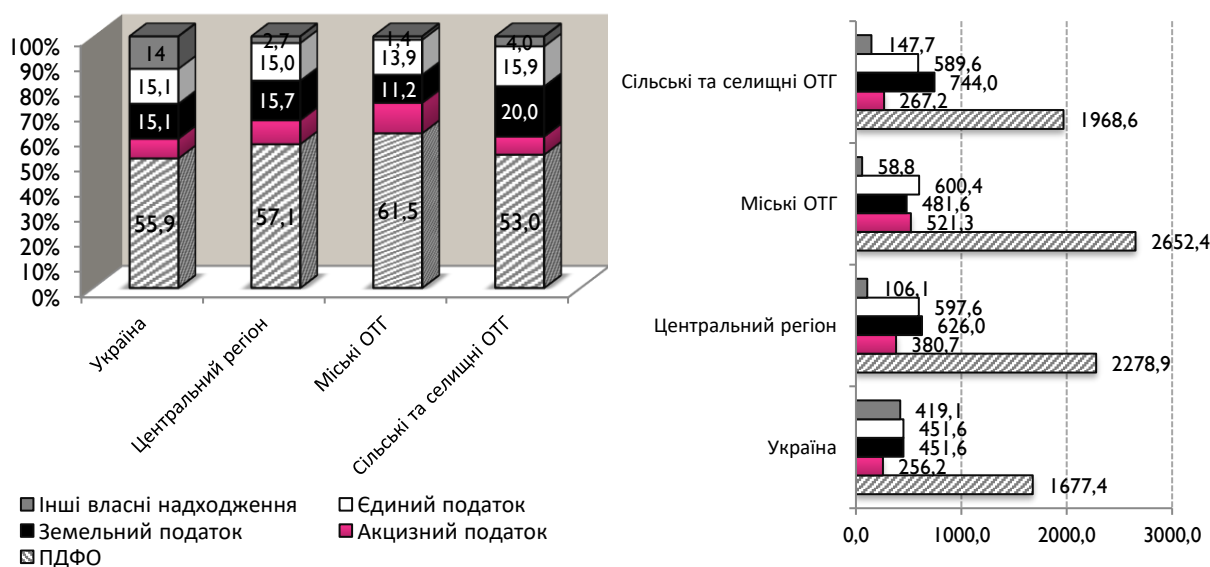


Рис. 19. Структура власних доходів бюджетів міських та сільських ОТГ Центральної України, 2017 р.

За результатами аналізу ОТГ регіону в розрізі міських та сільських і селищних громад, виявлено різницю в складі доходів на одного мешканця. По-перше, ОТГ регіону характеризуються вищою питомою вагою ПДФО в складі доходів бюджетів; так, від справляння податку на територіях громад на одну особу в регіоні надходить 2261,9 грн. ПДФО, що в 1,3 рази більше, ніж по ОТГ України. Окрім того, суттєво вищі надходження ПДФО в міських ОТГ свідчать про концентрацію підприємницької активності на території міст. По-друге, суттєво вищі обсяги надходжень в складі власних доходів ОТГ регіону плати за землю та єдиного податку, зокрема, плата за землю значно вища в сільських та селищних ОТГ.

Аналіз структури власних доходів свідчить про основну роль ПДФО при формуванні доходів бюджетів територіальних громад. А відтак це дозволяє говорити про вищий рівень

розвитку підприємництва в регіоні у порівнянні з середньоукраїнськими показниками. Найбільшою питомою вагою надходження податку характеризуються Томашпільська, Тульчинська, Бабчинецька ОТГ (більше 70,0%). Винятком є Пришибська ОТГ, бюджет якої на 45,1% сформовано за рахунок плати за землю, та Сокиринська ОТГ, основним бюджетоформуючим податком в якій виступає акцизний податок (38,1 %).

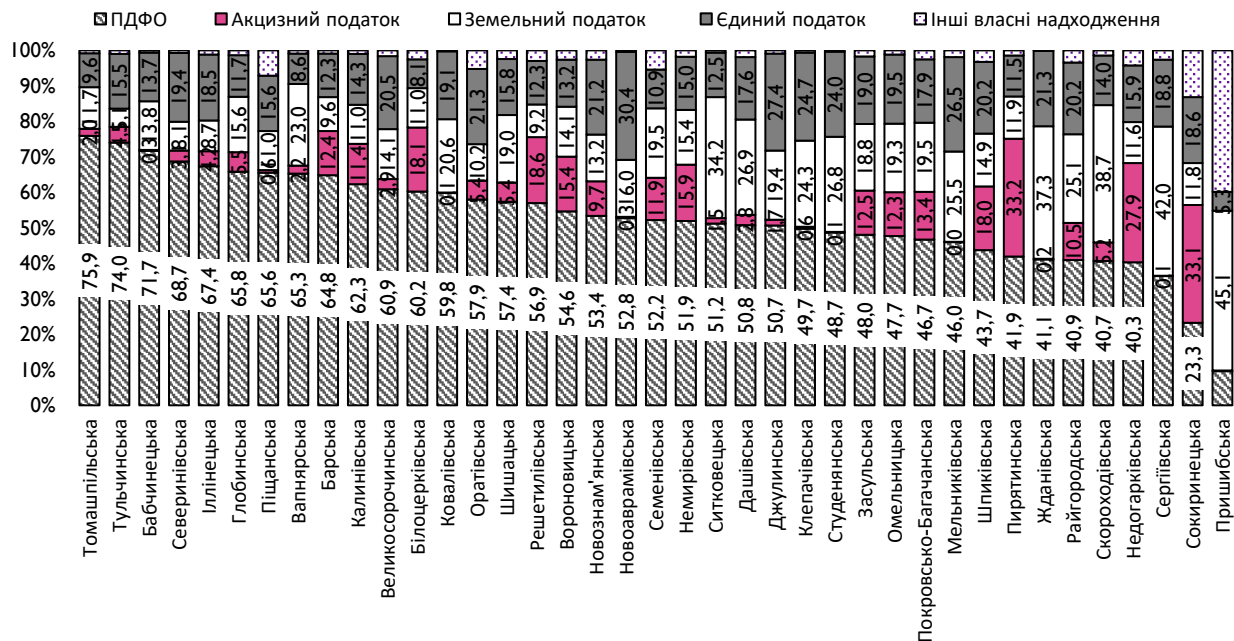


Рис. 20. Структура власних доходів бюджетів ОТГ Центрального регіону, 2017 р.

Отже, ОТГ Центрального регіону характеризуються суттєво вищим рівнем фінансової спроможності, при цьому, відсутня різниця між міськими та сільськими ОТГ. Основою забезпечення високої доходності бюджетів громад регіону є аграрна специфіка його територій та наявність значної кількості сільськогосподарських підприємств, а також наявність покладів корисних копалин. Це основні причини стрімкого економічного розвитку таких громад.

7. РИЗИКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

У процесі реформи децентралізації ОТГ отримали не лише повноваження, а й доволі широку базу для забезпечення доходів місцевих бюджетів. Зокрема, мова йде про податкові джерела формування доходів бюджетів ОТГ, які включають як місцеві податки і збори, так і відрахування від загальнодержавних податків і зборів. Однак, потребує дослідження питання, чи диференціюють ОТГ податкові надходження своїх бюджетів, чи були створені і «живуть» лише за рахунок якогось одного джерела фінансових ресурсів. Адже диверсифікація податкових надходжень розширює можливості органів місцевого самоврядування ОТГ для фінансування розвитку громади. Тому аналіз податкових джерел наповнення бюджетів ОТГ та виявлення на цій основі ризиків та перспектив отримання фінансових ресурсів громадами для забезпечення подальшого функціонування та розвитку є резонансним та актуальним.

За чотири роки децентралізації (2015-2018 рр.) власні доходи місцевих бюджетів України зросли в 2,2 рази і склали у 2018 році 263,5 млрд. грн. Основу надходжень місцевих бюджетів формують кошти від розподілу загальнодержавних податків та зборів. Їхня вага у складі власних доходів поступово наближається до двох третин. При цьому, домінуюча роль належить податку на доходи фізичних осіб. У 2018 році він забезпечив понад половину (52,4%) усіх власних доходів місцевих бюджетів. Частка ж місцевих податків та зборів, які в ідеалі мали б стати базисом фінансових ресурсів територіальних громад, упродовж 2015-2018 років не досягнула навіть чверті усіх власних доходів (коливалась в межах 22,4-24,8%) (рис. 21). Однак, у структурі бюджетів об'єднаних територіальних громад частка місцевих податків і зборів була вищою, ніж в середньому по місцевих бюджетах України. У 2018 році вона становила 32,5% усіх власних доходів ОТГ. Це вказує на вагомість місцевих податків і зборів для бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також на важливість повноважень органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів та маніпулюванні їх ставками для формування фінансових ресурсів громади.



Рис. 21. Структура власних доходів місцевих бюджетів

Складено за даними Державної казначейської служби України

Зарубіжний досвід диверсифікації доходів МБ

Аналіз структури дохідної частини місцевих бюджетів країн Європи засвідчує різну роль податкових надходжень у її формуванні (рис. 22). Так, окремі країни забезпечують доходи місцевих бюджетів за рахунок однієї-двох груп податкових надходжень (Великобританія – податки на нерухомість, Нідерланди, Чехія, Словаччина та Угорщина – податки на нерухомість та податки на товари і послуги (акцизи, ПДВ тощо)). Інші країни – Італія, Франція, Польща, Португалія – мають більш диверсифіковані податкові джерела формування доходів місцевих бюджетів. Однак, єдиний підхід до наповнення місцевих бюджетів – відсутній. Навіть країни, які мають схожі з Україною інституційні параметри децентралізації (інституційний дизайн субнаціонального управління) – Франція, Італія, Польща, Великобританія⁴⁸, – різняться за роллю окремих податкових джерел в наповненні своїх місцевих бюджетів.

⁴⁸ Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрями їх імплементації в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. Редактор І. З. Сторонянська. – Львів, 2018. – 106 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

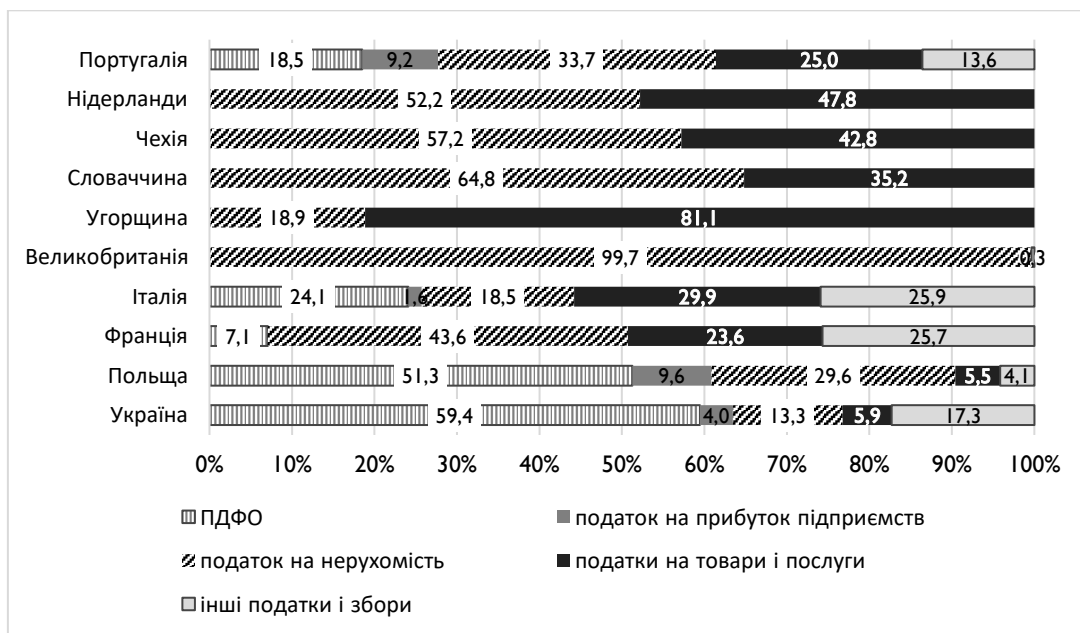


Рис. 22. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів, %⁴⁹

Розраховано і складено за даними Організації економічного співробітництва і розвитку та Державної казначейської служби України

Найбільш рівномірно – за групами податкових надходжень – розподілені доходи місцевих бюджетів Італії та Франції. А от серед європейських країн, які мають найбільш подібну структуру податкових надходжень місцевих бюджетів до української, є Польща. Основу доходів місцевих бюджетів як Польщі, так і України, становлять відрахування від оподаткування доходів фізичних осіб (понад 50% усіх податкових надходжень місцевих бюджетів). Друге за вагомістю джерело податкових надходжень місцевих бюджетів у Польщі – є оподаткування нерухомості. Його частка сягає майже 30% загальної суми податкових надходжень. В Україні вона трохи більше 13%. Слід відзначити, що оподаткування нерухомості є вагомим і стабільним джерелом наповнення місцевих бюджетів більшості країн Європи з огляду на те, що надходження від податку на нерухомість легко спрогнозувати заздалегідь, базу оподаткування тяжко приховати, а належну до сплати суму податку важко мінімізувати.

В Україні вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є також єдиний податок (у 2018 році надходження єдиного податку становили 12,7% усіх податкових надходжень місцевих бюджетів України). Подібного податку в європейських країнах немає. Самозайнятих осіб за кордоном оподатковують податком на доходи фізичних осіб, здебільшого на загальних підставах, але із застосуванням вирахувань та податкових кредитів за підсумком податкового року. Тому для проведення порівняння ми включили його до категорії інші податки і збори.

Зважаючи на подібність структури доходів місцевих бюджетів України та Польщі, ми співставили структуру податкових надходжень бюджетів створених в Україні в процесі реформи децентралізації об'єднаних територіальних громад із польськими гмінами (рис. 23). Бюджети польських гмін є більш рівномірно диверсифіковані за джерелами податкових надходжень, ніж середньостатистичний місцевий бюджет Польщі. При цьому, хоча частка надходжень від оподаткування доходів фізичних осіб в структурі загальних

⁴⁹ Revenue Statistics 2017. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-1965-2016_9789264283183-en#page1; Виконання Державного бюджету України. <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

податкових надходжень бюджетів гмін становить 42%, а не понад 50%, як у середньому по місцевих бюджетах Польщі. А частка податку на нерухомість наближається до чверті усіх податкових надходжень бюджетів гмін.

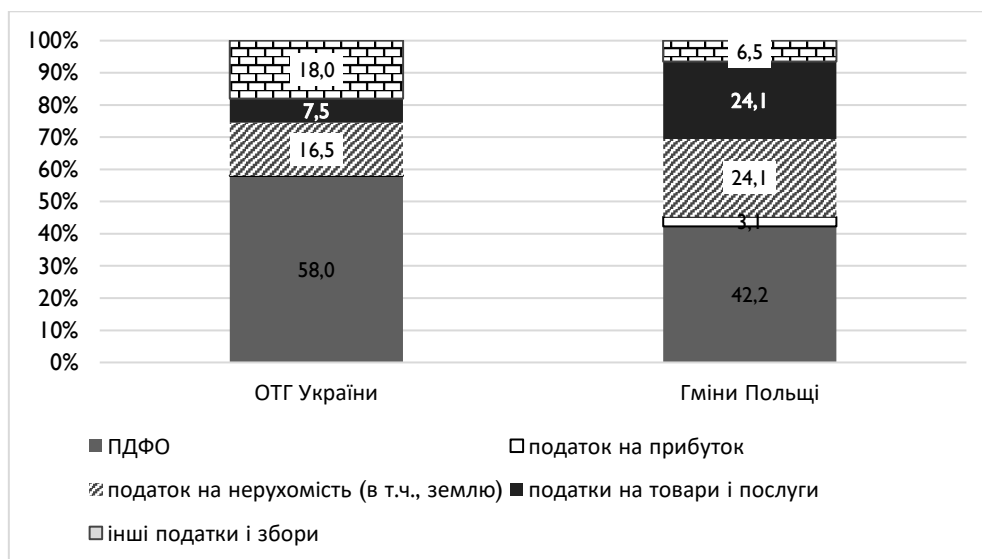


Рис. 23. Структура податкових надходжень ОТГ України та гмін Польщі, %

Розраховано і складено за даними Служби статистики Польщі та Державної казначейської служби України

Щодо рівномірності розподілу податкових надходжень бюджетів ОТГ України, то, по суті, можна говорити про доволі слабку їх диверсифікацію, оскільки близько 60% усіх податкових надходжень громади отримують від ПДФО. А якщо прирівняти єдиний податок до оподаткування доходів фізичних осіб від самозайнятості, як це практикують в країнах Європи, то частка надходжень від оподаткування фізичних осіб в загальній структурі податкових надходжень бюджетів ОТГ перетне позначку в 72%. Це ставить доходи бюджетів ОТГ в пряму і сильну залежність від розвитку бізнесу на своїй території (оскільки ПДФО надходить до місцевих бюджетів за місцем праці, а не проживання, платника). А активність органів місцевого самоврядування в напрямі залучення бізнесу та інвестицій в громаду все ще перебуває на низькому рівні, про що свідчать навіть відсутність на офіційних сайтах більшості громад необхідної інвесторам інформації: деталізованих паспортів громад, програм соціально-економічного розвитку ОТГ, генеральних планів ОТГ, інвестиційних паспортів ОТГ, рішень органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків та зборів тощо.

Структура доходів ОТГ Центрального регіону України

Детальна характеристика структури доходів бюджетів ОТГ України дає загальне уявлення про джерела фінансових ресурсів громад та дозволяє співставляти їх з доходами відповідних місцевих бюджетів зарубіжних країн. Проте цього недостатньо, щоб зрозуміти, як саме конкретна ОТГ формує свої власні доходи і які в неї найближчі перспективи щодо їх нарощення? Для аналізу ми використали дані про доходи бюджетів усіх 112 ОТГ Центрального регіону України (Вінницька, Кіровоградська, Полтавська та Черкаська області), які функціонували у 2018 році.

Структура власних доходів бюджету середньостатистичної ОТГ Центрального регіону практично ідентична структурі власних доходів бюджету середньостатистичної ОТГ України (рис. 24).

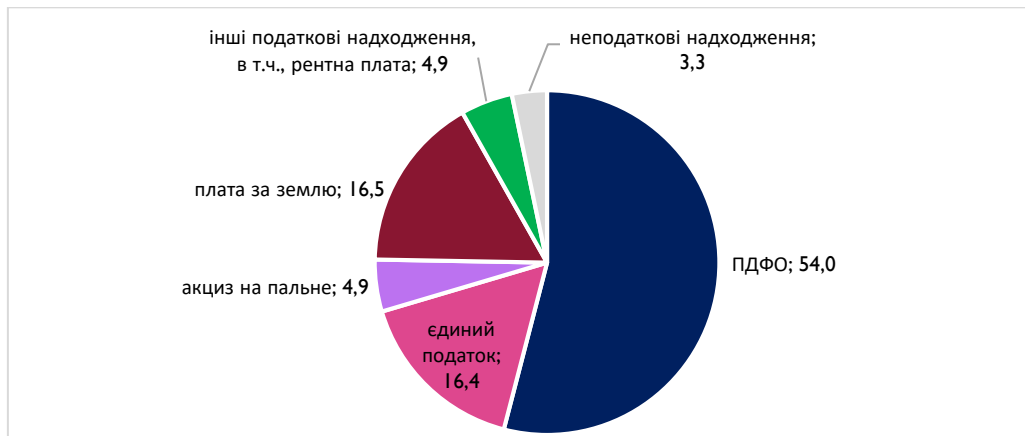


Рис. 24. Структура власних доходів середньостатистичної ОТГ Центрального регіону України, %

Розраховано і складено за даними Державної казначейської служби України

Незважаючи на те, що **96,7%** усіх власних доходів середньостатистична ОТГ Центрального регіону забезпечує за допомогою податкових надходжень, в розрізі ОТГ регіону простежується доволі сильна відмінність у структурі податкових джерел формування власних доходів.

Місцеві податки і збори

Перш за все, варто звернути увагу на місцеві податки та збори, тобто, те джерело фінансових ресурсів, на яке органи місцевого самоврядування мають безпосередній вплив (через їх встановлення, як наприклад, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, чи земельний податок за лісові землі, та зміну ставок місцевих податків і зборів). Значення місцевих податків та зборів у структурі бюджетів ОТГ регіону варіює доволі сильно. Середньостатистична ОТГ Центрального регіону України понад третину (**34,3%**) власних доходів забезпечує за рахунок місцевих податків і зборів. А в 13 ОТГ (10% усіх ОТГ регіону) частка місцевих податків і зборів сягає **50%** і більше власних доходів. Поруч з тим, 25 ОТГ Центрального регіону за рахунок місцевих податків та зборів забезпечують менше чверті власних доходів. А одна з найбагатших ОТГ України – за показником власних доходів на одну особу – Сенчанська ОТГ Полтавської області місцевими податками та зборами забезпечує лише **6,6%** власних доходів (дві третини її власних доходів забезпечують надходження рентної плати за користування надрами для видобування природного газу та газового конденсату).

В ОТГ регіону із часткою місцевих податків понад **50%** власних надходжень вагомим джерелом наповнення бюджетів була плата за землю (забезпечувала понад **30%** власних надходжень ОТГ). Переважно це була орендна плата з юридичних осіб за користування землями державної та комунальної власності. До ОТГ з найбільшою часткою надходжень плати за землю в структурі власних доходів належать Бабчинецька ОТГ (**45,1%** власних доходів), Новогребельська ОТГ (**35,6%**), Ситковецька ОТГ (**32,3%**), Шляхівська ОТГ (**30,3%**) Вінницької області, Новогалещинська ОТГ (**36,3%**), Петрівсько-Роменська ОТГ (**40,5%**), Пришибська ОТГ (**44,1%**), Сергіївська ОТГ (**30,5%**), Скороходівська ОТГ (**40,2%**) Полтавської області, Мокрокалигірська ОТГ (**33,3%**) та Селищенська ОТГ (**31,1%**) Черкаської області. Загалом же в Центральному регіоні в 2018 році налічувалось понад 34 ОТГ (**30,3%** усіх ОТГ регіону), в яких частка плати за землю у власних доходах перевищувала **20%**. У перспективі доходи таких ОТГ можуть зрости за умов: 1) проведення нормативної грошової оцінки землі; 2) прив'язки на загальнодержавному рівні індексації нормативної грошової оцінки

землі до рівня інфляції (на 2017-2023 роки індекс споживчих цін, що використовується для визначення коефіцієнта індексації НГО сільгоспугідь, застосовується із значенням 100%, тобто до 2023 року інфляція «з'їдає» частину доходів від плати за землю); 3) відсутності «вибіркових пільг» для певних підприємств чи фізичних осіб, які володіючи/орендуючи великі земельні ділянки, «пролобіювали» свої інтереси в органах місцевого самоврядування і не сплачують плату за землю в повному обсязі.

Цікавим, з позиції підвищення надходжень плати за землю, може стати також кейс міської ради м. Трускавця, де плату за землю під довгобудами (які будують понад 3 роки чи реконструюють понад 2 роки) збільшують в кілька разів⁵⁰. Або досвід Білозірської ОТГ Черкаської області, яка підписала договір із ДП «СЕТАМ» (Міністерства юстиції України) про реалізацію прав оренди сільськогосподарських земель на електронному майданчику OpenMarketLand, де торги відбуваються на основі технології Blockchain, що унеможлиблює маніпуляції та мінімізує корупційні ризики⁵¹. І ще одне. Для залучення у громаду інвесторів, що в кінцевому результаті позитивно вплине на надходження місцевого бюджету, доцільно зробити переоблік усіх ресурсів громади – у першу чергу, земельних – і ввести їх в цифрову систему обліку земельних ресурсів, створену на основі ГІС-технологій, як це зробила Паланська ОТГ Черкаської області. Це можна зробити, вклавши кошти самої громади (орієнтовно 0,5-0,6 млн грн), або ставши учасником проєкту USAID «Підтримка аграрного і сільського розвитку» (нині до проєкту залучені 79 ОТГ з 6 областей України)⁵².

А от роль податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в структурі власних доходів бюджетів ОТГ Центрального регіону – незначна (у переважній більшості ОТГ – менше 2%). Винятком є Якушинецька ОТГ Вінницької області, в якій частка цього податку сягає 3% власних доходів місцевого бюджету. Забезпечують надходження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в усіх ОТГ юридичні особи, які володіють нежитловою нерухомістю. Оподаткуванням житлової нерухомості, яка перебуває у власності фізичних осіб, як потенційного джерела наповнення бюджету ОТГ, органи місцевого самоврядування нехтують. Частка таких надходжень не перевищує 0,1% власних доходів ОТГ. Можливо, причиною є страх втратити підтримку і прихильність з боку мешканців громади. Суттєвим поштовхом до збільшення власних доходів місцевих бюджетів надходженнями від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, може стати інвентаризація всього нерухомого майна на території ОТГ та зміна на загальнодержавному рівні бази оподаткування – І квадратного метра нерухомості на ринкову або оціночну вартість нерухомості⁵³.

ПДФО як головне джерело формування власних доходів ОТГ

Головним же джерелом формування власних доходів переважної більшості ОТГ Центрального регіону (91% усіх ОТГ регіону), як і середньостатистичного місцевого бюджету України, є надходження від оподаткування доходів фізичних осіб. При цьому, у половини ОТГ регіону надходження від ПДФО перевищують середній показник по ОТГ Центрального регіону (54% власних доходів ОТГ). А шоста частина ОТГ регіону (18 із 112 ОТГ) забезпечує за рахунок лише податку на доходи фізичних осіб понад дві третини власних доходів (крім,

⁵⁰ Фінансова децентралізація дала мешканцям Трускавця реальні результати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/uspiky/finansova-decentralizaciya-dala-meshkancyam-truskavcy-realni-rezultaty>

⁵¹ Білозірська ОТГ першою в Україні розпочала продаж прав оренди на землю через електронний аукціон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/uspiky/bilozirska-otg-pershoju-v-ukrayini-rozpochala-prodazh-prav-orendy-na-zemlyu-cherez>

⁵² Як «відкрити очі» на наявні ресурси громади та знайти інвестора для їх ефективного використання? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10077>

⁵³ Дуб А. Р. Оподаткування нерухомості: світовий досвід та українські реалії / А. Р. Дуб // Проблеми економіки. – 2018. – №2. – С. 296–303.

Сенчанської ОТГ, для якої таким джерелом є рентна плата за видобування природного газу). У п'яти з них частка ПДФО перевищує три чверті власних доходів.

До того ж, у складі надходжень від ПДФО, як основного джерела наповнення бюджетів ОТГ, включено і суми податку, які сплачують працівники бюджетної сфери (державного управління, органів місцевого самоврядування, освіти, культури, охорони здоров'я та ін.). Частка «бюджетників» в загальних надходженнях ПДФО до бюджету середньостатистичної ОТГ Центрального регіону становить 20,5%⁵⁴. Але в розрізі регіону простежуються відмінності між ОТГ. Наприклад, в невеликій за чисельністю жителів (1,5 тис. осіб) Мельниківській ОТГ Вінницької області «бюджетники» забезпечують 72% усіх надходжень від ПДФО. А в Гребінківській ОТГ Полтавської області (з чисельністю жителів 12,5 тис. осіб) частка «бюджетників» в загальних надходженнях ПДФО становить лише 1,4%. Загалом в 16 із 112 ОТГ Центрального регіону (14,3% усіх ОТГ регіону) вага «бюджетників» в загальній сумі надходжень до бюджету громади від ПДФО перевищувала третину. У переважній більшості це були громади з чисельністю жителів до 3 тис. осіб. А в 26 із 112 ОТГ (23,2% усіх ОТГ Центрального регіону) частка «бюджетників» у загальних надходженнях ПДФО не перевищувала 10%. Здебільшого це громади з чисельністю мешканців від 3 до 10 тисяч осіб.

З одного боку, вагома частка надходжень ПДФО від оплати праці працівників бюджетної сфери у структурі власних доходів бюджету ОТГ свідчить про розвинуту інфраструктуру для забезпечення суспільних потреб громади, але з другого, – може вказувати на недостатню роботу органів місцевого самоврядування в напрямі залучення в громаду приватного бізнесу. В результаті формується ситуація, за якої власні доходи бюджету ОТГ забезпечує саме бюджет ОТГ (через виплату заробітної плати «бюджетникам»). Тому перспективи розвитку таких громад – особливо при зменшенні державної фінансової підтримки розвитку ОТГ (наприклад, щорічне зниження в розрахунку на одну ОТГ обсягу субвенції на формування інфраструктури ОТГ) – виглядають доволі хиткими. Найбільш актуально це для малих за чисельністю мешканців ОТГ (до 3 тис. осіб). Зовсім інша ситуація з великими ОТГ (за чисельністю жителів). Так, для Тульчинської ОТГ, в якій проживає понад 20 тис. осіб, і для якої надходження від ПДФО забезпечують три чверті власних доходів, значна частка (понад 43%) «бюджетників» в загальній сумі надходжень від ПДФО не є загрозою розвитку, оскільки на території громади розташовані великі приватні підприємства (ВАТ «Тульчинський Маслосирзавод», ВАТ «Тульчинський м'ясокомбінат», ТОВ «Тульчинм'ясо», ПП «Тиманівська цегла» та ін.). Варто відзначити, що обсяг ПДФО, який надходить до бюджету Тульчинської ОТГ тільки від приватних підприємств, перевищує загальний обсяг власних доходів багатьох малих (за чисельністю жителів) ОТГ.

Таким чином, висока частка ПДФО від оподаткування заробітної плати «бюджетників» у формуванні фінансових ресурсів ОТГ є виправданою за умови її компенсації надходження ПДФО від оподаткування заробітної плати працівників приватного сектору, або ж в разі диверсифікації джерел формування власних доходів громади. В іншому випадку, розвиток ОТГ, по суті, забезпечуватиме держава (здебільшого через субвенції на розвиток), а не органи місцевого самоврядування, бо основна частина зароблених ними коштів піде на оплату праці «бюджетників».

⁵⁴ Без врахування частки ПДФО, отриманої від зайнятих в охороні здоров'я, яку за браком даних не вдалось обчислити в розрізі ОТГ. За нашими оцінками, на них припадає в середньому приблизно 7% суми ПДФО, сплаченої до бюджету середньостатистичної ОТГ.

Інші загальнодержавні податки та збори та їх роль у забезпеченні фінансових ресурсів ОТГ

У 2018 році в регіоні налічувалось також 20 ОТГ (18% усіх ОТГ регіону), в структурі власних доходів яких вага акцизного податку на пальне (виготовлене в Україні та імпортоване) становила 10% і більше. А в 4 ОТГ вона перевищувала 20% власних доходів місцевого бюджету (у Сокиринській ОТГ Вінницької області – 45,9%, Недогарківській ОТГ (23,5%) та Пирятинській ОТГ (20,3%) Полтавської області, Ротмістрівській ОТГ Черкаської області (20,0%)). І хоча це ОТГ із обсягом власних надходжень понад 3,2 тис. грн, із скасуванням на загальнодержавному рівні відрахувань від акцизного податку на пальне до місцевих бюджетів у 2020 році – 100% акцизів з пального і транспортних засобів, ввізного мита на нафтопродукти та транспортні засоби надходитиме до Дорожнього фонду, – це створює ризики втрати доволі значної частини бюджетних доходів і перерозподілу структури податкових надходжень. Наприклад, в зазначених чотирьох ОТГ із найбільшою часткою акцизу з пального в структурі податкових надходжень їх бюджетів, в разі його неотримання в 2020 році, частка ПДФО зросте в 1,5-2 рази і, хоча й не так сильно, зросте роль єдиного податку у формуванні доходів місцевого бюджету. А податкові надходження в розрахунку на одну особу в трьох з чотирьох вказаних ОТГ не досягатимуть і 3 тис. грн.

В Центральному регіоні у 2018 році налічувалось 12 ОТГ (10 з яких розташовані в Полтавській області), які понад 10% власних доходів забезпечували за рахунок інших [ніж ПДФО, єдиний податок, плата за землю, акциз з пального] податків і зборів. Здебільшого це була рентна плата за видобування природного газу та газового конденсату. А оскільки це загальнодержавний податок і ставки по ньому переглядають доволі часто, то органам місцевого самоврядування варто розглядати його як своєрідний «бонус», аніж як одне з основних джерел доходів.

Диверсифікація джерел податкових надходжень бюджетів ОТГ Центрального регіону

Висока залежність власних доходів бюджетів ОТГ від надходжень від ПДФО створює для органів місцевого самоврядування ще один ризик – втрати частини своїх доходів, які могли б йти на розвиток, в результаті вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, в основі якого закладено ПДФО. Тому це ще більше підвищує значення диверсифікації податкових надходжень ОТГ, в тому числі, за рахунок місцевих податків і зборів.

Аналіз структури податкових надходжень бюджетів ОТГ Центрального регіону України дозволив виокремити чотири групи ОТГ за податковими джерелами формування своїх доходів (рис. 25).

І група – ОТГ, головне джерело податкових надходжень бюджету яких перевищує 60% загальних податкових надходжень, а решта податкових надходжень займають відносно рівномірні частки в загальній структурі податкових надходжень, жодна з яких не перевищує 20%. У структурі податкових надходжень 29-ти ОТГ, віднесених до першої групи, таким головним джерелом є надходження від ПДФО (його частка сягає понад 60% усіх податкових надходжень бюджету ОТГ). В 21 з вказаних 29 ОТГ частка ПДФО перевищує дві третини усіх податкових надходжень бюджету ОТГ. Вага решти джерел податкових надходжень розподілена між собою майже рівномірно або з незначною перевагою (до 5-7% загальної суми податкових надходжень).

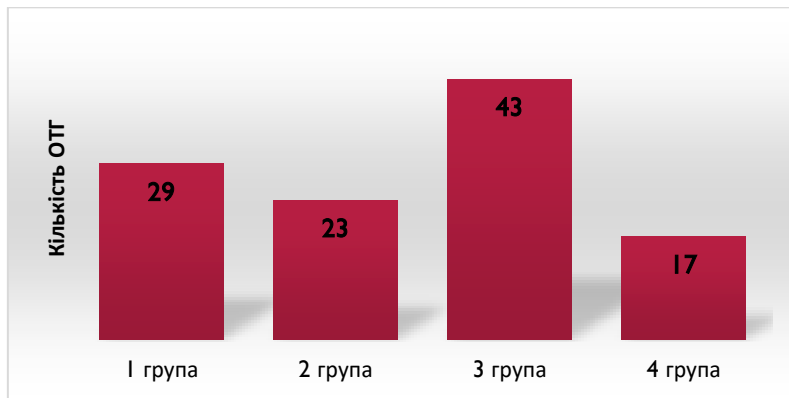


Рис. 25. Групи ОТГ Центрального регіону України за структурою податкових надходжень бюджетів

Складено автором на основі даних Казначейської служби України про доходи бюджетів ОТГ Центрального регіону України

2 група – ОТГ з двома ключовими джерелами податкових надходжень, які сумарно перевищують 80% загальних податкових надходжень бюджету ОТГ. При цьому, кожне з них забезпечує або понад третину загальних податкових надходжень, або одне забезпечує понад 20%, а друге – решту (однак, сумарно вони формують понад 80% усіх податкових надходжень бюджету ОТГ). Таких ОТГ в Центральному регіоні налічувалось 23. У 19-ти ОТГ домінували надходження від ПДФО, в 3-х ОТГ – плата за землю, в 1 (Сенчанській ОТГ) – рентні платежі.

3 група – ОТГ із умовно рівномірним розподілом податкових надходжень між 3-4 джерелами, два з яких сумарно не перевищували 80% усіх податкових надходжень бюджету ОТГ. Аналіз структури податкових надходжень ОТГ Центрального регіону України дав змогу виокремити 43 таких ОТГ (38,4% усіх ОТГ регіону). Структура податкових надходжень їхніх бюджетів мала вигляд: 33-56% сукупних податкових надходжень формувались за рахунок ПДФО, 15-30% – єдиного податку, 20-35% – плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та, в окремих ОТГ Полтавської області (Мачухівській ОТГ, Сергіївській ОТГ та ін.), 7-22% – рентної плати за видобуток природного газу та газового конденсату. Переважна більшість (72%) із зазначених ОТГ – це громади із чисельністю мешканців до 5 тис. осіб. А рівень податкових надходжень на одного мешканця 43 зазначених ОТГ коливається від 2,3 до 8,9 тис. грн (в середньому – 4,3 тис. грн). Відсутність прив'язки їхніх доходів лише до одного джерела/податку дозволяє припустити, по-перше, виважений підхід до створення ОТГ, та, по-друге, наявність можливостей самотужки забезпечувати власний розвиток, не очікуючи лише на фінансову підтримку з боку держави.

4 група – ОТГ, структура податкових надходжень бюджетів яких не задовольняє критерії трьох попередніх груп, наближена до структури бюджетів ОТГ третьої групи, однак, має в своєму складі надходження від акцизу з пального, які – в разі їх відміни в 2020 році – можуть спричинити до змін у структурі податкових надходжень бюджету таких ОТГ. У Центральному регіоні України до цієї групи можна віднести 17 ОТГ, в 14 з яких частка акцизу з пального коливалась в межах 10-48% сукупних податкових надходжень їхніх бюджетів.

За результатами дослідження наповнення бюджетів ОТГ податками і зборами та з огляду на зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів, оптимальною (диверсифікованою) структурою податкових надходжень бюджету ОТГ Центрального регіону, на нашу думку, мала б бути: 55-60% ПДФО, 18-20% єдиний податок, 20-22% – плата

за землю та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, 5-7% – інші податки і збори.

Отже, аналіз формування доходів місцевих бюджетів в Україні та країнах Європи показав відсутність єдиного підходу до формування структури податкових надходжень місцевих бюджетів. Бюджети створених в процесі децентралізації в Україні ОТГ за структурою податкових надходжень найбільш подібні до бюджетів польських гмін. Однак, на відміну від бюджетів ОТГ, бюджети гмін більш рівномірно розподілені за податковими надходженнями, а частка податку на доходи фізичних осіб у них менша, ніж в бюджетах ОТГ, натомість роль надходжень від оподаткування нерухомості до бюджетів гмін в 1,5 рази вища, ніж в ОТГ.

Середньостатистична ОТГ України 87% власних доходів забезпечує за рахунок трьох податків (ПДФО, який формує понад 54% власних доходів, єдиного податку та плати за землю). Структура власних доходів бюджету середньостатистичної ОТГ Центрального регіону майже ідентична структурі власних доходів бюджету середньостатистичної ОТГ України.

Лише незначна частина ОТГ Центрального регіону (10% усіх ОТГ регіону) половину власних доходів бюджету формує з надходжень від місцевих податків та зборів (у переважній більшості – за рахунок орендної плати з юридичних осіб за користування землями державної та комунальної власності). У третини ОТГ регіону плата за землю забезпечує понад 20% усіх власних доходів. За певних умов – проведення нормативної грошової оцінки землі, прив'язки індексації нормативної грошової оцінки землі до рівня інфляції, відсутності «вибіркових пільг» для окремих юридичних чи фізичних осіб, продажу прав оренди через відкриті аукціони – такі ОТГ можуть наростити свої доходи.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки не відіграє значної ролі в структурі власних доходів бюджетів ОТГ Центрального регіону. Підвищити його значення для місцевого бюджету може тотальна інвентаризація нерухомого майна в ОТГ та зміна бази оподаткування на ринкову або оціночну вартість нерухомості.

Головним джерелом формування власних доходів бюджету середньостатистичної ОТГ Центрального регіону є ПДФО, майже 80% якого надходить від оподаткування заробітної плати зайнятих на приватних підприємствах та у фізичних осіб-підприємців. Це дозволяє говорити про наявність фінансового потенціалу для розвитку таких ОТГ. В ОТГ ж із високою часткою надходжень ПДФО від «бюджетників» перспективи розвитку слабші, оскільки кошти йдуть на "проїдання» – виплату заробітної плати тих же «бюджетників».

20 ОТГ Центрального регіону понад 10% власних доходів формували з надходжень від акцизу на пальне. В разі відміни зарахування акцизу на пальне до місцевих бюджетів у 2020 році, вони втратять чималий фінансовий ресурс для розвитку.

Проведене дослідження дозволило виокремити оптимальну структуру податкових надходжень бюджетів ОТГ Центрального регіону, яка б дозволила збільшити фінансову незалежність територіальних громад від інструментів державної фінансової підтримки розвитку: 55-60% ПДФО, 18-20% єдиний податок, 20-22% – плата за землю та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, 5-7% – інші податки і збори.

8. ЗАЙНЯТІСТЬ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ

Зміцнення ресурсного потенціалу територіальних громад є одним із завдань реформи децентралізації в Україні. Серед основних складових ресурсного забезпечення громад важлива роль відводиться людським ресурсам і трудовому потенціалу території, розвиток якого є наслідком політики регулювання зайнятості населення ОТГ та конкурентоспроможності місцевих ринків праці. Проблеми економічного зростання громад часто пов'язані з їх пасивністю щодо використання інструментів активізації зайнятості місцевого населення – як прямих (розроблення стратегічно-цільових документів, посилення інституційної співпраці у сфері зайнятості, створення нових робочих місць), так і непрямих (пожвавлення середовища господарювання, налагодження моніторингу якості професійної підготовки та працевлаштування випускників закладів освіти тощо).

В основу дослідження проблем зайнятості на місцевому рівні лягли результати соціологічного опитування голів ОТГ Центральної України, проведеного у квітні-травні 2019 року, а також матеріали суцільного обстеження ОТГ «Огляд державних інвестицій для місцевого економічного розвитку в об'єднаних територіальних громадах», проведеного за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» у 2019 році. Як з'ясувалося, більшості ОТГ в Україні притаманні труднощі у сфері зайнятості і створення нових робочих місць. Аналіз отриманих результатів дозволив узагальнити головні проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення (табл. 8).

Таблиця 8

Основні проблеми розвитку зайнятості в ОТГ Центральної України та можливості їх вирішення

Проблеми	Труднощі вирішення	Пріоритети покращення ситуації, що можуть реалізовуватись ОТГ
Несприятливі умови працевлаштування і розвитку трудового потенціалу	Низька стратегічна орієнтованість ОТГ в питаннях планування і прогнозування їхнього розвитку (лише 65,4% ОТГ має загальну стратегію та 46,8% – програму/план зайнятості, з яких 41,7% низько оцінили її дієвість або ж не змогли оцінити взагалі)	Розробка і впровадження стратегій (програм, планів) розвитку зайнятості, забезпечення їх публічності на офіційних сайтах ОТГ Передбачення в стратегії розвитку ОТГ розвиткових цілей, у тому числі щодо активізації зайнятості
Низький рівень конкурентоспроможності місцевих ринків праці і неефективна зайнятість (оцінювання проблеми обмежених можливостей зайнятості для ОТГ в 3,0 бали з 5, тіньової зайнятості – 2,9 балів)	Повільний розвиток бізнесу і створення нових робочих місць, особливо в стратегічних сферах, зокрема промисловості і сільського господарства (утворення промислових підприємств у 11,7% ОТГ, фермерських господарств у 14,7%, с/г кооперативів у 6,5%) Дилема нестачі власних фінансових ресурсів громад, з одного боку, та практики застосування інструментів стимулювання розвитку бізнесу, з іншого боку (менше 35% ОТГ практикує навчання населення щодо відкриття та ведення бізнесу, організацію та участь у різних	Сприяння створенню нових промислових підприємств, ревіталізація недіючих об'єктів Заохочення кооперативного руху в сільському господарстві всупереч процесам монополізації ринку Розширення інструментів стимулювання розвитку бізнесу з усвідомленням владними суб'єктами ОТГ пріоритетності орієнтування на розвиткові цілі

Проблеми	Труднощі вирішення	Пріоритети покращення ситуації, що можуть реалізовуватись ОТГ
	<i>промоційних заходах, зниження ставок місцевих податків та зборів)</i>	
	Брак досвіду владних суб'єктів ОТГ в активізації зайнятості місцевого населення (домінування координаційної (співпраця з центрами зайнятості – 88,3%), організаційної (організація громадських робіт – 85,9%) та інформаційної (інформування про програми, гранти – 81,8%) діяльності, що в більшості випадків має формальний, нерозвитковий характер)	Орієнтування на розробку стратегічних та оперативних інструментів активізації зайнятості населення Формування інформаційно-аналітичного супроводу працевлаштування в ОТГ (пошукові системи в мережі Інтернет)
Відсутність якісного обліку населення (базові демографічні характеристики, показники добробуту і мобільності) (опис людських ресурсів – у 40,3% ОТГ)	Низька політична воля з боку центральних органів влади щодо якісного статистичного супроводу державно-управлінських процесів (несистемна і неповна статистика у територіальному зрізі)	Забезпечення повного обліку кількості і структури людських ресурсів та публічності даних на офіційних сайтах
Міграція населення з ОТГ: внутрішній і зовнішній вектор (оцінювання проблеми в 2,9 балів з 5)	Відсутність офіційних статистичних та експертних даних щодо міграції населення на рівні ОТГ	Оцінювання мобільності населення ОТГ, середовища проживання
	Зниження ресурсного потенціалу ОТГ (50,0% ОТГ, для яких міграція є гострою проблемою, визначають вагомою проблему нестачі власних фінансових ресурсів)	Сприяння поверненню мігрантів через їхню участь в апараті владних суб'єктів ОТГ Залучення міграційного капіталу в економіку ОТГ (конкурси, мікропроекти, міграційні облигації)

* Побудовано за результатами опитування голів ОТГ Вінницької, Кіровоградської, Полтавської і Черкаської області, квітень-травень 2019 р.

Найбільшим викликом на локальному рівні є *обмежені можливості зайнятості*. Неефективна зайнятість населення породжує багато проблем для розвитку ОТГ, основними з яких є:

- зростання безробіття та соціальної напруги внаслідок зниження економічної активності мешканців громад, у тому числі їхньої участі у вирішенні питань ОТГ, стратегічного планування розвитку, долучення до проектів;
- зниження валового виробництва і сукупної продуктивності праці в громадах через нераціональне використання людських ресурсів;
- міграція за межі ОТГ і збільшення загального демографічного навантаження на працездатне населення, адже виїжджають найактивніші члени громади, а залишаються ті, які є пасивними та незахищеними.

Наслідком демографічних втрат і так званого «вимивання» людських ресурсів ОТГ є зниження можливостей капіталізації людського потенціалу і відповідно перспектив економічного зростання громад.

Показники офіційної зайнятості в ОТГ чотирьох центральних регіонів є переважно нижчими у порівнянні із середніми показниками в країні (табл. 9). У 2017 році у досліджуваних громадах налічувалося від 38,1% до 44,4% працевлаштованих за наймом і 3,6-4,9% самозайнятих осіб, що свідчить про проблему неефективної зайнятості місцевого населення. Одним із шляхів розширення можливостей на ринку праці може стати пошук економічного середовища ОТГ, створення нових робочих місць. Сьогодні

спостерігається повільний розвиток бізнесу в громадах центральних областей: нові промислові об'єкти створені лише у 11,7% ОТГ, нові фермерські господарства – у 14,7% ОТГ, сільськогосподарські кооперативи – у 6,5% ОТГ, підприємств у сфері рекреації і туризму – ще менше (створено всього 2). Очікується подальше зростання кількості нових закладів торгівлі і громадського харчування, котрих на момент опитування було створено у 44,2% громад.

Таблиця 9

Рівень офіційної зайнятості в ОТГ Центральної України у 2017 р.

	Частка офіційно працевлаштованих (за наймом)		Частка офіційно самозайнятих (ФОП)	
	%	відношення до середнього в Україні	%	відношення до середнього в Україні
ОТГ Вінницької області	39,2	0,92	3,6	0,48
ОТГ Кіровоградської області	44,4	1,05	4,9	0,65
ОТГ Полтавської області	43,1	1,02	3,8	0,51
ОТГ Черкаської області	38,1	0,90	3,7	0,49
<i>Середнє значення в Україні</i>	<i>42,4</i>	<i>x</i>	<i>7,5</i>	<i>x</i>

* Побудовано за результатами обстеження «Огляд державних інвестицій для місцевого економічного розвитку в об'єднаних територіальних громадах», проведеного за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та офіційних статистичних даних щодо зайнятості в Україні

Ще одним способом формування сприятливого середовища працевлаштування є підвищення рівня документального та інформаційного забезпечення зайнятості мешканців об'єднаних територіальних громадах. Міські та селищні громади відзначаються вищим рівнем забезпечення, натомість лише дві сільські громади Черкаської області (Ліплявська і Селищенська ОТГ) вказали на наявність опису людських ресурсів і одна сільська громада Кіровоградської області – на наявність стратегічної програми зайнятості (Великосеверинівська ОТГ).

З метою виявлення досвіду владних суб'єктів в активізації зайнятості населення, з'ясовано, які інструменти до цього часу вони використовували (табл. 10). Здебільшого, це налагодження співпраці ОТГ з місцевими і районними центрами зайнятості.

Таблиця 10

Інструменти активізації зайнятості місцевого населення в ОТГ Центральної України

№ з/п	Зміст інструменту	Частка ОТГ, які використовують інструмент, %	Потенціал покращення інструментарію
1	Налагодження співпраці ОТГ з місцевим/районним центром зайнятості	88,3	Систематична співпраця, спільні проекти
2	Організація громадських робіт	85,9	Оплачуваний характер робіт
3	Інформування громади про конкурсні програми, гранти	81,8	Підтримка ініціативних осіб, які подають проекти
4	Розробка програми/плану зайнятості населення	47,4	Активізація стратегічного планування на основі запропонованої методології
5	Навчання населення щодо відкриття та ведення бізнесу	42,9	Поширення знань і практичного досвіду щодо започаткування власної справи, стимулювання економічної активності мешканців
6	Розвиток різних форм кооперації, у тому числі сільськогосподарської	28,6	Популяризація ідеї кооперації, сучасного кооперативного руху в сільському господарстві всупереч монополізації ринку

* Побудовано за результатами опитування голів ОТГ Вінницької, Кіровоградської, Полтавської і Черкаської області, квітень-травень 2019 р.

Державна служба зайнятості за прямої участі обласних державних адміністрацій веде активну роботу щодо налагодження співпраці з ОТГ у сфері стимулювання

підприємницької ініціативи жителів громад і створення нових робочих місць, легалізації тіньової зайнятості, організації громадських робіт та робіт тимчасового характеру, допомоги в підборі кадрів для реалізації інвестиційних проектів, розміщення вакансій і резюме ОТГ на веб-ресурсах Державної служби зайнятості. З 2019 року почала діяти єдина в Україні електронна біржа праці для об'єднаних територіальних громад (проект щодо створення біржі ініційований агенцією «Action Global Communications» за фінансової підтримки Посольства Великої Британії в Україні)⁵⁵. Біржа праці надає свої послуги на безкоштовній основі для забезпечення кадрових потреб ОТГ і зменшення диспропорцій попиту та пропозиції на місцевих ринках праці. Електронна платформа об'єднує інформацію про вакансії в ОТГ, особисті резюме пошукачів роботи, а також відомості про проекти місцевого розвитку для активізації співпраці між громадами.

Рівень активності і стратегічної орієнтованості громад у політиці регулювання зайнятості було з'ясовано на основі досвіду використання громадами стратегічних та оперативних інструментів (табл. 11, табл. В.І, дод. В). Аналіз інструментів активізації зайнятості населення проводився за трьома групами: стратегічні документи, оперативні документи та інституційна підтримка.

У частині *стратегічних документів* перевірялась наявність програм/планів зайнятості населення та інших довготермінових документів. Серед *оперативних інструментів* активізації зайнятості найважливішим є детальний опис/баланс людських ресурсів. Такі інструменти розробляються на основі стратегічних документів і представляють щорічний розподіл людських ресурсів у розрізі ОТГ загалом та за окремими територіальними одиницями громади, за видами зайнятості, за сферами, галузями тощо. *Інституційна підтримка* полягає у співпраці ОТГ з районними/міськими центрами зайнятості.

Таблиця І І

Найбільш активні і стратегічно орієнтовані ОТГ Центральної України

Назва ОТГ, регіон	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення			Бальна оцінка рівня активізації зайнятості
			I. стратегічні документи (програма/план зайнятості населення)	II. оперативні документи (детальний опис/ баланс людських ресурсів)	III. інституційна співпраця (з центром зайнятості)	
			3 бали	2 бали	1 бал	(max=6)
Вінницька область			10 громад	10 громад	22 громади	сер=2,77
Бабчинецька	2016	сіл.	+	+	+	6
Вороновицька	2016	сел.	+	+	+	6
Джулинська	2016	сіл.	+	+	+	6
Кунківська	2017	сіл.	+	+	+	6
Мельниківська	2016	сіл.	+	+	+	6
Кіровоградська область			3 громади	3 громади	8 громад	сер=2,88
Великосеверинівська	2017	сіл.	+	+	+	6
Помічянська	2017	міс.	+	+	+	6
Полтавська область			18 громад	14 громад	23 громади	сер=4,04
Великобагачанська	2017	сел.	+	+	+	6
Глобинська	2015	міс.	+	+	+	6
Гребінківська	2017	міс.	+	+	+	6
Недогарківська	2015	сіл.	+	+	+	6
Новосанжарська	2017	сел.	+	+	+	6
Петрівсько-Роменська	2017	сіл.	+	+	+	6
Пирятинська	2015	міс.	+	+	+	6
Покровсько-Багачанська	2015	сіл.	+	+	+	6

⁵⁵ Біржа праці об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jobcenter-otg.com.ua/>

Назва ОТГ, регіон	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення			Бальна оцінка рівня активізації зайнятості
			I. стратегічні документи (програма/план зайнятості населення)	II. оперативні документи (детальний опис/ баланс людських ресурсів)	III. інституційна співпраця (з центром зайнятості)	
			3 бали	2 бали	1 бал	
Решетилівська	2016	сел.	+	+	+	6
Черкаська область			5 громад	4 громади	15 громад	сер=2,24
Буцька	2017	сел.	+	+	+	6
Селищенська	2017	сіл.	+	+	+	6
Разом (зібрано дані для 77 ОТГ)			36 громад	31 громада	68 громад	сер=3,08

Скорочення: типи ОТГ (міс. – міська, сіл. – сільська, сел. – селищна)

*Зібрано та узагальнено за даними офіційних веб-сторінок ОТГ та опитування голів ОТГ центральних областей України, квітень-травень 2019 р.

Групи були оцінені за пріоритетністю – від 1 до 3 балів (вищий бал присвоювався більш значимим інструментам активізації зайнятості). Зведений показник розраховувався за сумою балів і дозволив оцінити рівень проактивності політики зайнятості в ОТГ (від 0 до 6 балів).

За результатами узагальнення інформації щодо використання різних інструментів активізації зайнятості населення з'ясовано, що ОТГ Центральної України характеризуються середньою стратегічною орієнтованістю в питаннях покращення зайнятості, умов та можливостей на локальних ринках праці (середній бал за всіма досліджуваними громадами склав 3,08). Станом на травень 2019 року стратегічні документи (програми) зайнятості розробили 36 ОТГ з 77 обстежених громад (46,8%). Слід також відзначити, що багато громад послуговуються лише поточними планами або іншими оперативними документами (описами, балансами людських ресурсів) для активізації зайнятості. Серед 77 ОТГ 31 громада (42,9%) має зазначені оперативні інструменти. Такі плани є обов'язковими, оскільки конкретизують цілі і завдання стратегічних програм, а також визначають покроковий алгоритм їхньої реалізації. Варто звернути увагу на те, що серед тих громад, котрі розробили програми зайнятості населення на 5-10 років, майже половина (17 ОТГ з 36) не має документально оформленого поточного балансу чи опису людських ресурсів. Це може свідчити про формальний і певною мірою декларативний характер розроблених стратегій і програм зайнятості населення у цих ОТГ, а також про потенційні труднощі з їхньою реалізацією.

Співпраця з місцевими та районними центрами зайнятості станом на травень 2019 року налагоджена у 88,3% ОТГ центральних областей (тобто у 68 з 77 досліджуваних громад), однак форми та ефективність такої співпраці потребують окремого вивчення.

За підсумком усіх балів найвище були оцінені 17 громад: 5 ОТГ Вінницької області (Бабчинецька, Вороновицька, Джулинська, Кунківська, Мельниківська), 2 ОТГ Кіровоградської області (Великосеверинівська і Помічннська), 9 ОТГ Полтавської області (Великобагачанська, Глобинська, Гребінківська, Недогарківська, Новосанжарська, Петрівсько-Роменська, Пирятинська, Покровсько-Багачанська, Решетилівська) та 2 ОТГ Черкаської області (Буцька і Селищенська) як громади з високим рівнем активізації зайнятості населення через стратегічні, оперативні та інституційні інструменти регулювання. Головна рекомендація на цьому етапі дослідження полягає у необхідності формування проактивної політики зайнятості населення на місцях, поширення практики формулювання і реалізації стратегічних програм та оперативних планів (балансів, описів людських ресурсів), а також тіснішої співпраці ОТГ з різними групами стейкхолдерів (з центрами зайнятості, новоствореною біржою праці для ОТГ,

окремими роботодавцями, громадськими організаціями, іншими ОТГ в рамках проектів місцевого розвитку).

Спроможність громад обумовлена прямим впливом зайнятості місцевого населення на формування власних фінансових ресурсів ОТГ, адже останні формуються за рахунок податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), єдиного податку. З огляду на це, важливим завданням є виявлення проблемних аспектів політики зайнятості населення громад і формування рекомендацій щодо її покращення. Для цього використовуємо *матричний метод*. Кожен квадрант площини характеризує рівень критеріїв відносно середніх осей і визначає розподіл сукупності одиниць обстеження. Так, для прикладу, наклавши такі параметри, як рівень активізації зайнятості населення ОТГ та розмір надходжень від ПДФО за 2017 рік⁵⁶ (у розрахунку на одного мешканця), було з'ясовано, що більшість (64,5%) громад Вінницької і Полтавської областей володіла нижчими від середнього рівня (2262,6 грн/ос.⁵⁷) надходженнями від ПДФО. Водночас, 64,5% ОТГ засвідчили високий рівень використання стратегічних та оперативних інструментів активізації зайнятості (рис. 26).

Для систематизації результатів матричного позиціонування досліджуваних ОТГ виділено 6 груп – залежно від активності політики зайнятості громад та їх фінансової спроможності за рівнем ПДФО (табл. 12). Для кожної групи наведено пріоритетні рекомендації, врахування яких дозволить покращити політику регулювання зайнятості населення ОТГ.

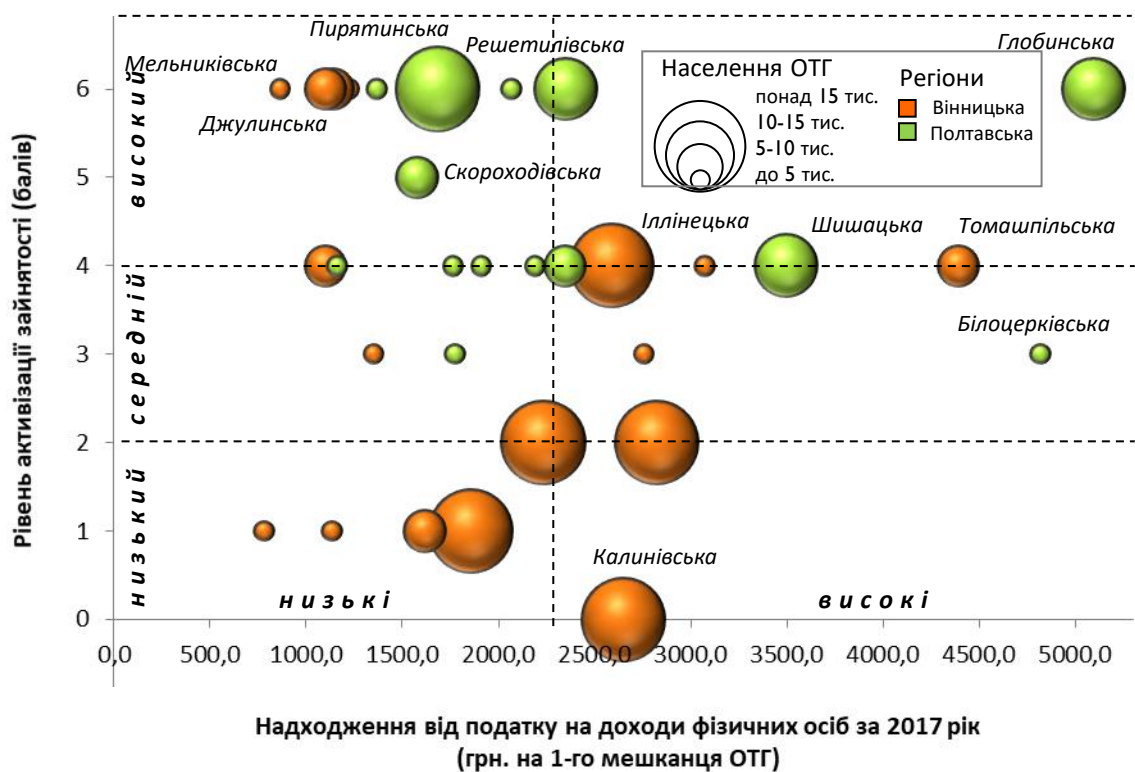


Рис. 26. Матриця позиціонування ОТГ Вінницької і Полтавської областей за рівнем активізації зайнятості населення та розміром ПДФО на одного мешканця²

*Побудовано за результатами контент-аналізу офіційних сайтів ОТГ, соціологічного обстеження громад та фінансової звітності ОТГ в частині податкових надходжень

⁵⁶ Для побудови матриці до уваги бралась 31 громада Вінницької і Полтавської областей, утворена упродовж 2015-2016 рр. (дані щодо надходжень від ПДФО за громадами Кіровоградської та Черкаської областей є недоступними).

⁵⁷ Середнє значення для ОТГ Вінницької і Полтавської областей за 2017 рік за даними звітів про виконання місцевих бюджетів.

Найбільш проблемну групу (5 громад або 16,1%) складають пасивні в питаннях активізації зайнятості населення ОТГ з низькою (відносно середнього рівня) фінансовою спроможністю. Рівень надходжень від ПДФО до бюджетів цих громад у 2017 році становив менше 2262,6 грн на особу. При цьому 4 з 5 громад цієї групи, окрім співпраці з центрами зайнятості, не використовують жодних інших інструментів регулювання зайнятості. Всі вони були утворені у 2016 році і за період свого існування не продемонстрували результатів у сфері збереження та зміцнення людського ресурсу.

Таблиця 12

Групування ОТГ Вінницької і Полтавської областей за параметрами: «рівень активізації зайнятості населення» – «розмір надходжень від ПДФО на одного мешканця»

Група	Склад групи за типом і роком утворення	Проблеми, потенціал	Рекомендації щодо покращення ситуації
Група 1. ОТГ з <i>пасивною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	5 громад: 40,0% - міс. 40,0% - сел. 20,0% - сіл. 100,0% - 2016	1. Низький рівень активізації зайнятості (0-2 бали). 2. Нижчі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Визначити пріоритетні цілі розвитку людських ресурсів громади. 2. Розробити стратегічну програму зайнятості населення ОТГ та оперативні плани її реалізації. 3. Оптимізувати структуру витрат коштів громади.
Група 2. ОТГ з <i>пасивною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	2 громади: 100,0% - міс. 50,0% - 2015 50,0% - 2016	1. Низький рівень активізації зайнятості (0-2 бали). 2. Вищі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Визначити пріоритетні цілі розвитку людських ресурсів громади. 2. Розробити стратегічну програму зайнятості населення ОТГ. 3. Скерувати вільні фінансові ресурси на розвиток зайнятості в ОТГ.
Група 3. ОТГ з <i>частково активною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	2 громади: 100,0% - сіл. 50,0% - 2015 50,0% - 2016	1. Середній рівень активізації зайнятості (3 бали). 2. Нижчі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Посилити політику стимулювання зайнятості населення ОТГ. 2. Оптимізувати структуру витрат коштів громади.
Група 4. ОТГ з <i>частково активною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	2 громади: 50,0% - сел. 50,0% - сіл. 50,0% - 2015 50,0% - 2016	1. Середній рівень активізації зайнятості (3 бали). 2. Вищі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Посилити політику стимулювання зайнятості населення ОТГ. 2. Скерувати вільні фінансові ресурси на розвиток зайнятості в ОТГ та створення нових робочих місць.
Група 5. ОТГ з <i>активною</i> політикою зайнятості та <i>нижчою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	13 громад: 7,7% - міс. 23,1% - сел. 69,2% - сіл. 38,5% - 2015 61,5% - 2016	1. Високий рівень активізації зайнятості (4-6 балів). 2. Нижчі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Активно впроваджувати програми зайнятості населення ОТГ. 2. Оптимізувати структуру витрат коштів громади.
Група 6. ОТГ з <i>активною</i> політикою зайнятості та <i>вищою</i> середнього рівня фінансовою спроможністю	7 громад: 28,6% - міс. 42,9% - сел. 28,6% - сіл. 42,9% - 2015 57,1% - 2016	1. Високий рівень активізації зайнятості (4-6 балів). 2. Вищі за середній рівень надходження від ПДФО на 1 мешканця.	1. Підтримувати політику стимулювання зайнятості населення ОТГ. 2. Активно співпрацювати з центрами зайнятості, біржою праці для ОТГ, окремими роботодавцями, громадськими організаціями, іншими ОТГ.

* Побудовано за результатами позиціонування 31 громади Вінницької і Полтавської областей, утвореної упродовж 2015-2016 рр.

Примітки: за 2017 рік середній рівень надходжень від ПДФО до бюджетів ОТГ Вінницької і Полтавської областей у розрахунку на 1 мешканця становив 2262,6 грн.

Група 1: Барська, Вапнярська, Немирівська, Северинівська, Шпиківська ОТГ.

Група 2: Калинівська, Тульчинська ОТГ.

Група 3: Студенянська, Новоаврамівська ОТГ.

Група 4: Оратівська, Білоцерківська ОТГ.

Група 5: Бабчинецька, Вороновицька, Дашівська, Джулинська, Мельниківська, Великосорочинська, Клепацька, Недогарківська, Пирятинська, Покровсько-Багачанська, Пришибська, Сергіївська, Скороходівська ОТГ.

Група 6: Жданівська, Іллінецька, Томашпільська, Глобинська, Піщанська, Решетилівська, Шишацька ОТГ.

Як свідчить аналіз груп ОТГ (табл. 13), найменш ініціативними в питаннях стимулювання зайнятості населення, налагодження співпраці з центрами зайнятості та іншими інституціями є переважно невеликі і середні громади сільського чи селищного типу. Рівень забезпечення бюджетів цих громад (за винятком Калинівської міської ОТГ) за рахунок ПДФО – нижчий за середній рівень (2262,2 грн/особу) у 1,2-2,9 разів.

Таблиця 13

**Структура найбільш проблемної групи ОТГ
(в контексті активізації зайнятості населення)**

№ з/п	ОТГ	Тип	Рік утворення	Надходження від ПДФО до бюджетів ОТГ за 2017 рік		Рівень активізації зайнятості (0-1 балів за результатами оцінювання)
				грн / особу	до середнього рівня	
1	Барська	міс.	2016	1855,4	82,0%	- відсутні стратегічні програми зайнятості
2	Вапнярська	сел.	2016	1616,4	71,5%	
3	Калинівська	міс.	2015	2648,6	117,1%	
4	Северинівська	сіл.	2016	1133,3	50,1%	- відсутні оперативні плани розвитку людських ресурсів
5	Шпиківська	сел.	2016	780,8	34,5%	

Скорочення: типи ОТГ (міс. – міська, сіл. – сільська, сел. – селища)

* Побудовано за результатами бального оцінювання рівня активізації зайнятості в ОТГ

Варто також відзначити, що в структурі 20 активних у контексті стимулювання зайнятості населення громад Вінницької і Полтавської областей (групи 5, 6, котрі охоплюють 64,5% досліджених ОТГ) переважають невеликі сільські ОТГ (55,0%), а за критерієм досвіду – утворені у 2016 році (66,0%). Водночас серед 7 ОТГ із пасивною політикою зайнятості (групи 1 і 2) значно більша частка (57,1%) припадає на великі ОТГ міського типу (в структурі «активних» громад частка таких ОТГ складала 15,0%). Практично всі стратегічно пасивні громади були утворені у 2016 році, тобто не мали великого досвіду у втіленні реформи децентралізації. Такий розподіл громад можна пояснити тим, що більшість міських ОТГ не особливо зацікавлені у розробці власних інструментів розвитку зайнятості, оскільки використовують програми зайнятості своїх міст і районів, розроблені ще до утворення самої громади. Наприклад, Калинівська міська ОТГ Вінницької області орієнтується на районну програму зайнятості населення до 2020 року, а Тульчинська міська ОТГ Вінницької області – на «Програму зайнятості населення Тульчинського району на 2018-2020 роки». Таким чином, формально вони застосовують стратегічно-оперативні інструменти активізації зайнятості, однак такі програми можуть не відповідати новим умовам функціонування ОТГ.

Загалом, попри активність громад центральних областей щодо стимулювання зайнятості, слід відмітити низьку ефективність окремих заходів. Так, за результатами соціологічного обстеження, з тих громад, що використовували інструменти активізації зайнятості, 41,7% ОТГ не змогли оцінити дієвість або визнали найменш ефективними програми зайнятості населення. Найбільш дієвими інструментами (з максимальною оцінкою «3 бали») стали співпраця з районними/місцевими центрами зайнятості (для 52,9% ОТГ) та організація громадських робіт (для 59,7% ОТГ). Така позиція громад пояснюється тим, що ефективність стратегічних інструментів оцінити складно, оскільки результати їх реалізації проявляються з певним часовим лагом.

Важливим напрямом зростання зайнятості в ОТГ є сприяння відкриттю нових суб'єктів господарської діяльності (СГД). У табл. 14 оцінено активність ОТГ Центральної України у відкритті нових СГД та використанні інструментів сприяння бізнесу. Створення нових суб'єктів господарювання активніше відбувається у великих міських та приміських

ОТГ, очевидно, ця особливість мала місце ще до об'єднання – у міських та приміських громадах традиційно вищий рівень підприємницької активності. У свою чергу, використання інструментів сприяння бізнесу залежить від кадрового потенціалу апарату самої ОТГ, тобто від його можливостей, фахових здібностей та бажання застосовувати різні форми підтримки бізнесу.

Проведений аналіз став підставою для висновків про досить високу стратегічну орієнтованість громад центральних областей у питаннях активізації зайнятості місцевого населення: 46,8% ОТГ використовують стратегічні інструменти (програми зайнятості), 40,3% ОТГ – оперативні інструменти (описи/баланси людських ресурсів), 88,3% ОТГ співпрацюють із центром зайнятості.

Таблиця 14

**Утворення нових суб'єктів на території ОТГ центральних областей
після об'єднання**

Тип ОТГ	Види діяльності, в яких створено найбільше нових суб'єктів	Види діяльності, в яких створено найменше нових суб'єктів
Міська	Заклади торгівлі і громадського харчування (для 71,4% ОТГ) Інші сфери обслуговування (для більше 42,9% ОТГ) Промислові підприємства (для 28,6% ОТГ)	Фермерські (селянські) господарства (для 21,4% ОТГ)
Селищна	Заклади торгівлі і громадського харчування (для 55,0% ОТГ)	Сільськогосподарські кооперативи (для 5,0% ОТГ) Промислові підприємства (для 5,0% ОТГ) Підприємства у сфері рекреації і туризму (для 5,0% ОТГ)
Сільська	Заклади торгівлі і громадського харчування (для 30,2% ОТГ) Інші заклади сфери обслуговування (для 20,9% ОТГ)	Інноваційні підприємства (технопарки, бізнес-інкубатори) (для 2,3% ОТГ) Підприємства у сфері рекреації і туризму (для 2,3% ОТГ)

*Побудовано за результатами опитування голів ОТГ центральних областей

Громади повинні орієнтуватись на розвиткові цілі та зосереджувати більшу увагу на питаннях розвитку бізнесу і зайнятості. Враховуючи існуючу ситуацію, різні категорії ОТГ мають специфікувати політику зайнятості до внутрішніх умов. На наш погляд, рекомендації щодо розвитку зайнятості для різних категорій ОТГ полягають у такому:

– для ОТГ, які створені нещодавно і є невеликими – більше орієнтуватись на розвиткові цілі через розробку стратегічних документів у сфері зайнятості і створення нових робочих місць;

– для ОТГ сільського типу з невеликою кількістю населення – налагоджувати систематичну співпрацю з центрами зайнятості та біржою праці для ОТГ; активно використовувати зниження ставок місцевих податків та зборів; активізувати роботу в залученні грантових та донорських ресурсів у межах програм міжнародних організацій і програм транскордонного співробітництва, у тому числі для створення сільськогосподарських кооперативів і фермерських господарств;

– для ОТГ селищного типу – проводити активні заходи протидії міграційним втратам та зниження донорства людського потенціалу для великих міст агломераційного і метрополійного функціонального призначення;

– для ОТГ міського типу з великою кількістю населення – продовжувати активну політику забезпечення зайнятості, створення нових робочих місць, особливо у промислових та інноваційних видах економічної діяльності.

9. ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Утворення ОТГ передбачає створення нового адміністративного центру для всіх міст, сіл і селищ, які увійшли до її складу, та проведення виборів керуючих органів ОТГ (голови і депутатів ради ОТГ, а також старост, які представлятимуть інтереси села – за умови, що кількість його мешканців становить більш як 50 осіб – чи кількох сіл в органах управління ОТГ). Водночас кожна новостворена громада на власний розсуд може формувати структуру органу управління, визначати чисельність працівників та обсяги видатків на його функціонування.

За результатами соціологічного опитування серед представників органів місцевого самоврядування ОТГ в областях Центральної України (утворених впродовж 2015-2017 рр.)⁵⁸ можна зробити висновок, що більшість міських громад має штат із понад 50 співробітниками. Також міські громади утворюють 10 і більше підрозділів. Селищні та сільські громади мають достатню різну кількість працівників у своїх штатах. Для сільських громад характерною є чисельність працівників до 49 осіб. Щодо кількості структурних підрозділів, то у сільських, як і в селищних їх кількість налічує або до 4, або 5-9. Приблизно по 40% відповідей розподілилися між цими варіантами. Зберігається залежність між кількістю працівників апарату управління та кількістю структурних підрозділів. Громади із штатом до 34 осіб переважно утворюють від 1 до 4 структурних підрозділів. У 40% громад із чисельністю співробітників від 35 до 49 осіб кількість структурних підрозділів 5-9, а в 45% - 10 і більше підрозділів. 65% громад зі штатом понад 50 працівників формують розгалужену мережу підрозділів (10 і більше).

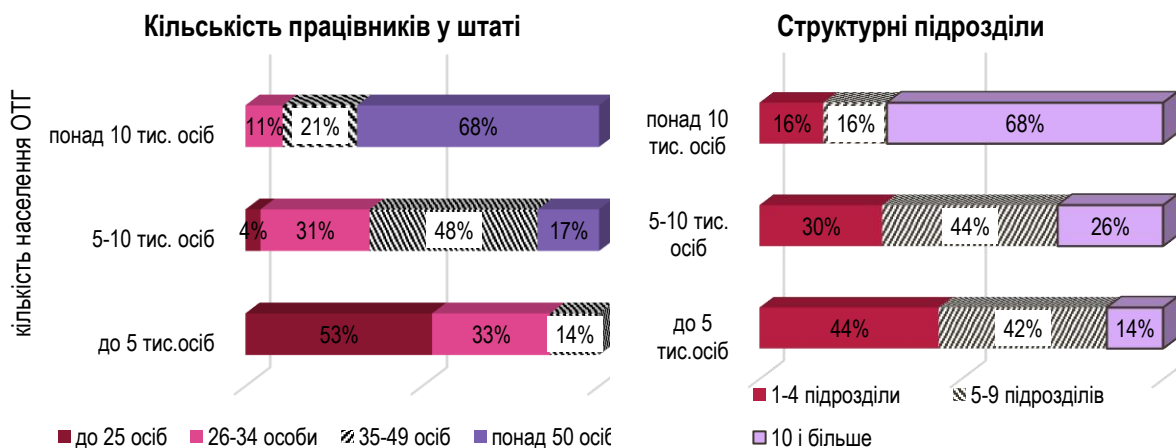


Рис. 27. Апарат управління громад у розрізі структурних підрозділів та штатних працівників⁵⁹

Загалом прослідковується залежність між власними доходами у розрахунку на 1 мешканця і кількістю працівників в апараті управління. Громади із меншими доходами (до 2500 грн.) в середньому формували штат від 26 до 34 співробітників (48%). Кількість осіб у апараті ОТГ із доходами 2501-3500 грн. є розрізненою. Натомість у третини громад

⁵⁸ Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад : Захід VS Центр : науково-аналітичне видання / Сторонянська І., Максименко А., Левицька О., Патицька Х., Сірик З. / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2019. 64 с.

⁵⁹ Там же.

із доходами від 3501-4500 грн. на 1 мешканця штат становить 35-49 співробітників, а 47% з них мають понад 50 працівників. Цікавим є те, що громади із доходами 4501 грн. по третині розподілилися між варіантами до 25 осіб у штаті (31%) та понад 50 працівників (31%).

За підсумками 2017 року із 50 ОТГ Центрального регіону України 23 ОТГ (46%) показник видатків на функціонування органів місцевого самоврядування в розрахунку на одного мешканця перевищує середнє значення по всіх ОТГ, 17 ОТГ (34%) – перевищує середнє значення по всіх ОТГ України.

Видатки на утримання апарату управління в ОТГ регіонів (в розрахунку на одного мешканця) у 2017 р. були суттєво вищими, аніж в містах та районах. З одного боку, це обумовлено меншою чисельністю мешканців, а з іншого – суттєвими труднощами, які виникають при формуванні структури та наповненні самого апарату управління. Чи не найбільшою з них є наявність кваліфікованого персоналу у сфері фінансів, планування розвитку ОТГ, проектних менеджерів тощо.

Щодо співвідношення видатків на управління та власних доходів ОТГ зазначимо, що у 2017 р. у 23 громадах Центрального регіону України (Калинівська, Тульчинська, Барська, Томашпільська, Оратівська, Вапнярська, Немирівська, Іллінецька, Вороновицька, Сокиринська, Дашівська, Ковалівська ОТГ Вінницької області (57% усіх ОТГ області); Новоукраїнська, Маловисківська, Соколівська, Бобринецька ОТГ Кіровоградської області (80% усіх ОТГ області); Пирятинська, Глобинська, Шишацька, Пришибська, Решетилівська ОТГ Полтавської області (28% усіх ОТГ області); Тальнівська, Стеблівська ОТГ Черкаської області (33% усіх ОТГ області)) воно становило менше 20%. Тобто 23 ОТГ із 50 відповідали за цим критерієм рекомендаціям Центрального офісу реформ щодо формування спроможних ОТГ⁶⁰. Оцінюючи частку видатків на управління у власних ресурсах ОТГ Центрального регіону України, слід зауважити, що середнє значення по ОТГ регіону складає близько 22%, що є суттєво нижчим за показник ОТГ Карпатського регіону. В більшій частині громад частка видатків на управління не перевищує 20%, що відповідає критерію ефективності функціонування ОТГ. І лише в третині громад цей показник перевищує середньоукраїнське значення – 26,4%. Дані рис. 28 свідчать про те, що найнижчі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів) характерні для громад із високою фінансовою спроможністю. Невеликі за територією і чисельністю населення ОТГ здебільшого мають високі показники питомої ваги видатків на державне управління у власних доходах (без трансфертів). Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені потужні бюджетоформуючі підприємства.

Вінницька область. Найбільша чисельність працівників апарату управління в 2017 р. спостерігалась у Немирівській ОТГ – 89 осіб, найменша – Мельниківській та Сокиринській ОТГ – по 15 осіб. Виходячи з розрахунку чисельності населення громад та чисельності працівників органів місцевого самоврядування, можна зазначити, що найбільше навантаження на одного службовця у Калинівській ОТГ – 629 осіб, найменше – у Райгородській ОТГ – 72 особи. За підсумками 2017 р. найбільша частка видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Мельниківської ОТГ – 47 %, найменша – на бюджет Калинівської ОТГ – 7 %.

⁶⁰ Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Лютий, 2018 р. 48 с.

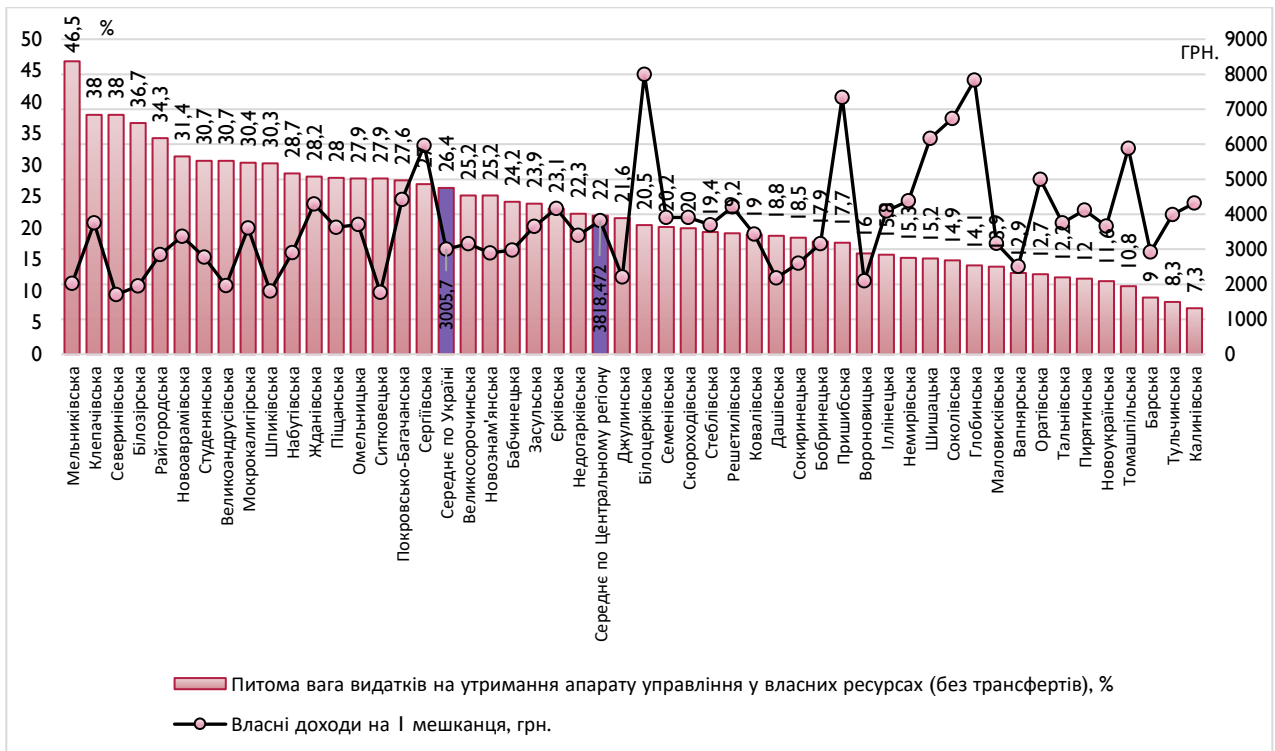


Рис. 28. Питома вага видатків на управління у власних ресурсах ОТГ Центральної України у 2017 р.

Кіровоградська область. Найбільша чисельність працівників апарату управління в 2017 р. спостерігалась у Новоукраїнській ОТГ – 73 особи, найменша – Великоандрусівській ОТГ – 24 особи. Виходячи з розрахунку чисельності населення громад та чисельності працівників органів місцевого самоврядування, можна зазначити, що найбільше навантаження на одного службовця у Маловиськівській ОТГ - 340 осіб, найменше – у Соколівській ОТГ – 95 осіб. За підсумками 2017 року найбільша частка видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Великоандрусівської ОТГ – 31%, найменша – на бюджет Новоукраїнської ОТГ - 12 %.

Полтавська область. Найбільша чисельність працівників апарату управління в 2017 р. спостерігалась у Засульській ОТГ – 112 осіб, найменша – у Пришибській ОТГ – 20 осіб. Виходячи з розрахунку чисельності населення громад та чисельності службовців, можна зазначити, що найбільше навантаження на 1 службовця з надання послуг у Семенівській ОТГ – 256 осіб; найменше – у Білоцерківській ОТГ – 69 осіб. За підсумками 2017 року найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Клепацької ОТГ – 38 %, найменша – на бюджет Пирятинської ОТГ – 12 %.

Черкаська область. Найбільша чисельність працівників апарату управління в 2017 р. спостерігалась у Сновській ОТГ – 144 особи, найменша – в Остерській ОТГ – 14 осіб (станом на 01.07.2017). Виходячи з розрахунку чисельності населення громад та чисельності службовців, можна зазначити, що найбільше навантаження на 1 службовця з надання послуг у Остерській ОТГ – 552 особи; найменше – у Макіївській ОТГ – 71 особа. За підсумками 2017 року найбільша питома вага видатків на утримання службовців у фінансовому ресурсі ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Макіївської ОТГ – 41 %, найменша – на бюджет Гончарівської ОТГ – 9 %.

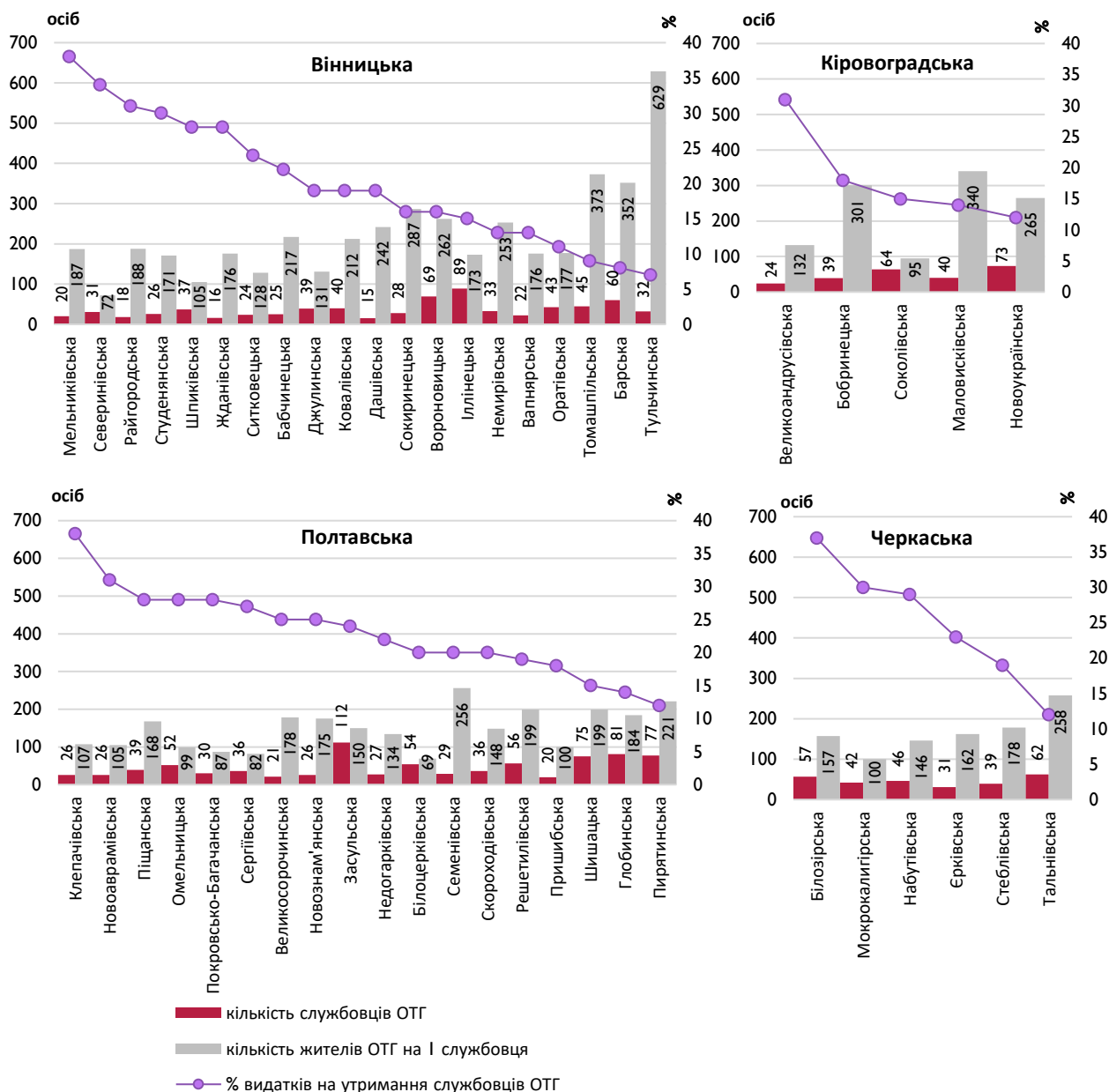


Рис. 29. Співвідношення питомої ваги видатків на утримання апарату управління та кількості працівників апарату управління ОТГ Центральної України у 2017 р.

Отже, ОТГ Центральної України характеризуються порівняно невисокою часткою видатків на управління в порівнянні з середньоукраїнським значенням. 23 із 50 ОТГ (46%) мають питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) нижчу за 20%. Найвищі показники співвідношення працівників апарату управління та кількості мешканців ОТГ характерні для громад Кіровоградської та Вінницької областей. При цьому чіткої залежності між чисельністю апарату управління та часткою видатків на його функціонування не простежується.

10. ФУНКЦІОНУВАННЯ ОСВІТИ У АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЯХ ЦЕНТРАЛЬНОГО РЕГІОНУ

10.1. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

В Україні освітня галузь в процесі реформування в напрямку децентралізації освіти зазнала значних змін в управлінні та фінансуванні, що пов'язані із зміною механізму фінансування та розширенням повноважень місцевих органів влади. В сучасних умовах місцеві органи влади здійснюють фінансування дошкільної, середньої, позашкільної та професійно-технічної освіти. Починаючи з 2015 р., фінансування дошкільної освіти повністю покладено на місцеві бюджети. Законодавством передбачено два варіанти фінансування закладів: з районного бюджету або з бюджету села, селища, міста районного значення за рахунок міжбюджетних трансфертів з районного бюджету.

В процесі реформування суттєво змінились механізми фінансування середньої та професійно-технічної освіти: змінами до Бюджетного кодексу у 2015р. запроваджено нові типи субвенцій на підготовку робітничих кадрів та освітню субвенцію. Однак механізм і джерела фінансування мережі закладів професійно-технічної освіти є вкрай нестабільними: впроваджена у 2015 році субвенція з державного бюджету на фінансування робітничих кадрів уже в 2016 році була скасована, а повноваження фінансування професійно-технічних закладів було покладено на місцеві бюджети, зокрема обласні та міст обласного підпорядкування, більшість з яких не змогли забезпечити фінансування зазначених закладів. Починаючи з 2018 р., на місцеві бюджети перекладається фінансування коледжів, технікумів та інших державних вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації. Таким чином, механізм фінансування професійно-технічної освіти з року в рік змінюється в напрямку поступового перекладання фінансування галузі з державного на місцеві бюджети.

Зміни в управлінні і фінансуванні загальної середньої освіти, що відбуваються в напрямку зростання повноважень місцевих органів влади, були закріплені Законом України «Про освіту» (2017р.).

Впровадження в Україні освітньої субвенції у фінансуванні загальної середньої освіти відповідає світовим нормам та є виправданим, адже підвищує відповідальність місцевих органів влади в управлінні освітньою мережею, однак сама формула освітньої субвенції, що застосовувалась у перші роки, була недосконалою. Згідно неї освітня субвенція розподілялася між районами, містами обласного значення та ОТГ відповідно до кількості учнів з використанням великої кількості коефіцієнтів. Впродовж 2016-2018 рр. порядок розрахунку освітньої субвенції постійно змінювався з метою її вдосконалення. Зокрема, починаючи з 2017р. освітня субвенція не покриває зарплату технічного персоналу закладів та комунальні послуги, натомість для цих цілей тимчасово запроваджено додаткову дотацію з державного бюджету. Такі зміни суттєво вплинули на рівень покриття видатків на функціонування закладів загальної середньої освіти. Так, якщо у 2016 р. освітня субвенція покривала бюджетні видатки середньої освіти Центрального регіону на 85-100%, то уже у 2017 р. лише на 60-80%. Для бюджетів міст, районів, ОТГ Центрального регіону значно зросла частка коштів (за рахунок власних доходів та додаткових дотацій) необхідних для дофінансування закладів середньої освіти. Так, якщо у 2016 році для більшості територіальних громад вона не перевищувала 20%, то у 2018 р. для окремих бюджетів вона доходила до 50 %.

Починаючи з 2018 р. змінилась формула розрахунку освітньої субвенції, згідно якої для розрахунку вартості навчального процесу в школі використовується лише три

компоненти: розрахункова наповнюваність класів, навчальні плани та заробітна плата педагогічного персоналу. Перевагою нової формули стає те, що освітня субвенція нараховується не за фактичною наповнюваністю класів, а за розрахунковою. Показник розрахункової наповнюваності класів окремо визначений для учбових закладів, розміщених в обласних центрах – 27 учнів, містах обласного значення – 25 учнів. Для розрахунку наповнюваності класів у малих містах та сільській місцевості враховують два фактори: відсоток сільського населення у адміністративно-територіальній одиниці та щільність учнів загально навчального закладу на квадратний кілометр. Найбільшим недоліком цієї формули було неврахування поділу класів на групи при вивченні окремих предметів, що стало значною проблемою для міських шкіл.

У Законі України «Про державний бюджет на 2019 рік» обсяг освітньої субвенції збільшено на 13 % та були враховані попередні недоліки формули розрахунку освітньої субвенції а саме враховано необхідність:

- поділу класів при вивченні окремих предметів;
- збільшення ставок асистентів учителів в інклюзивних класах з 0,5 до 1;
- змінено розрахункову наповнюваність класів для міст, які мають заклади освіти, розташовані в сільській місцевості.

Згідно Проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2020 рік» пріоритетним залишається підтримка «нової української школи», створення сучасної системи професійної-технічної освіти, оновлення освітніх програм, створення сприятливих умов для навчання дітей з особливими потребами, продовження переформатування малокомплектних шкіл. Починаючи з 2020 р планується поетапне скорочення обсягу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я: з 2020 року — до 50%, з 2021 року — до 75%, з 2022 року — до 100%.

Дослідження функціонування та реформування сфери загальної середньої освіти в областях Центрального регіону дозволили виявити наступні особливості, тенденції та проблеми:

1. Впродовж останніх десятиліть сформувалась *невідповідність між демографічними змінами у суспільстві і тенденціями розвитку освітньої мережі Центрального регіону*. Зокрема, відбулось суттєве зменшення чисельності дітей шкільного віку (демографічна криза): за період 1995-2018 рр. з 844,5 до 504,8 тис. учнів, натомість чисельність педагогічного персоналу зазнала не значних змін (81,3 тис. учителів у 1995 р. проти 60,8 тис. у 2018 р. без урахування АРК та окупованих територій Донецької та Луганської областей) (рис. 30). Це лише частково призвело до покращення якості освітніх послуг у сфері середньої освіти через поділ класів на групи при вивченні окремих предметів, таких як іноземні мови, математика, інформатика тощо. Однак, у більшості випадків зниження коефіцієнту співвідношення учнів на одного вчителя характеризує складну ситуацією у сільських школах, де чисельність учнів стрімко знижувалась та зростала кількість класів, у яких навчається троє та менше дітей. Це, в свою чергу, суттєво збільшило навантаження на бюджет.
2. *Вартість навчання учнів у навчальних закладах Центрального регіону є вищою порівняно з середнім значенням в країні*. Зокрема, у 2017-2018 н.р. у регіоні функціонувало 2218 навчальних закладів. Найбільша їх кількість була у Вінницькій області – 760 навчальні заклади з середньою вартістю навчання учнів 22,3 тис. грн. в рік (середнє по Україні 21,3 тис.грн.). Найменше навчальних закладів функціонувало у Кіровоградській області – 310 одиниць з ще вищою середньою вартістю навчання - 24,7 тис.грн.

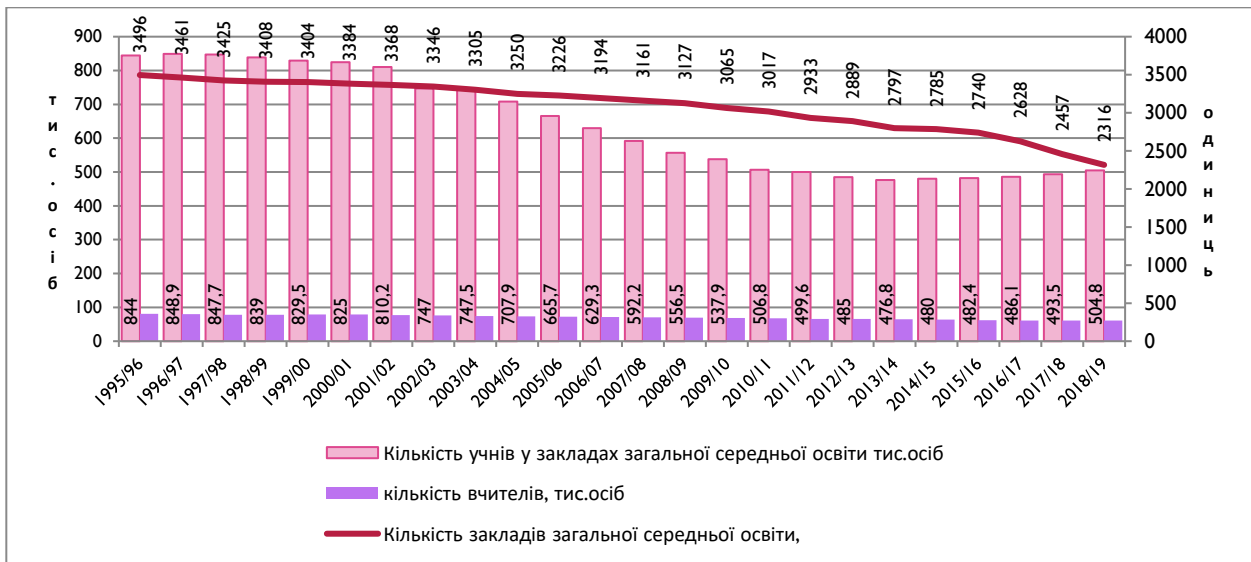


Рис. 30. Динаміка закладів середньої освіти, вчителів, учнів в областях Центральної України, 1996-2019рр.

3. У Центральному регіоні як і в інших регіонах існує *проблема кадрового забезпечення освітньої галузі*:

- неефективним є співвідношення між педагогічними та непедагогічними працівниками. Зокрема, частка працівників непедагогічного персоналу у загальній кількості працівників є більше 30%, а для сільських шкіл вона сягає 40% і вище;
- високою близько 15 % є частка педагогічних працівників пенсійного віку. Вище значення цього показники спостерігається у міських навчальних закладах порівняно з сільськими (табл. 15, табл. 16). Зростання частки педагогічних працівників пенсійного віку зумовлено зменшенням чисельності молоді, що бажає в майбутньому опанувати професію вчителя. Зокрема в останні роки існує дефіцит вчителів фізики, хімії тощо.

Таблиця 15

Основні показники функціонування закладів загальної середньої освіти в адміністративно-територіальних одиницях Центрального регіону, 2017-2018 н.рр.

області	Адміністративно-територіальні одиниці	кількість штатних працівників педагогічного персоналу, осіб	кількість штатних працівників непедагогічного персоналу, осіб	кількість штатних працівників педагогічного персоналу пенсійного віку, осіб	кількість учні, осіб	кількість класів, одиниць	видатки місцевих бюджетів, тис.грн	загальна площа навчальних приміщень школи, кв.м.
Вінницька	райони	11310	7536	1586	71839	5669	1709762	1155125
	міста	4081	1495	567	57353	1936	764338	309727
	ОТГ	3282	1804	479	26950	1582	616054	293973
Кіровоградська	райони	6045	4250	735	40998	3282	1321687	630303
	міста	3352	1671	452	40200	1543	658338	363046
	ОТГ	1254	919	120	10315	670	278608	134745
Полтавська	райони	5758	3853	683	36062	2915	1184145	744227
	міста	4595	2272	601	64482	2362	1000367	478993
	ОТГ	3596	2210	442	27307	1801	773614	392222
Черкаська	райони	6247	3718	835	35352	2830	1136201	757405
	міста	3615	1677	571	46098	1692	733555	368164
	ОТГ	4186	2558	658	29408	1981	820481	493084
Україна	райони	175446	100755	25474	1229831	83009	33309134	16689508
	міста	159186	70588	25991	1991585	73047	32200806	15409045
	ОТГ	90217	52404	12519	621189	42784	17173793	8493806

Джерело: згідно дашборду Міністерства фінансів України

4. У Центральному регіоні існує значна диференціація між міськими та сільськими навчальними закладами за показниками ефективності фінансування та ефективності мережі закладів, а саме:

- вартість навчання учнів у сільській місцевості є майже у вдвічі вищою, ніж у міських навчальних закладах;
- наповнюваність класів міських навчальних закладів (в середньому 26 учнів у класі), є майже у двічі більше ніж сільських навчальних закладах;
- майже у вдвічі вищою є кількість учнів на одного вчителя у містах, ніж у селах регіону (табл. 16).

Таблиця 16

Показники ефективності функціонування закладів загальної середньої освіти в адміністративно-територіальних одиницях Центрального регіону, 2017-2018 н.рр.

області	Адміністративно-територіальні одиниці	частка працівників непедагогічного персоналу у загальній кількості працівників	частка педагогічних працівників пенсійного віку	фактична наповнюваність класів	видатки на одного учня	видатки на один клас	видатки на квадратний метр навчальних приміщень	кількість учнів на одного вчителя
Вінницька	райони	40,0	14,0	12,7	23799,9	301598,5	148,0	6,4
	міста	26,8	13,9	29,6	13326,9	394802,7	246,8	14,1
	ОТГ	35,5	14,6	17,0	22859,1	389414,7	209,6	8,2
Кіровоградська	райони	41,3	12,2	12,5	32237,8	402707,8	209,7	6,8
	міста	33,3	13,5	26,1	16376,6	426661,0	181,3	12,0
	ОТГ	42,3	9,6	15,4	27010,0	415832,8	206,8	8,2
Полтавська	райони	40,1	11,9	12,4	32836,4	406224,7	159,1	6,3
	міста	33,1	13,1	27,3	15513,9	423525,4	208,8	14,0
	ОТГ	38,1	12,3	15,2	28330,2	429546,9	197,2	7,6
Черкаська	райони	37,3	13,4	12,5	32139,7	401484,5	150,0	5,7
	міста	31,7	15,8	27,2	15912,9	433543,1	199,2	12,8
	ОТГ	37,9	15,7	14,8	27899,9	414175,2	166,4	7,0
Україна	райони	36,5	14,5	14,8	27084,3	401271,4	199,6	7,0
	міста	30,7	16,3	27,3	16168,4	440823,1	209,0	12,5
	ОТГ	36,7	13,9	14,5	27646,6	401406,9	202,2	6,9

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України

Вартість навчання учнів у освітніх закладах ОТГ Центрального регіону у більшості випадках не є нижчою, ніж в освітніх закладах районів, що свідчить про те, що оптимізація шкільної мережі є складним та тривалим процесом, а прийняття рішення з реорганізації закладів потребує співпраці з громадою та має бути економічно та організаційно обґрунтованим.

Висока вартість навчання учнів у сільських освітніх закладах, низька наповнюваність класів та низька забезпеченість кадрами вплинула на те, що видатки на один клас у сільській та міській місцевості є майже однаковими. Однак витрачаючи значні фінансові ресурси на навчання учнів у сільській місцевості, навчальні заклади не можуть забезпечити високу якість освітніх послуг (рис. 31).

5. Часті зміни формули розрахунку освітньої субвенції з метою її вдосконалення сприяли впорядкуванню освітньої мережі та водночас створювали проблеми фінансування навчальних закладів. Зокрема, із введенням формули розрахунку освітньої субвенції (2018 р.) виникла серйозна проблема невідповідності між фактичною і розрахунковою наповнюваності класів у сільській місцевості. Навчальні заклади з значною різницею між фактичною і розрахунковою наповнюваності класів опинились перед проблемою фінансового дефіциту.

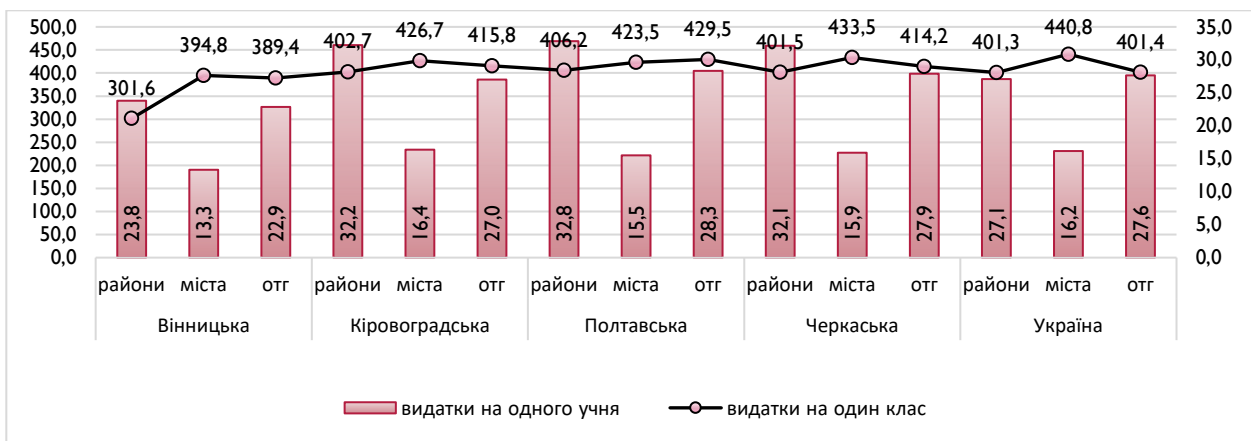


Рис. 31. Вартість навчання учнів у адміністративно-територіальних одиницях Центрального регіону, 2017-2018 н.рр., тис.грн.

Найгіршою ситуація серед областей Центрального регіону була у Кіровоградській області, де лише у 2 з 13 (15%) створених ОТГ фактична наповнюваність класів була вищою, ніж розрахункова, а усі інші зіткнулись з ситуацією нестачі бюджетних ресурсів та необхідності вирішення питання дофінансування освітніх видатків. Для інших областей Центрального регіону (Вінницька – 38%, Полтавська – 38%, Черкаська – 30%) цей показник був нижчим, ніж середнє по Україні – 50,3% (рис. 32, рис. 33).

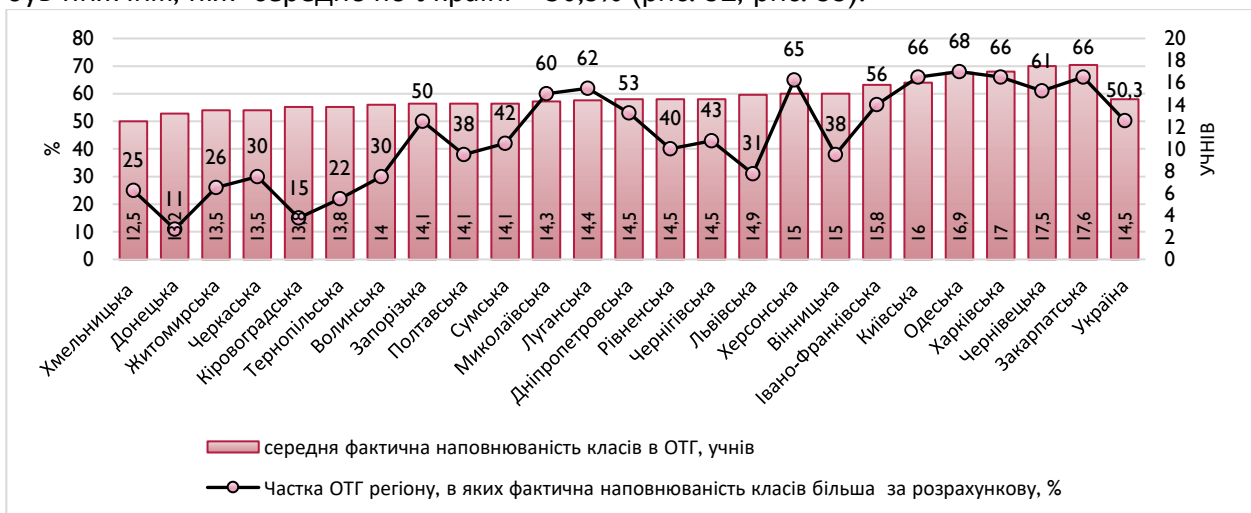


Рис. 32. Фактична наповнюваність класів в загально освітніх навчальних закладах регіонів, 2017-2018 н. р.

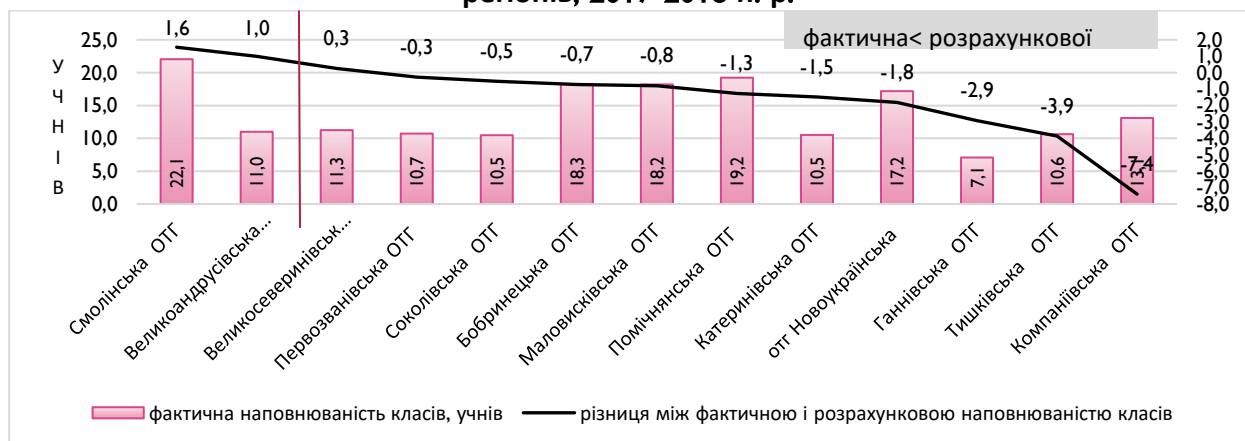


Рис. 33. Порівняння фактичної та розрахункової наповнюваності класів загально освітніх навчальних закладів ОТГ Кіровоградської області, 2017-2018 н.р.

6. Позитивною тенденцією фінансування середньої освіти з місцевих бюджетів стало зростання частки спецфонду у фінансуванні видатків загальноосвітніх закладів для ОТГ порівняно з містами та районами. Найвищим у 2016р. цей показник був у ОТГ Полтавської області (рис. 34). Це насамперед пояснюється тим, що ОТГ, на відміну від інших територіальних громад, отримують з державного бюджету субвенцію на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад, значна частина якої спрямовується у освітню галузь, зокрема на капітальний ремонт приміщень навчальних закладів, застосування енергозберігаючих технологій, тощо.



Рис. 34. Частка спецфонду у видатках бюджету адміністративно-територіальних одиниць центральноукраїнських областей, 2016, 2018рр.

Поруч із зміною механізму фінансування освітньої галузі змінюються повноваження органів місцевого самоврядування в напрямку їх розширення. З прийняттям у 2017р. Закону України «Про освіту» органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за створення, реорганізацію та ліквідацію освітніх закладів, планують та забезпечують розвиток мережі закладів освіти, розробляють кошторис фінансування освітніх закладів.

Ці повноваження дозволяють органам місцевого самоврядування вирішувати питання оптимізації малоефективної освітньої мережі. Розгалужена мережа освітніх закладів у сільській місцевості, що формувалась відповідно до стратегії і завдань радянської школи на сьогоднішній день не відповідає демографічній ситуації в країні та селі зокрема, та вимогам до якості та доступності освітніх послуг.

Згідно соціологічного дослідження, проведеного працівниками ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАНУ»⁶¹, в ОТГ Центрального регіону у перші роки об'єднання не відбулося суттєвих змін мережі освітніх закладів (відкриття нового освітнього закладу – 0 %, закриття – 41%), проте у 50% опитаних проведено капітальний ремонт/реконструкцію освітніх закладів, у 80% - поточний ремонт освітніх закладів; у 82 % - закупівлю обладнання, устаткування, інвентарю.

Явних відмінностей між громадами утвореними у різні роки не спостерігалось, однак існувала тенденція, що громади утворені у 2015 р. реалізували більше заходів, зокрема таких як капітальний ремонт, закупівля обладнання, устаткування, інвентарю (табл. 17).

Виявлено відмінності у зміні стану освітньої інфраструктури в залежності від типу громади, зокрема більшою є частка ОТГ, що проводили капітальний та поточний ремонт

⁶¹ Впродовж квітня 2019 р. проведено опитування в рамках виконання проекту "Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення". Опитуванням охоплено 78 об'єднаних територіальних громад центральної області, а саме: Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська області із 111 утворених протягом 2015-2017 років. Частка громад, які взяли участь в опитуванні становить 70%, похибка репрезентативності $\pm 6.1\%$.

серед міських громад. Також міською ОТГ було здійснено закриття загальноосвітнього закладу (табл. 18).

Таблиця 17

Зміни стану освітньої інфраструктури ОТГ Центрального регіону після об'єднання, 2015-2017рр.

			рік утворення ОТГ			Разом
			2015 р.	2016 р.	2017 р.	
загальноосвітній навчальний заклад	Капітальний ремонт/ реконструкція	одиниць	12	14	13	39
		%	85,7	56,0	33,3	
	Поточний ремонт	одиниць	11	18	33	62
		%	78,6	72,0	84,6	
	Закупівля обладнання, устаткування, інвентарю	одиниць	14	20	30	64
		%	100,0	80,0	76,9	
	Закриття/ ліквідація	одиниць	-	1	-	1
		%	-	4,0	-	

Таблиця 18

Зміни стану освітньої інфраструктури ОТГ Центрального регіону після об'єднання, залежно від типу ОТГ

			тип ОТГ			Разом
			Міська	Селищна	Сільська	
загальноосвітній навчальний заклад	Капітальний ремонт/ реконструкція	одиниць	9	6	24	39
		%	64,3	30,0	54,5	
	Поточний ремонт	одиниць	13	16	33	62
		%	92,9	80,0	75,0	
	Закупівля обладнання, устаткування, інвентарю	одиниць	11	18	35	64
		%	78,6	90,0	79,5	
	Закриття/ ліквідація	одиниць	1	-	-	1
		%	7,1	-	-	

Реформування освітньої галузі тісно пов'язане з створенням опорних навчальних закладів, що покликані підвищити якість освіти шляхом забезпечення рівного доступу до якісних освітніх послуг. На 1.06.2019 р. у Центральному регіоні функціонувало 178 опорні заклади (Вінницька – 45, Кіровоградська – 73, Полтавська – 52, Черкаська - 17). Кіровоградська область є лідером по створенню опорних закладів, водночас значною тут є частка доріг для підвезення учнів до опорних закладів в незадовільному стані – 8,9 %.

Склалась позитивна тенденція сприяння держави у зміцненні матеріально-технічного забезпечення новоутворених опорних навчальних закладів. У 2017р. в Україні 72,2% коштів для опорних шкіл надійшло з державного бюджету. Суттєва частка коштів з місцевих бюджетів використана у Вінницькій області – 73,5 % (рис. 35).

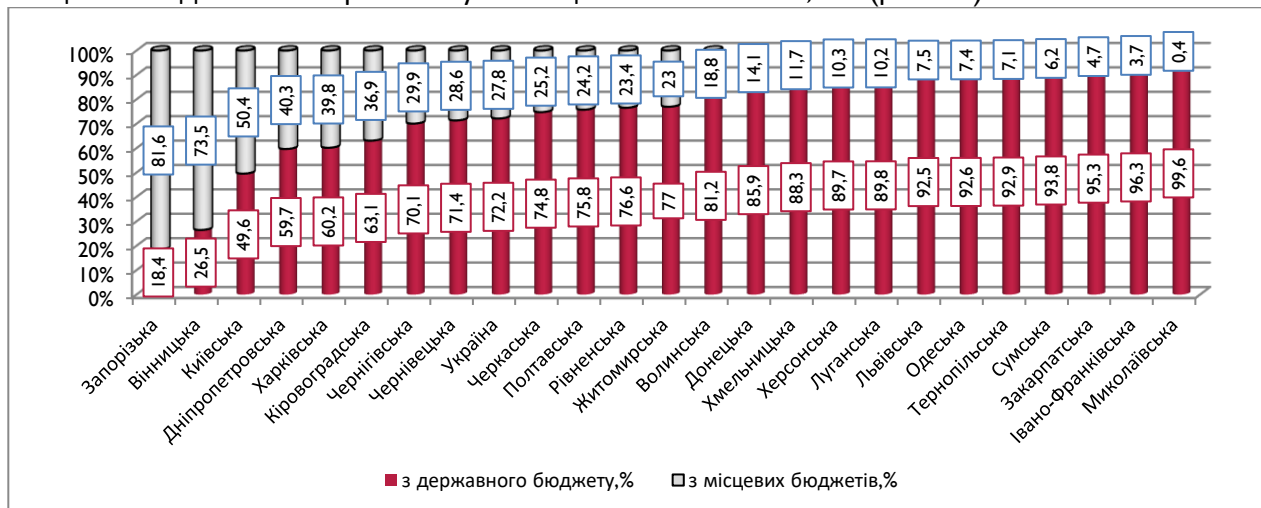


Рис. 35. Структура фінансування опорних закладів, 2017р.

Реформа освіти гарантує забезпечення рівного доступу до якісної освіти усім особам, у тому числі і учням з обмеженими освітніми потребами. З цією метою організовуються класи з інклюзивним навчанням. Процес інтегрування дітей з особливими потребами в освітній простір характеризується позитивною динамікою. В Україні за 2017-2018рр. майже на 73 % зросла кількість шкіл, що мають інклюзивні класи. Серед областей Центрального регіону найвища частка шкіл з інклюзивними класами спостерігається у Кіровоградській області – 26,9%, найменша - у Вінницькій – 9,7 % (рис. 36).

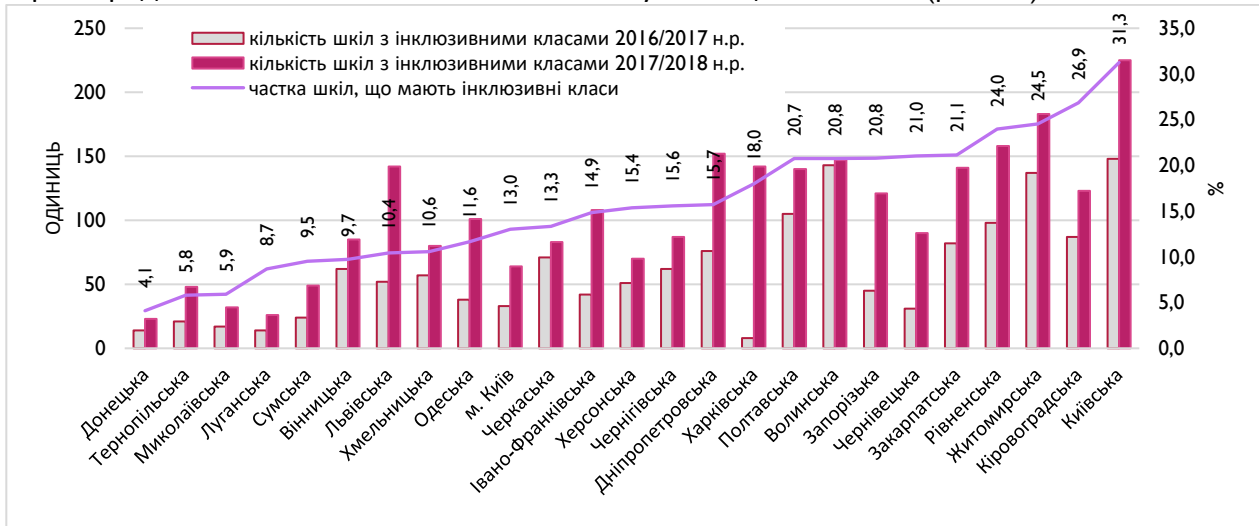


Рис. 36. Динаміка кількості шкіл з інклюзивними класами в розрізі регіонів України

Отже, незважаючи на існування багатьох проблем, зміни, що пов'язані з реформування освітньої галузі Центрального регіону мають здебільшого позитивний вплив на розвиток галузі, що проявляється у зростанні повноважень та відповідальності місцевих органів влади у вирішенні освітніх проблем, підвищенні ефективності функціонування освітньої мережі, збільшення капітальних видатків освітніх закладів об'єднаних територіальних громад та джерел їх фінансування, підтримки розвитку опорних навчальних закладів та інклюзивного навчання у школах.

10.2. Дошкільна освіта в ОТГ Центральної України

Особливістю управління системою дошкільної освіти в умовах децентралізації є повна передача повноважень органам місцевого самоврядування, що створює можливості для розвитку галузі освіти відповідно до потреб та запитів жителів окремих адміністративних одиниць, самостійного формування освітньої політики, ефективного та раціонального розподілу фінансового ресурсу тощо. Крім того, органи місцевого самоврядування: забезпечують виконання державної політики в галузі дошкільної освіти; самостійно утримують та розвивають мережу закладів, формують поточний та стратегічний план розвитку системи освіти на власній території.

Окремим сегментом системи освіти, відповідальність за який повністю покладається на органи місцевого самоврядування, стає дошкільня. Розвиток дошкільної освіти характеризується низкою накопичених проблем, відповідальність за вирішення яких покладено на органи місцевого самоврядування. Відтак, основними проблемами, що притаманні сфері дошкільної освіти Центрального регіону є:

1. Недостатня кількість місць у закладах дошкільної освіти (ЗДО), що не дозволяє охопити усіх дітей дошкільним вихованням та забезпечити наступність змісту освітнього процесу (від дошкільного закладу до початкової школи). Як наслідок, необхідна модернізація та розширення мережі діючих ЗДО. Однак, проблема недостатньої кількості місць має чітко виражений територіальний характер із розподілом «місто-село», якщо у містах Центрального регіону дошкільні заклади здебільшого переповнені, то у селах навпаки є вільні місця (рис. 37.)

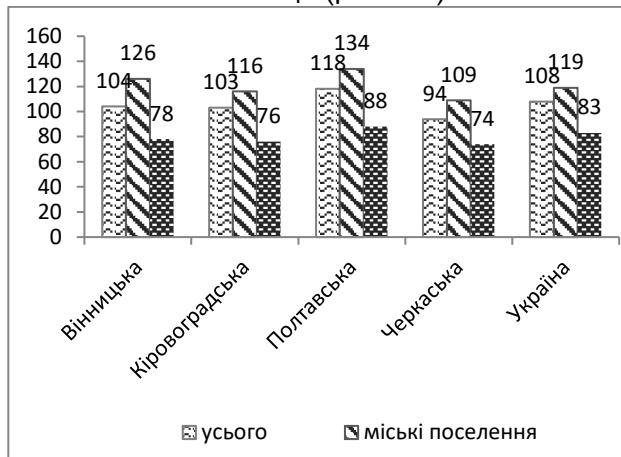


Рис. 37. Кількість дітей у закладах дошкільної освіти у розрахунку на 100 місць, 2018 р.*

* Складено за даними Дошкільна освіта в Україні у 2018 р. Статистична інформація. К. 2019 р. с. 32. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

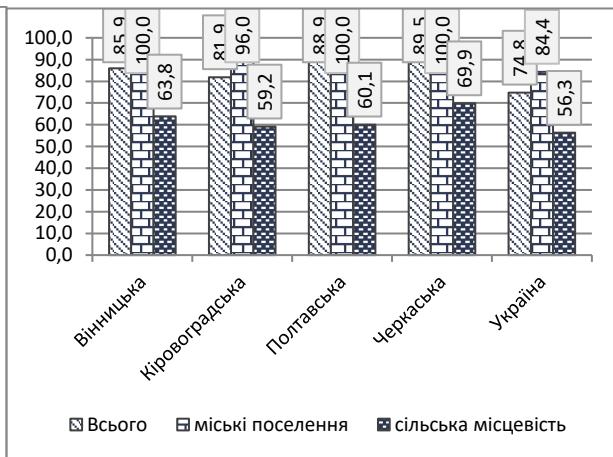


Рис. 38. Охоплення закладами дошкільної освіти дітей у віці 3-5 років (2018 р.), %*

*Складено за даними Дошкільна освіта в Україні у 2018 р. Статистична інформація. К. 2019 р. с. 14. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Завантаженість закладів освіти є безпосереднім відображенням рівня охоплення дошкільним вихованням, яке у міських поселеннях досягає 100%, а у сільській місцевості коливається від 59 до 70% (рис. 38). Дані значення є вищими за середній показник по Україні, однак залишаються недостатніми, що потребує від органів місцевого самоврядування, особливо сільських ОТГ пошуку додаткових ресурсів, розробки заходів для підвищення рівня охоплення дошкільною освітою та ефективного використання незаповнених місць.

2. Відсутність достатнього фінансового ресурсу на утримання та розвиток ЗДО на території ОТГ та районів, водночас, більша частина коштів спрямовується на поточні видатки (заробітну плату, комунальні видатки). Така структура витраток не забезпечує можливості для фінансування статей витрат, що безпосередньо визначають якість освітніх послуг (підвищення кваліфікації освітян, розширення та оновлення ресурсної бази навчальних закладів, впровадження освітніх технологій) та сприяють удосконаленню освітньої інфраструктури. Крім того, частка витрат на дошкільну освіту органів місцевого самоврядування залежить від: обсягу власних доходів, мережі закладів та їх потужності, пріоритетних напрямів освітньої політики тощо.

Середній обсяг витрат на одну дитину в ДЗО серед ОТГ Вінницької області у 2018 р. становив 30,3 тис. грн, з яких видатки спецфонду – 3,3 тис. грн. Діапазон абсолютних витрат коливався від 48 тис. грн у Шпиківській ОТГ до 16 тис. грн у Ситківській та Томашпільській ОТГ (рис. 39), із середнім значенням по області 25,7 тис. грн. Водночас видатки зі спецфонду складали від 14,8 тис. грн (Шпиківська ОТГ) до менше як 1 тис. грн на дитину в рік у 9 ОТГ області, із середнім значенням по області 2,2 тис. грн. Для прикладу видатки на одну

дитину в ОТГ Черкаської області у 2018/2019 н. р. становили Стеблівській – 20,8 тис. грн⁶², у Тальнівській міській – 19,2 тис. грн⁶³, в ОТГ Полтавської області: Новосанджарська – 45 тис. грн, Пирятинська – 38,9 тис. грн, Недогарківська – 21 тис. грн.

Як бачимо з рис. 39 фінансово спроможні ОТГ не завжди виділяють на дошкільну освіту більший обсяг коштів, що загалом характеризує освітню політику ОТГ. Водночас, органи місцевого самоврядування, які не мають достатнього ресурсу для фінансування закладів дошкільної освіти потребуватимуть додаткової підтримки від держави для створення належних умов розвитку системи дошкілля на власній території.

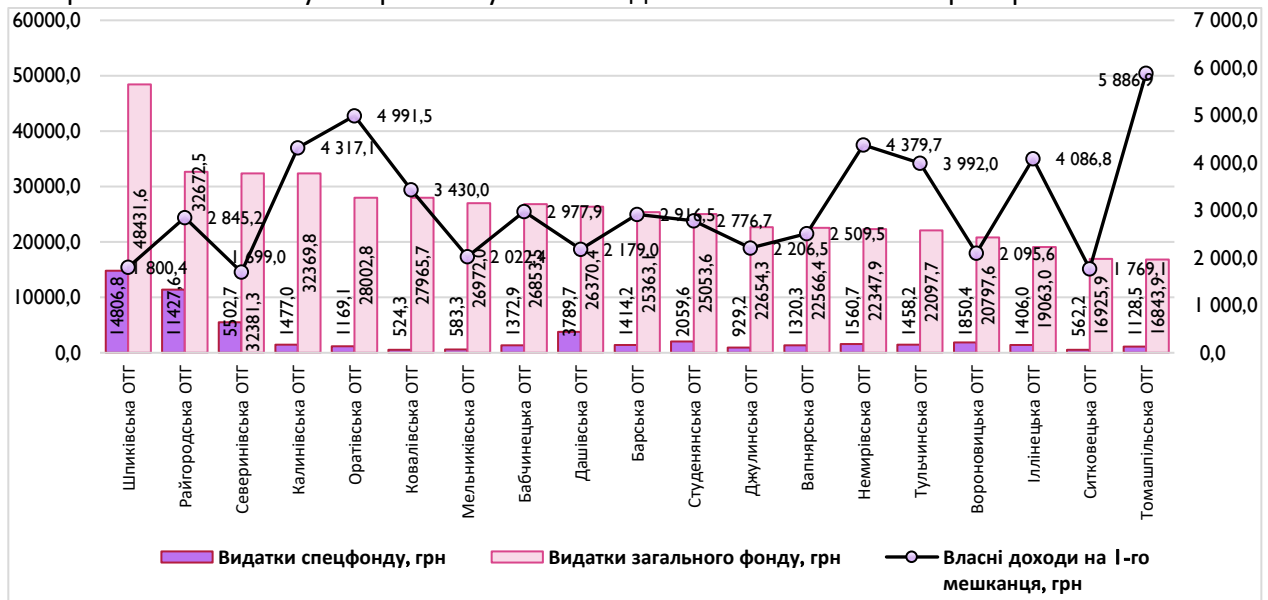


Рис. 39. Видатки на одну дитину в ОТГ Вінницької області у 2018 р. (грн)*

*Складено за інформацією наданою ОТГ Вінницької області.

Середній показник видатків зі спецфонду органів місцевого самоврядування Центрального регіону у 2018 р. на забезпечення функціонування системи дошкільної освіти склав 8,8%. Середня частка видатків спецфонду на дошкільну освіту в ОТГ Вінницької області становила 10,7%, що було найвищим показником серед ОТГ Центрального регіону, тоді як в ОТГ Полтавської області цей показник становив 8,4%, а у Кіровоградській лише 5,1%.

Найвища частка витрат на дошкільну освіту у структурі видатків спецфонду була в ОТГ Вінницької області, зокрема Новогребельській – 55%, Кунківській – 40,6%, Северинівській – 35%, Бабчинській – 30,6%, с. Глухівській – 23,7%. Натомість у Полтавській області лише три ОТГ виділяли на дошкільну освіту більше 20% спецфонду – Пирятинська (35,9%), Новосанжарська (29,7%) та Сенчанська (28,0%), що у абсолютному вираженні становило у Пирятинській ОТГ 38934 грн. на дитину в рік, з яких 35,9% (13 992 грн.) зі спецфонду; у Новосанжарській ОТГ – 45043 грн. на дитину в рік, з яких 29,7% (13396 грн.) зі спецфонду. У Кіровоградській області лише Новоукраїнська ОТГ виділяла 10,2% спецфонду на функціонування дошкілля, решта – менше 7% (рис. 40).

У містах, які здебільшого фінансово є більш спроможними, видатки зі спецфонду на дошкільну освіту становили менше 20% (рис. 41.). Обласні центри, такі як Полтава та Вінниця витратили у 2018 р. 17,0% та 16,4% відповідно, водночас м. Кропивницький лише 5,5%. Середня частка витрат на систему дошкільної освіти у містах у 2018 р. склала 11,3%,

⁶² <https://steblivska-gromada.gov.ua/news/1567751930/>.

⁶³ <http://talnivska.gromada.org.ua/pro-vikonannya-bjudzhetu-ob%E2%80%9999ednanoi-teritorialnoi-gromadi-za-2017-rik-16-16-42-01-03-2018/>.

що на 2,5% більше як середній показник по ОТГ, однак на 2,9% менше за рівень 2017 р. У 2018 р. порівняно з 2016 р. видатки на дошкілля найбільше скоротили такі міста як Олександрія – 12,8%, Жмеринка – 12,6%, Кропивницький – 12,1%, Горішні Плавні – 9,2%, натомість незначне збільшення обсягу видатків відбулося у Світловодську – 4%, Полтаві – 3,2%, Знам'янці – 3,0%, Хмельнику – 2,6% тощо.

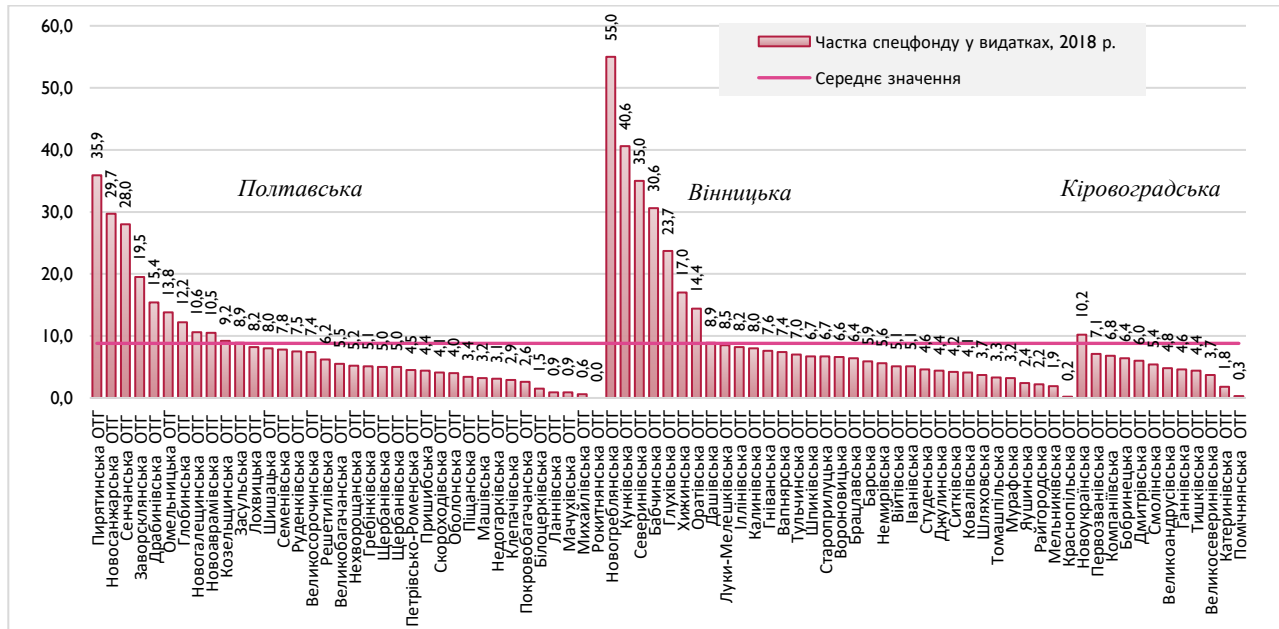


Рис. 40. Частка видатків спецфонду на дошкільну освіту в ОТГ, 2018 р., % (Полтавська, Вінницька, Кіровоградська області) *

*Складено за інформацією наданою ОМС ОТГ Вінницької, Полтавської, Кіровоградської областей

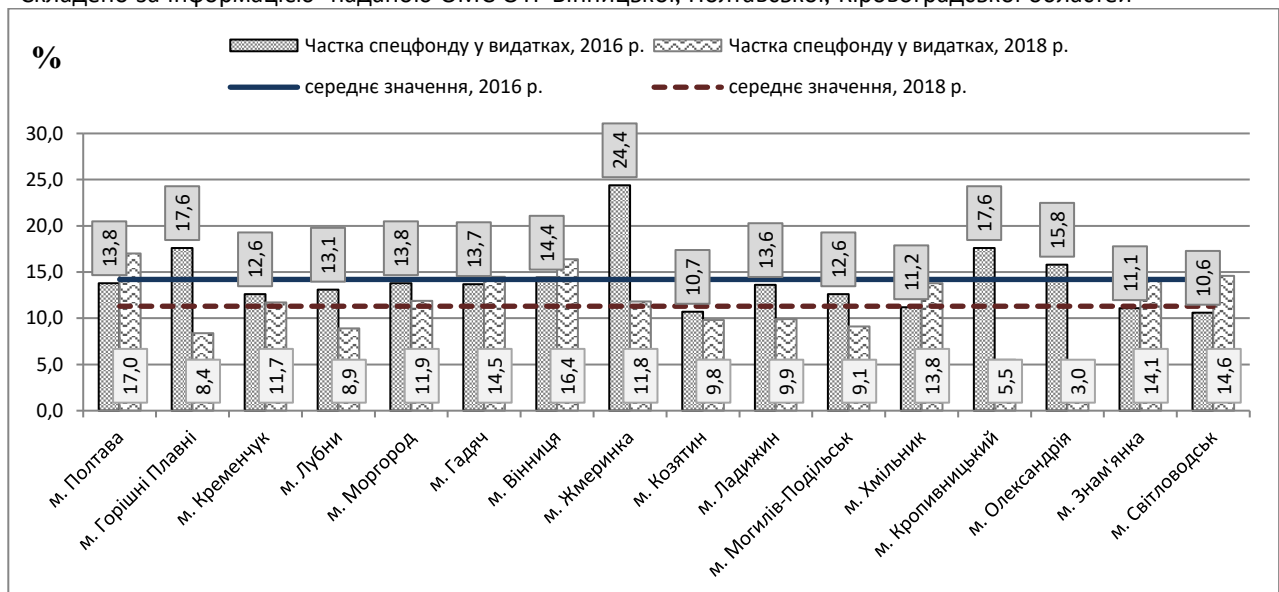


Рис. 41. Частка видатків зі спецфонду на дошкільну освіту у містах, 2016-2018 рр., %*

*Складено за інформацією наданою ОМС ОТГ Вінницької, Полтавської, Кіровоградської областей

Обсяг витрат на дошкільну освіту зі спецфонду у районах теж зменшився у 2018 р. порівняно з 2016 р. на 3,5%, середнє значення видатків у 2018 р. склало 7,6% проти 11,1% у 2016 р. Серед областей найвищий середній показник у 2018 р. був у Кіровоградській області – 8,2%, натомість у Полтавській та Вінницькій областях – 7,7 та 7,0% відповідно.

Середня частка витрат на функціонування дошкільної освіти найвищою є містах, що є логічним зважаючи на їх вищу фінансову спроможність.

Однак, відсутність навичок автономного управління системою освіти серед ОМС ОТГ заважає раціонально визначити основні пріоритети стратегічного розвитку системи освіти та ефективного перерозподілу коштів. Прикладом є Ситковецька ОТГ, яка має найнижчий Індекс спроможності шкільної освітньої мережі у Вінницькій області (-6,1)⁶⁴, громада також характеризується одним з найнижчих рівнів видатків на дошкільну освіту (рис. 42).

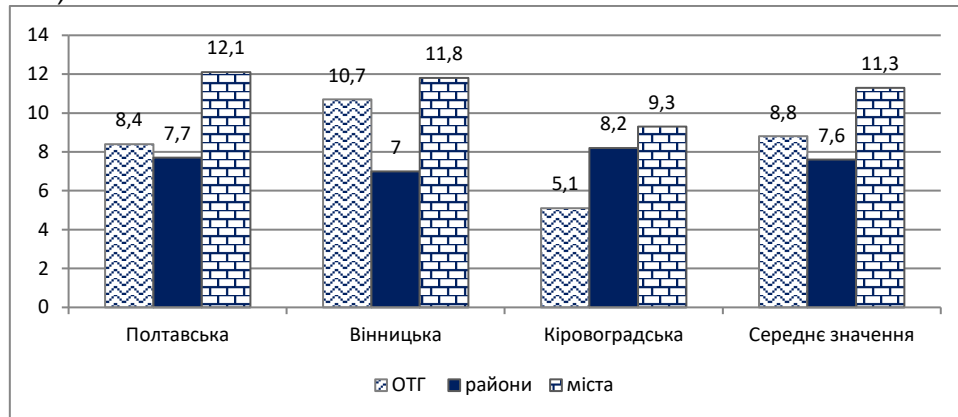


Рис. 42. Середня частка видатків спецфонду на дошкільну освіту, %*

*Складено та розраховано за даними наданими органами місцевого самоврядування Вінницької, Полтавської, Кіровоградської областей

Фінансування закладів дошкільного виховання упродовж тривалого часу по залишковому принципу сприяло загостренню проблем матеріально-технічного забезпечення (теплореновація будівель – заміна даху, вікон, дверей та утеплення фасаду, забезпечення меблями, твердим і м'яким інвентарем, технологічним, холодильним обладнанням, іграшками тощо), на вирішення яких першочергово скеровують кошти органів місцевого самоврядування. Що загалом є тенденцією позитивною, однак поруч із удосконаленням інфраструктурного забезпечення важливого значення набуває розвиток «soft skills» педагогічних працівників, впровадження інноваційних технологій та методик у практику дошкільного виховання, фінансування яких залишається поза увагою органів управління ОТГ.

Водночас, органи управління ОТГ, які розуміють важливість дошкільної освіти для економічного та освітнього розвитку громади готові інвестувати у її розвиток вищий обсяг власних коштів, а також займаються активним пошуком та залучення додаткового фінансування через Державний фонд регіонального розвитку⁶⁵, шляхом укладання угод про соціальне партнерство, пошук міжнародних проектів та залучення грантових коштів тощо.

⁶⁴ Управління системою освіти територіальних громад: досвід країн Вишеградської четвірки для України: методичний посібник із збіркою кращих практик/ А. Кавунець, А. Лано-ва, О. Гуменна, О. Черній, Р. Шарлея, Л. Грегуркова, Л. Одор, Л. Лакатош, Ш. Кьолеш, Е. Бураш. Вінниця: ТОВ «Твори», 2018. 120 с. С. 17 URL: <https://regional.rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Vinnytsia-Metodychnyy-posibnyk-Upravlinnia-systemoiu-osvity-terytorial-nykh-hromad-dosvid-krain-Vyshehrads-koi-chetvirky-dlia-Ukrainy.pdf>

⁶⁵ Наприклад Проект Дошкільна освіта на селі, як засіб цілісного розвитку дитини" <http://dfrr.minregion.gov.ua/Project-annotation-full?PROJT=5866>

11. ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЮ В УМОВАХ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Підсумки реалізації першого етапу реформи адміністративно-фінансової децентралізації в Україні дають підстави стверджувати, що попри чималі здобутки та можливості (збільшення кількості укрупнених територіальних громад; зростання дохідної бази місцевих бюджетів; отримання нових повноважень органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності – надання соціальних та адміністративних послуг; планування розвитку громад тощо) викристалізувалася низка недоліків та проблемних питань, які перешкоджають успішному її завершенню та досягненню ключових цілей: підвищення спроможності місцевих громад і надання їм нових повноважень в частині формування доходів та фінансування видатків. Ключовими серед таких, на наше переконання, є політизація процесу об'єднання громад обласними радами та ігнорування критеріями формування спроможних громад. В підсумку, зазначене призвело до того, що за останні п'ять років лише 87,6% території України покрито перспективними планами формування громад областей (наприклад, у Вінницькій і Черкаських областях перспективний план охоплює 75% території, в Одеській - 40%, в Закарпатській він взагалі був схвалений обласною радою 26.09.2019р.)⁶⁶, а неврахування положень формування спроможних громад відобразилось в нездатності та неспроможності таких ОТГ надавати якісні і доступні суспільні послуги (здебільшого в силу дефіциту фінансових ресурсів).

Окрім того, варто наголосити, що існують ризики посилення централізації коштів громад, скорочення видатків розвитку, зниження соціальних видатків, а відтак і погіршення якості послуг для населення у випадку прийняття фінансового кошторису держави на 2020 рік (законопроект «Про Державний бюджет України на 2020 рік», №2000 від 15.09.2019 р.)⁶⁷. А тому, як нам видається, вимушені законодавчі зміни в цьому напрямі, які покликані сприяти завершенню процесу добровільного об'єднання громад, і що надважливо – за принципом фінансової спроможності, дадуть змогу перейти до реорганізації адміністративно-територіального устрою базового та районного рівня, є неминучими.

В рамках формування нової територіальної основи України до кінця 2020 року (яка декларується уже і новим Урядом) одним із завдань визначено необхідність впорядкувати систему державного контролю та нагляду за законністю діяльності ОМС згідно із Європейською хартією місцевого самоврядування. В цьому контексті питання посилення контролю за формуванням, та ефективним використанням коштів місцевих бюджетів, і що не менш важливо – виявлення додаткових резервів наповнення місцевих бюджетів для подальшого стимулювання розвитку ОТГ та задоволення потреб населення перебувають у фокусі експертно-наукових досліджень. Бюджетний контроль на рівні органів місцевого самоврядування – це не лише комплексна оцінка бюджетного процесу, а й ключовий елемент управління місцевими фінансами, на основі якого можна судити про роботу органів місцевого самоврядування та їх спроможність забезпечити громаду фінансовими ресурсами, а відтак і гарантувати якісні суспільні послуги в повному обсязі.

Аналіз результатів (табл.19) рейтингового оцінювання розвитку регіонів у 2015-2018 рр. за методикою КМУ (№ 856 від 21.10.2015 р.) свідчить, що всі без винятку аналізовані

⁶⁶ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.09.2019. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>

⁶⁷ Відбулися бюджетні консультації парламентського Комітету з питань бюджету та АМУ щодо проекту Держбюджету на 2020 рік. URL: <http://www.auc.org.ua/novyna/vidbulysya-byudzhetni-konsultaciyi-parlamentskogo-komitetu-z-pytan-byudzhetu-ta-amu-shchodo>

регіони за період впровадження реформи адміністративно-фінансової децентралізації зуміли покращити своє соціально-економічне становище, а Вінницька область у 2018 році увійшла в п'ятірку лідерів, що безумовно, розцінюється позитивно. Водночас, якщо судити в розрізі напрямів оцінювання, які викликають жвавий інтерес з позиції впровадження реформи децентралізації, то картина виглядає не настільки привабливою, особливо якщо вести мову в частині покращення якості послуг в освіті (наприклад, Вінницька область опустилась в рейтингу з 9 в 2015 р. на 21 в 2018 р. позицію) та охороні здоров'я (взагалі відсутні позитивні зрушення у всіх, окрім Кіровоградської області).

Інший аспект, на кому слід наголосити – це зростання ролі фінансів місцевого самоврядування. Логічно, що результатом вдало проведеної адміністративно-фінансової децентралізації повинні бути фінансово самодостатні громади, а це значить, що їх представницькі органи мають бути спроможними в повному обсязі здійснювати фінансування власних та делегованих повноважень за рахунок ефективного використання наявних та потенційних фінансових ресурсів. В цьому плані всі області за аналізований період зуміли суттєво покращити фінансові показники, окрім Кіровоградської (табл. 19).

Таблиця 19

Рейтинг областей Центральної України за окремими показниками соціально-економічного розвитку, 2015-2018 рр.

Регіони	Загальний рейтинг		МІСЦЕ РЕГІОНУ ЗА НАПРЯМОМ																	
	2015	2018	Соціально-економічна згуртованість			Інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньо-економічна співпраця			Фінансова самодостатність			Розвиток інфраструктури			Доступність та якість послуг в освіті			Доступність та якість послуг в ОЗ		
			2015	2017	2018	2015	2017	2018	2015	2017	2018	2015	2017	2018	2015	2017	2018	2015	2017	2018
Полтавська	14	10	11	17	14	3	7	15	20	6	2	11	9	24	12	13	12	12	15	11
Вінницька	7	4	16	4	9	19	10	3	7	17	6	5	7	20	9	16	21	10	9	10
Черкаська	10	9	15	16	16	23	22	12	13	12	8	16	11	14	3	2	3	13	11	13
Кіровоградська	21	15	22	21	20	22	17	14	19	13	24	18	10	7	7	5	4	19	14	16

Примітка. Складено з використання даних Моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів за вказані роки. URL: http://www.minregion.gov.ua/press/prezentatsiyni-materiali/page/3/?fbclid=IwAR2WA3ZyGofdZ_qTcnj4wVQNEZ7nhRf9JnWrFL2K4YEILnQmc7h9-Ja4rjQ.

Чи є аналогічною ситуація по новоутворених громадах в обраних регіонах? Які ресурси доступні громадам і на які цілі вони витрачаються? Чи всі громади спроможні ефективно розпорядитися фінансовим ресурсом? Інакше кажучи, реформа адміністративно-фінансової децентралізації дала змогу суттєво наростити фінансовий потенціал територій, але чи всі громади належним чином в законний спосіб розпорядитися ним – це питання на порядку денному. Для відшукування відповідей на ці питання в нагоді стає бюджетний контроль як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що спрямована на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання.

Надалі, проаналізуємо особливості ефективного і результативного управління бюджетними коштами окремих областей центральної України в розрізі АТО (рис. 43).

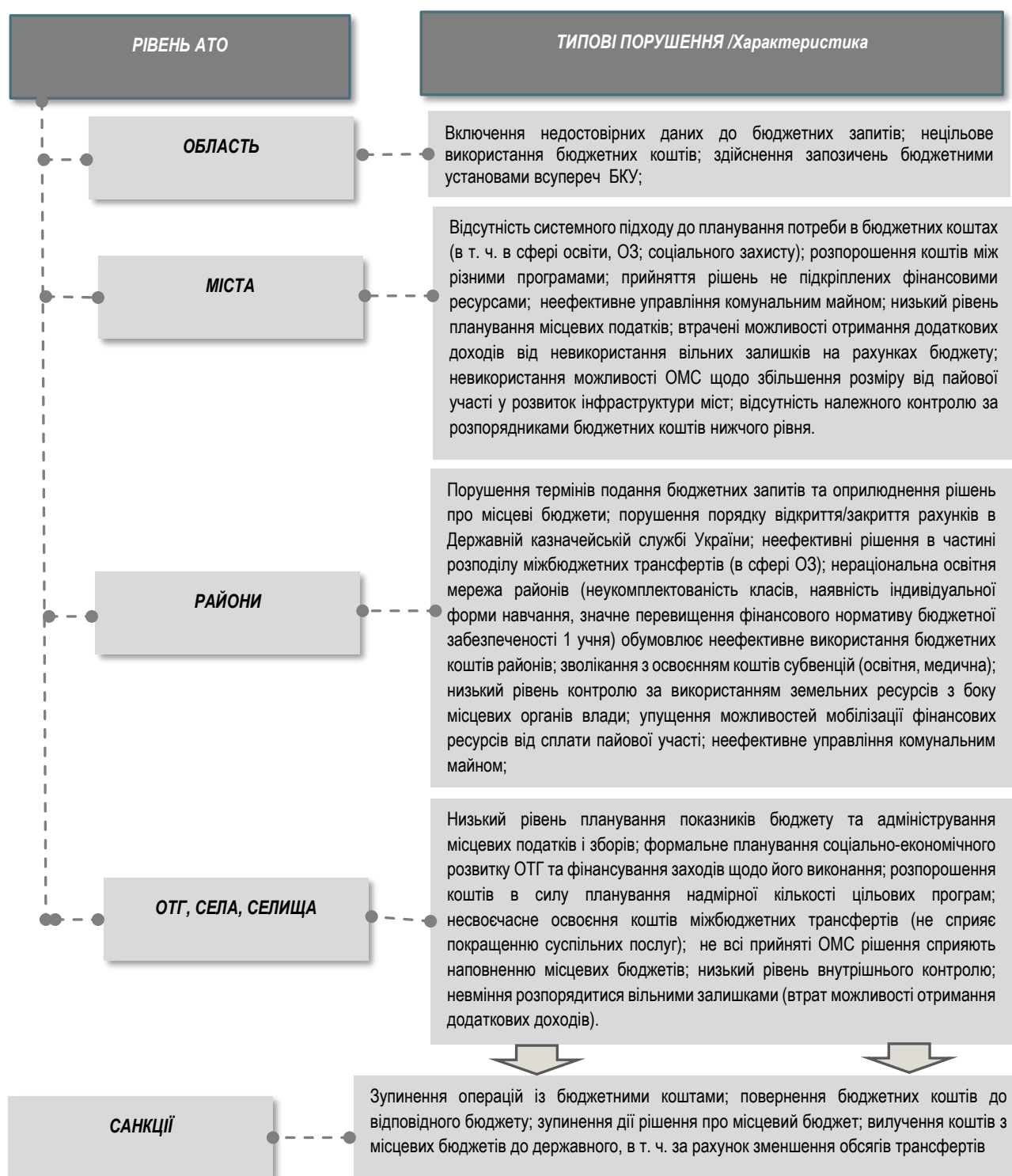


Рис. 43. Типові фінансові порушення при управлінні бюджетними коштами в окремих областях Центральної України за 2015-2019 рр.

Складено із використанням даних контролюючих органів⁶⁸ (ДАСУ, ДКСУ, ДФСУ),

Спираючись на дані служб, наділених контрольними повноваженнями слід зазначити, що найбільш масштабними та такими, що мають місце, практично на всіх рівнях

⁶⁸ Державна аудиторська служба України (ДАСУ). – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>; Державна казначейська служба України (ДКСУ). – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/>; Державна фіскальна служба України (ДФСУ). – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua>.

бюджетної системи є фінансові порушення, які призводять до втрат ресурсів, а саме: незаконні витрати, витрати, проведені не за цільовим призначенням, недоотримані вигоди та нестачі коштів і матеріальних цінностей (табл. 20).

Таблиця 20

Фінансові порушення, що призвели до втрат ресурсів, тис грн

Найменування області	Фінансові порушення, що призвели до втрат ресурсів, тис грн					
	незаконні витрати, виявлено		нецільові витрати, виявлено		Недостачі, виявлено	
	Січень-серпень, 2018	Січень-серпень, 2019	Січень-серпень, 2018	Січень-серпень, 2019	Січень-серпень, 2018	Січень-серпень, 2019
Вінницька	11613,63	12092,26	1075,05	5794,58	2167,28	1001,16
Кіровоградська	19709,81	7143,87	0,0	9,19	212,21	218,76
Полтавська	20991,35	14121,31	912,29	0,0	28586,56	83018,12
Черкаська	44301,73	45879,13	646,26	1365,13	24877,72	39,51
Разом	96616,52	79236,57	2633,60	7168,90	55843,77	84277,55
Всього по Україні	997531,58	843926,64	46900,00	64341,53	70426,06	175737,45

Складено з використанням Державної аудиторської служби України. URL: Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>;

На рівні аналізованих областей поширеними порушеннями бюджетної дисципліни були: недотримання вимог оплати праці (Вінницька, Черкаська); понаднормове списання коштів та матеріальних цінностей (Кіровоградська); нестача матеріальних ресурсів (Полтавська – великі обсяги нестачі зерна кукурудзи на ДП «Полтавський комбінат хлібопродуктів»); зайва оплата за виконані роботи внаслідок завищення їх вартості/обсягів (Кіровоградська, Черкаська, Вінницька).

Серед вагомих чинників, які обумовлюють виникнення наведених вище порушень, а відтак і нераціональне управління бюджетними коштами місцевих бюджетів усіх рівнів є: низький внутрішній контроль та рівень бюджетної дисципліни розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; незаконна передача майна суб'єктам недержавної форми власності...

Виявлені характерні порушення, притаманні містам, пов'язані із відсутністю системного підходу до планування потреби в бюджетних коштах; прийняттям рішень не підкріплених фінансовими ресурсами (особливо при затвердженні різних цільових програм); неефективним управлінням комунальним майном та низьким рівнем планування місцевих податків.

Окремо варто наголосити на такій вагомій складовій порушень як недоотримані вигоди міських бюджетів від контролю за сплатою пайової участі для інвесторів, позаяк ці кошти є джерелом надходжень до бюджетів розвитку міст та можуть використовуватись на створення і розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту. Відсутність договорів та застосування заниженої бази обрахунку величини пайової участі – найбільш поширені форми цього типу порушень. (Укладання договору між виконавчим комітетом Канівської міської ради та КП «Міський ринок Канівської міської ради» дозволило б міському бюджету Канева в 2018 році отримати додатковий дохід в сумі 20,0 тис грн; занижена база обрахунку пайової участі не дала змоги Долинську отримати додаткові надходження до міського бюджету в 2016-2018 рр. в сумі 630,89 тис грн⁶⁹).

Дещо несподіваною виявилась ситуація із утворенням вільних залишків на рахунках бюджету міста Долинська Кіровоградської області (станом на 01.01.2019 4960,55 тис грн⁷⁰). Зрозуміло, що така ситуація призводить до втрати можливості отримати додаткові доходи

⁶⁹ За даними звітів Державної аудиторської служби України (ДАСУ). – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

⁷⁰ Там само

до місцевого бюджету, розміщуючи їх, наприклад, на депозиті.

Особливістю формування доходів районних бюджетів областей центральної України (і не тільки) є домінування в них міжбюджетних трансфертів (близько 70%). Поряд з цим, фінансовий аудит таких бюджетів засвідчив, наявність невикористаних залишків. Серед найпоширеніших – освітня та субвенція на соціально-економічний розвиток. Наприклад, на кінець 2017 року, Чечельницький район (351,2 тис грн та 670,5 тис грн відповідно)⁷¹, при тому, що район є ще і постійним отримувачем базової дотації. Якщо причину невикористання розвиткової субвенції, а саме: надходження в кінці бюджетного року, ще можна виправдати, то зовсім незрозумілими є залишки по освітній субвенції. Ситуація є типовою і для Барського району Вінницької області і ін.

Низький рівень контролю з боку районних рад за використанням земель комунальної власності та неефективне використання власних повноважень в частині регулювання орендних відносин (надання майна в оренду за заниженими ставками, не перегляд діючих договорів оренди тощо) - чергові порушення, які призводять до недоотримання значних обсягів фінансових ресурсів районних бюджетів.

Типовим порушенням, притаманним всім без винятку рівням бюджетів, є розпорошення коштів між затвердженими програмами соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Яскравий приклад: впродовж 2016-2019 рр. Чечельницьким районом було затверджено 192 програми, кошти за якими передбачені для 167, з яких профінансовано 101 програму (причому, рівень фінансування за роками на перевищував 50% в жодному році!). Природньо постає питання: навіщо затверджувати програму і не передбачати на неї фінансування?

Одним із ключових завдань органів місцевого самоврядування ОТГ є формування дієвого механізму результативного і раціонального використання бюджетних коштів задля вирішення соціально-економічних проблем територій та надання якісних суспільних послуг.

Аналіз аудиторських звітів за результатами аудитів, проведених в ОТГ Черкаської, Полтавської та Вінницької областей в період з 2015 по 2019 рр. свідчить, що органам місцевого самоврядування притаманні типові недоліки та порушення бюджетної дисципліни, які завадили використанню в повному обсязі наявних ресурсів, не сприяли максимальному залученню додаткових джерел доходів та ефективному управлінню комунальним майном.

Так, низький рівень планування місцевих бюджетів ОТГ не забезпечив фактичного їх виконання. Наприклад, аудит доходної частини загального фонду бюджету Рокитнянської сільської ради ОТГ Полтавської області за 2018 рік встановив виконання річного плану запланованих доходів з орендної плати з фізичних осіб 225,6% (при плануванні 60,0 тис грн надійшло 135,4 тис грн), при цьому тільки за діючими договорами сума надходжень повинна була становити 94,8 тис грн на рік⁷²). Заниження планових показників спостерігається і по земельному податку, єдиному, адміністративних зборах. Були виявлені випадки коли до спеціального фонду не були передбачені надходження від екологічного податку. Інакше кажучи неякісне планування показників бюджету, з одного боку, дозволяє звітувати про перевиконання плану, з іншого - не дає змоги якісно прогнозувати видаткову складову і все, що з нею пов'язано.

Некомпетентність виконавчих комітетів сільських рад в ОТГ вряди-годи призводила до того, що бюджети громад втратили можливість отримати додаткові надходження від

⁷¹ Там само

⁷² За даними звітів Державної аудиторської служби України (ДАСУ). – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

операцій з майном та земельними ресурсами, а це призвело до недоотримання доходів, які можна було б спрямувати в соціальну сферу, розвиток інфраструктури. Говорячи про цю проблему маємо на увазі важливу складову фінансової основи місцевого самоврядування – комунальну власність. Справа в тому, що зі всіх джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади саме їй (комунальній власності) належить домінуюча роль. Так, згідно з Конституцією України (ст.143)⁷³ територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Це означає, що до об'єднаної територіальної громади повинно бути передано майно із комунальної власності тих сільських рад, які об'єдналися. Зволікання із затвердженням рішень сільською радою ОТГ про передачу комунального майна, їх перелік, класифікацію, а також належна оцінка вартості орендованого майна унеможливають якісне планування доходів, а отже і наповнення бюджету. Сюди ж можна віднести і низький рівень контролю за використанням земельних ресурсів з боку виконавчого комітету селищних рад ОТГ.

До слова, неврахування органом місцевого самоврядування норм чинного законодавства при передачі комунального майна в оренду та недостатній рівень контролю з боку територіальної громади в частині виконання умов договорів оренди землі для Набутівської ОТГ (Черкаська область) за 2018 р., 5 міс.2019 року результувалось в недоотримання надходжень до місцевого бюджету в обсязі 1082,68 тис грн⁷⁴, для Рокитнянської ОТГ за 2018 рік було втрачено таких можливих доходів на 13,9 тис грн⁷⁵.

Надмірна кількість місцевих програм, не підкріплена фінансовими ресурсами, негативно позначилась на їх якості, а отже не сприяла досягненню запланованих цілей. Зафіксовані і такі випадки, коли програмами передбачено заходи, на які фінансування не виділялося взагалі. Потрібно визнати, що такі порушення мали місце у всіх ОТГ, обраних для дослідження регіонів.

Найбільш болючою темою для всіх без винятку аналізованих ОТГ (і не тільки по громадах, це характерно і для районів, особливо) є питання оптимізації мережі закладів освіти. Нemoжливість доукомплектування класів, відсутність належної матеріально-технічної бази, зростання комунальних виплат тощо обумовлюють доцільність оптимізації мережі закладів освіти, що сприятиме ефективному і раціональному використанню бюджетних коштів та дозволить вирішити нагальні питання з підвищення якості надання освітніх послуг новоутворених територіальних громад.

Слід вказати на ще одну негативну рису управління бюджетними коштами в ОТГ центральних областей України - незабезпечення своєчасного і повного освоєння коштів міжбюджетних трансфертів та контролю за їх використанням. В результаті утворюються залишки субвенцій, що звісно не сприяє поліпшенню надання суспільних послуг. Наприклад, станом на 01.01.2019 на залишках Клепачівської ОТГ (Полтавська область) рахувалося 556,6 тис грн коштів невикористаних субвенцій (освітня, медична, на соціально-економічний розвиток та інфраструктурна)⁷⁶. Якщо ще освітню і медичну було використано в наступних бюджетних періодах, то останні дві були повернуті до державного бюджету в обсязі 1,0 тис грн та 321,0 тис грн відповідно.

В підсумку зазначимо, що серед вагомих чинників, які обумовлюють виникнення наведених вище порушень, а відтак і нераціональне управління бюджетними коштами місцевих бюджетів усіх рівнів є: низький внутрішній контроль та рівень бюджетної

⁷³ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁷⁴ За даними звітів Державної аудиторської служби України (ДАСУ). – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>;

⁷⁵ Там само

⁷⁶ Там само

дисципліни розпорядників і одержувачів бюджетних коштів.

Проведені результати свідчать, що фінансовий потенціал, якими володіють територіальні громади обраних регіонів, в переважній більшості, дозволяє забезпечити належні соціальні гарантії її мешканців. Водночас потрібно наголосити, що впродовж досліджуваного періоду було виявлено низку чинників, які обумовили неможливість використання в повному обсязі наявних та потенційних фінансових ресурсів громад. Необґрунтовані управлінські рішення, а подекуди несумлінне (іноді фінансово не грамотне) виконання посадових обов'язків працівниками органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, що призвело до нераціонального використання фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів, обумовлює посилення необхідності здійснення безперервного контролю за ефективним використанням бюджетних коштів, комунального майна тощо.

З огляду на вище зазначене та нові умови функціонування місцевих фінансів, вдосконаленню організації системи бюджетного контролю на рівні місцевого самоврядування сприятиме реалізація низки таких кроків:

- враховуючи значну кількість суб'єктів, уповноважених провадити контрольні заходи на рівні органів місцевого самоврядування (часто із дублюючими повноваженнями), доречним може бути створення єдиного органу бюджетного контролю на рівні місцевого самоврядування із законним делегуванням йому контрольних функцій та забезпеченням незалежного статусу від державної влади та ОМС. Такий підхід спрямований на результат (забезпечення виконання планових індикаторів та одержання очікуваних ефектів), а не на процес;
- оскільки реформа адміністративно-фінансової децентралізації передбачає збільшення повноважень ОМС в частині формування і використання коштів місцевих бюджетів, то логічно було б посилити та законодавчо закріпити рівень контролю та відповідальності голів ОТГ, бо саме вони є розпорядниками бюджетних коштів, окрім того доцільно уповноважити голову новоствореної громади здійснювати внутрішній контроль за дотриманням бюджетної дисципліни на всіх етапах бюджетного процесу;
- запровадження наскрізного моніторингу прийнятих рішень ОТГ на предмет їх відповідності чинним законам України сприятиме мінімізації ризиків неефективного та нецільового використання коштів місцевих бюджетів;
- повна інвентаризація земель ОТГ та їх нормативна грошова оцінка, незалежно від їх цільового призначення, перегляд існуючих та укладання нових договорів оренди (земельних, водних, комунальних), а також посилення контролю за використанням комунального майна дадуть змогу відшукати додаткові резерви наповнення місцевих бюджетів;
- мінімізації можливостей неефективного використання коштів місцевих бюджетів сприятиме інвентаризація діючих програм з одночасним зменшенням їх кількості, особливо тих, які без конкретних результативних показників та не мають домінуючого впливу на соціально-економічний розвиток території;
- належне планування потреби в бюджетних коштах, в .ч на реалізацію заходів, передбачених місцевими програмами, сприятиме виконанню основної місії бюджету – задоволенню суспільних потреб територіальної громади;
- формування єдиної інформаційної бази, що фіксує виявлені правопорушення, пов'язані із управлінням коштами місцевих бюджетів, а відтак і законодавче посилення відповідальності за бюджетні правопорушення також здатні покращити бюджетну дисципліну на місцевому рівні.

Додаток А

Таблиця А.І

Об'єднані територіальні громади, утворені на базі міста обласного значення, станом на 18.06.2019 р.*

№	Місто обласного значення (МОЗ)	Площа міста, км² (2018)	Населення міста, осіб (01.01.2018)	Площа міської ОТГ, (км²)	Населення міської ОТГ, (осіб)	Темпи зростання площі міської ОТГ (2019/2018), разів	Темпи зростання населення (2019/2018), разів	Відношення темпів зростання площі ОТГ-МОЗ / темпів зростання населення ОТГ-МОЗ, разів
1	Вінниця	113,2	371 855	113,8	373 164	1,01	1,01	1,01/1,01
2	Хмільник	20,49	28 200	42,21	28 579	2,06	1,01	2,06/1,01
3	Марганець	37	49 438	201,32	50 051	5,44	1,01	5,44/1,01
4	Покрова	26	44 956	170,37	44 471	6,55	0,99	6,55/0,99
5	Добропілля	14	30 186	266,29	46 194	19,02	1,53	19,02/1,53
6	Лиман	192	21 691	1209,75	42 871	6,30	1,98	6,30/1,98
7	Житомир	65	266 936	93,4	268 537	1,44	1,01	1,44/1,01
8	Новоград-Волинський	32,7	56 288	73,1	57 490	2,24	1,02	2,24/1,02
9	Бердянськ	82	111 740	253,45	116 714	3,09	1,04	3,09/1,04
10	Долина	20,22	20 619	100,757	28 055	4,98	1,36	4,98/1,36
11	Коломия	41,1	60 941	136,77	70 644	3,33	1,16	3,33/1,16
12	Березань	33	16 452	171,51	21 142	5,20	1,29	5,20/1,29
13	Буча	26,57	31 959	131,72	39 428	4,96	1,23	4,96/1,23
14	Ржищів	35,6	7 447	187,81	10 353	5,28	1,39	5,28/1,39
15	Вознесенськ	22,56	35 243	89,78	36 492	3,98	1,04	3,98/1,04
16	Балта	22,97	18 789	904,53	32 891	39,38	1,75	39,38/1,75
17	Біляївка	14,55	12 047	190,17	13 961	13,07	1,16	13,07/1,16
18	Гадяч	17,78	23 960	72,48	24 954	4,08	1,04	4,08/1,04
19	Горішні Плавні	110,9	51 955	174,578	52 650	1,57	1,01	1,57/1,01
20	Вараш	11,31	43 180	33,45	43 548	2,96	1,01	2,96/1,01
21	Шостка	43,69	75 909	109,9	77 001	2,52	1,01	2,52/1,01
22	Суми	95,39	264 483	129,726	267 666	1,36	1,01	1,36/1,01
23	Конотоп	43,78	87 099	103	94 315	2,35	1,08	2,35/1,08
24	Тернопіль	72	218 653	151,4	221 212	2,10	1,01	2,10/1,01
25	Бережани	12	18 168	59,8	20 068	4,98	1,10	4,98/1,10
26	Лозова	18,1	56 655	1102,41	78 981	60,91	1,39	60,91/1,39
27	Нова Каховка	22,7	46 044	122,49	52 342	5,40	1,14	5,40/1,14
28	Славута	22	35 617	69,87	36 330	3,18	1,02	3,18/1,02
29	Нетішин	24,67	36 921	96,99	38 028	3,93	1,03	3,93/1,03
30	Канів	17,42	23 884	54	24 518	3,10	1,03	3,10/1,03
31	Новодністровськ	7,09	10 909	48,88	12 739	6,89	1,17	6,89/1,17
32	Новгород-Сіверський	11,81	13 513	91,81	13 747	7,77	1,02	7,77/1,02
33	Ніжин	50,5	71 078	105,58	70 581	2,09	0,99	2,09/0,99

*Джерело: складено та розраховано за даними: ⁷⁷; ⁷⁸

Примітка:

приріст площі міської ОТГ порівняно з МОЗ понад 7 разів та більше

⁷⁷ Децентралізація. Офіційний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>

⁷⁸ Портал об'єднаних громад України. URL: <https://gromada.info/gromada>

Таблиця А.2

Розподіл обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 р. для ОТГ на базі міст обласного значення

	Область	Назва об'єднаної територіальної громади	Назва місцевого бюджету об'єднаної територіальної громади	Чисельність населення станом на 1.01.2018 р., осіб			Площа ОТГ, км²	Обсяг субвенції, тис. грн.	Обсяг субвенції на одну особу, грн.	Обсяг субвенції	
				усього	У тому числі					Виконання за період січень-червень 2019 р., тис. грн.	Виконання до уточненого річного розпису, % січень-червень 2019 р.
					міського	Сільського					
1	Вінницька	Вінницька	м. Вінниці	373164	373164	-	113,8	617,8	1,7	207,0	33,50
2	Вінницька	Хмільницька	м. Хмільника	28579	27941	638	42,21	387,0	13,5	129,0	33,33
3	Житомирська	Житомирська	м. Житомира	268537	266936	1601	93,4	903,2	3,4	300,0	33,21
4	Житомирська	Новоград-Волинська	м. Новоград-Волинського	57490	56288	1202	73,1	694,3	12,1	231,0	30,06
5	Запорізька	Бердянська	м. Бердянська	116714	111740	4974	253,45	2606,6	22,3	870,0	33,37
6	Рівненська	Вараська	м. Вараша	43548	42401	1147	33,45	465,4	10,7	156,0	33,51
7	Тернопільська	Тернопільська	м. Тернополя	221212	218653	2559	151,4	1455,1	6,6	486,0	33,39
8	Дніпропетровська	Покровська	м. Покрова	44471	41195	3276	170,37	1735,5	39,0	579,0	33,36
9	Херсонська	Новокаховська	м. Нової Каховки	52342	50236	2106	122,49	1186,1	22,7	396,0	29,95
10	Харківська	Лозівська	м. Лозової	78981	62999	15982	1102,41	9939,1	125,8	3312,0	33,32
11	Черкаська	Канівська	м. Канева	24518	24152	366	54	383,7	15,6	129,0	33,62
12	Чернігівська	Ніжинська	м. Ніжина	70581	70046	535	105,58	705,5	10,0	238,0	33,73
13	Київська	Бучанська	м. Бучі	39428	33868	5560	131,72	2090,8	53,0	696,0	33,28
14	Донецька	Лиманська	Лиманської міської ОТГ	42871	31882	10989	1209,75	9286,3	216,6	3096,0	33,33
15	Київська	Березанська	м. Березані	21142	16585	4557	171,51	2058,6	97,4	687,0	33,37
16	Одеська	Біляївська	Біляївської міської ОТГ	13961	12308	1653	190,17	1441,4	103,2	480,0	30,03
17	Миколаївська	Вознесенська	м. Вознесенська	36492	35065	1427	89,78	840,5	23,0	279,0	33,19
18	Сумська	Шосткинська	м. Шостки	77001	75909	1092	109,9	866,8	11,3	288,0	33,22
19	Івано-Франківська	Коломийська	м. Коломиї	70644	60993	9651	136,77	3130,5	44,3	1044,0	33,34
20	Полтавська	Гадяцька	м. Гадяча	24954	23790	1164	72,48	681,5	27,3	228,0	33,45
21	Дніпропетровська	Марганецька	м. Марганця	50051	47508	2543	201,32	1722,1	34,4	573,0	33,27
22	Київська	Ржищівська	м. Ржищева	10353	7445	2908	187,81	1739,1	168,0	579,0	33,29
23	Чернівецька	Ново-Дністровська	м. Новодністровська	12739	10813	1926	48,88	741,9	58,2	252,0	29,40
24	Хмельницька	Славутська	м. Славути	36330	35617	713	69,87	555,7	15,3	186,0	33,47
25	Одеська	Балтська	Балтської міської ОТГ	32891	18674	14217	904,53	8428,1	256,2	2808,0	33,31
26	Тернопільська	Бережанська	м. Бережан	20068	17983	2085	59,8	840,5	41,9	279,0	30,11
27	Чернігівська	Новгород-Сіверська	м. Новгород-Сіверського	13747	13289	458	91,81	611,7	44,5	218,0	35,63

Поразковано за: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/17203100000/local-incomes>; <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-rozpodilu-obsyagu-sbvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-na-formuvannya-infrastrukturi-obyednanih-teritorialnih-gromad-u-2019-roci?fbclid=IwAR3rNEdJQNxgkLStCqCUn5KH-aPlb4y-EQKcBE7oggcMLPF7-deEI2iLB1Y>

Таблиця А.3

**Міські об'єднані територіальні громади навколо міста обласного значення Центрального регіону України, станом на
18.06.2019 р.**

№	Область	Місто обласного значення (МОЗ)	Площа міста, (км ²), 2018	Населення міста (осіб), 2018	Площа міської ОТГ (км ²)	Населення міської ОТГ навколо МОЗ (осіб)	Збільшення площі міської ОТГ (2019/2018), рази	Збільшення населення (2019/2018), разів	Приріст площі міської ОТГ (у 2019 до 2018) / приріст населення міської ОТГ (у 2019 до 2018), разів
1	Вінницька	Вінниця	113,2	371 855	113,8	373 164	1,01	1,01	1,01/1,01
2	Вінницька	Хмільник	20,49	28 200	42,21	28 579	2,06	1,01	2,06/1,01
3	Кіровоградська	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Полтавська	Гадяч	17,78	23 960	72,48	24 954	4,08	1,04	4,08/1,04
5	Полтавська	Горішні Плавні	110,9	51 955	174,578	52 650	1,57	1,01	1,57/1,01
6	Черкаська	Канів	17,42	23 884	54	24 518	3,10	1,03	3,10/1,03

*Джерело: складено та розраховано за даними: Офіційний сайт Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/>; Портал об'єднаних громад України. URL: <https://decentralization.gov.ua/>; <https://gromada.info/gromada>

Примітка:

Вінниця – місто обласний центр

1,57/1,01

приріст площі міської ОТГ у порівнянні з МОЗ до 2 разів

6,30/1,98

приріст площі міської ОТГ у порівнянні з МОЗ понад 2 рази

Таблиця А.4

Перелік ОТГ-МОЗ, утворених у 2019 р.

	Назва ОТГ	Дата створення	Кількість рад, що об'єдналися	Площа, км ²	Населення, осіб
1	Бахмутська міська ОТГ	27.06.2019	6	435,00	873 606
2	Білопільська міська ОТГ	30.06.2019	6	33067	20 023
3	Богуславська міська ОТГ	30.06.2019	5	143,31	19 384
4	Борзнянська міська ОТГ	30.06.2019	5	386,41	1422
5	Голопристанська міська ОТГ	27.06.2019	2	210,05	16754
6	Горішньоплавнівська міська ОТГ	19.04.2019	3	174,58	55161
7	Долинська міська ОТГ	30.06.2019	5	100,76	28056
8	Ізюмська міська ОТГ	14.06.2019	2	103,77	48479
9	Конотопська міська ОТГ	14.06.2019	2	102,95	90303
10	Лозівська міська ОТГ	29.03.2019	20	1143,16	79087
11	Нетішинська міська ОТГ	07.06.2019	2	96,99	38003
12	Новобузька міська ОТГ	30.06.2019	2	406,3	18341
13	Обухівська міська ОТГ	27.06.2019	2	40,79	34233
14	Острозька міська ОТГ	26.07.2019	2	29,03	16506
15	Пологівська міська ОТГ	30.06.2019	4	390,14	23271
16	Снігурівська міська ОТГ	30.06.2019	9	590,01	23697
17	Сумська міська ОТГ	24.04.2019	2	145,5	266306

*Джерело: Децентралізація в Україні <https://decentralization.gov.ua/>

Таблиця А.5

Структура договорів про міжмуніципальне співробітництво між містами обласного значення та територіальними громадами

№	Дата	МОЗ	Кількість договорів	Область	Сфера
1	2016	Луцьк	7	Волинська	Культура
					Медичні послуги
					Ремонт дорожнього покриття
					Адміністративні послуги
					Пасажирські перевезення
					Освітні послуги
					ЖКГ
2	2017	Миргород	1	Полтавська	Стратегія розвитку субрегіону
3	2018	Могилів-Подільський	28	Вінницька	Адміністративні послуги
4	2018	Мелітополь	1	Запорізька	Адміністративні послуги
5	2018	Добропілля	1	Донецька	Теплопостачання ЖКГ
6	2018	Золотоноша	1	Черкаська	Адміністративні послуги
7	2018	Конотоп	1	Сумська	Адміністративні послуги
8	2018	Краматорськ	1	Донецька	Охорона здоров'я
9	2019	Ковель	2	Волинська	Адміністративні послуги
10	2019	Чернівці	1	Чернівецька	Адміністративні послуги
11	2019	Борислав	1	Львівська	Охорона здоров'я
12	2019	Дрогобич	1	Львівська	Охорона здоров'я
13	2019	Ковель	1	Волинська	Адміністративні послуги
14	2019	Тернопіль	2	Тернопільська	Освіта
					Транспортне сполучення
15	2019	Ніжин	1	Чернігівська	Адміністративні послуги
16	2019	Борислав	1	Львівська	ТПВ
17	2019	Стрий	1	Львівська	Охорона здоров'я
18	2019	Первомайськ	1	Миколаївська	Комунальна інфраструктура
19	2019	Охтирка	1	Сумська	Охорона здоров'я
20	2019	Первомайськ	1	Миколаївська	ЖКГ, водопровід
21	2019	Луцьк	1	Волинська	Туризм
22	2019	Чортків	1	Тернопільська	ЖКГ, водо забезпечення
23	2019	Бердичів	1	Житомирська	Охорона здоров'я
Всього 2016-2019 рр.			57		

*Джерело: складено автором за ⁷⁹

Міста обласного значення областей Центрального регіону України

⁷⁹ Реєстр Договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/reestr-10.10.2019.pdf>

Додаток Б

Таблиця Б.1

Вихідні дані оцінювання впливу фінансової децентралізації
на інвестиційні процеси у містах обласного значення та районах Вінницької області

Адміністративна одиниця	Власні доходи бюджету, тис. грн			Капітальні інвестиції, тис. грн			Прямі іноземні інвестиції, тис. дол. США	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017	2018
Вінниця	1599512,3	2219614,7	2712515,0	3079364	4184904	5047728	109073,3	135886,7
Жмеринка	120051,3	183285,0	212504,7	83711	135652	132172	439,2	341,2
Козятин	108507,6	138941,5	172021,3	37630	52826	60456	6792,2	6743,7
Ладижин	159260,0	200835,3	233971,9	138145	146614	4797719		
Могилів-Подільський	74550,3	105779,4	115040,5	33265	56674	102589	103,9	105,1
Хмільник	79587,5	105964,5	123310,5	115848	148790	160414	430,7	587,7
Барський	95329,4	90653,0	92162,2	181529	231409	239170	9404,5	9028,5
Бершадський	121059,3	154219,6	186392,2	175849	322417	265334	402,5	728
Вінницький	213493,5	275169,7	191237,7	600644	724613	1023105	7277,8	7220,1
Гайсинський	190126,5	244657,3	228252,7	359013	502406	503442	906,7	907,1
Жмеринський	63515,0	77366,4	84099,3	73041	136521	115216	111,5	113,4
Іллінецький	95520,0	34785,4	29532,7	226625	433994	359006	1,3	1,3
Калинівський	82058,7	110783,4	112061,4	227235	352514	386942	7431,5	7376,4
Козятинський	88995,4	122395,9	124488,5	305638	400685	374002	20564,7	19544,8
Крижопільський	89812,1	129839,3	139566,4	342265	444558	339740	1966,5	1993,3
Липовецький	85086,0	118894,5	126638,4	123058	139445	156104	5263,7	5184,1
Літинський	67672,5	95912,0	118716,8	148533	238636	224419	72,5	70,5
Могилів-Подільський	56553,8	78644,5	96907,2	74834	142491	124064		
Муровано-куриловецький	52188,1	72460,1	82667,0	97369	142964	166395		
Немирівський	109530,2	52804,1	54645,0	128899	306134	278065	119	137,1
Оратівський	56835,3	58002,4	66050,7	144849	229671	260087		
Піщанський	35283,8	49838,7	66531,5	100235	128319	103007		
Погребищенський	83417,7	106363,4	133657,6	133641	171853	185273	64,1	65
Теплицький	60431,9	82657,9	88621,1	115228	138810	188085		
Тиврівський	92783,5	134799,2	116238,5	131363	195677	346508	7093	6822
Томашпільський	82285,9	45760,1	69965,1	103600	207050	190108		
Тростянецький	82845,4	113499,5	142028,9	118317	192879	173700	116,7	115,2
Тульчинський	116618,1	77181,0	97385,2	157530	282377	267920	6408,9	6838
Хмільницький	88465,9	97060,1	114482,9	292701	426218	498737	547,8	529,4
Чернівецький	38386,4	40266,8	51551,7	81787	60331	45182		
Чечельницький	41012,6	57852,5	69520,4	103608	117803	114276		
Шаргородський	83450,0	118592,2	135668,5	183298	203044	256885	241,6	4
Ямпільський	72311,1	103306,8	121071,6	83227	145786	140673	221,4	224,3

Таблиця Б.2

**Вихідні дані оцінювання впливу фінансової децентралізації
на інвестиційні процеси у містах обласного значення та районах Полтавської
області**

Адміністративна одиниця	Власні доходи бюджету, тис. грн			Капітальні інвестиції, тис. грн			Прямі іноземні інвестиції, тис. дол. США	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017	2018
Гадяч	62258,9	84204,6	100129,7	107508	92103	198830	96,3	97,7
Горішні Плавні	327256,7	415250,2	517602,0	1184641	2732141	3754322	792784,2	809710,2
Кременчук	889932,5	1159999,7	1399875,5	3639743	1840451	2195885	32696,3	35021,3
Лубни	129905,8	178967,0	226057,8	118473	173237	160065	123,7	122,9
Миргород	140855,2	189949,4	220051,1	136723	94674	274203	4596,1	4525,5
Полтава	1442655,7	1907170,9	2200296,6	4998064	3943479	6121614	67587	67181,7
Великобагачанський	64079,9	88241,2	38697,5	317284	389304	343594		
Гадяцький	131854,5	149679,5	188476,2	76768	135146	155939		
Глобинський	101444,8	126119,1	140782,7	517587	648206	567505		
Гребінківський	81266,8	105051,4	50060,7	129681	216892	214987		
Диканський	82564,3	115143,6	134310,9	198401	361637	177198	57,4	58
Зіньківський	128911,1	190303,6	236490,3	173196	287939	147047	36264,3	36435,3
Карлівський	114820,4	168510,6	191062,3	446633	331948	262356		
Кобеляцький	116806,4	164472,3	154463,9	208359	220436	174312		
Козельщинський	60602,7	84045,8	32245,9	100368	260400	215965		
Котелевський	70852,1	92292,3	123536,5	237836	231805	193782		
Кременчуцький	29065,7	45815,8	45775,3	258739	276996	266994	401,4	397,8
Лохвицький	170547,9	216995,8	204398,7	200415	483221	299878	50787,9	49886,5
Лубенський	88777,5	54020,8	60250,4	122107	142124	132251		
Машівський	106174,0	149817,7	79042,0	151802	187310	199708		
Миргородський	141885,3	146937,2	195978,3	156151	185304	208411		
Новосанжарський	128356,7	162472,8	31269,4	86769	248289	85764	1246,8	1272,5
Оржицький	76397,6	106047,5	128450,2	166502	203808	176399	64,5	65,4
Пирятинський	46431,2	67906,6	75915,2	154415	228717	169226	8035	8122,3
Полтавський	167512,6	238440,5	211282,5	390357	586298	534948	8083,4	8091,6
Решетилівський	86941,9	65855,4	77429,1	151966	181965	147405	643,1	669,9
Семенівський	61446,4	76421,6	64729,8	136650	154962	159750	474,1	479,5
Хорольський	98937,4	128006,8	152357,6	196346	232026	210038	2,5	38,7
Чорнухинський	44593,6	56204,8	68422,4	20575	79028	29196		
Чутівський	73217,3	80558,7	106750,8	134241	185214	178147		
Шишацький	26941,8	37321,3	75276,1	346859	520531	681012		

Таблиця Б.3

**Вихідні дані оцінювання впливу фінансової децентралізації
на інвестиційні процеси у містах обласного значення та районах Кіровоградської
області**

Адміністративна одиниця	Власні доходи бюджету, тис. грн			Капітальні інвестиції, тис. грн			Прямі іноземні інвестиції, тис. дол. США	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017	2018
Кропивницький	847823,0	1130804,9	1361896,3	1939788	2694442	2548510	18891,2	27164,3
Олександрія	148506,8	205946,8	251239,0	201023	264538	581254	9754,7	10822,6
Знам'янка	114130,0	158212,5	198543,8	77938	71042	63736	2417,9	2407
Світловодськ	94196,7	129142,7	170903,7	199785	277302	221927	3713,6	3136,1
Благовіщенський	55404,3	71367,4	88190,6	133586	131471	103772		
Бобринецький	43179,2	50616,7	62108,2	136831	147498	156260		
Вільшанський	37889,6	45316,5	49130,1	48966	32356	27892		
Гайворонський	75968,3	101035,0	124545,1	108636	130495	114215	690,8	669,1
Голованівський	87161,6	111147,5	134542,4	173412	283511	302773	3415,1	3744,9
Добровеличківський	115496,5	163196,9	102695,6	199992	168705	170671		
Долинський	93916,2	125567,5	162676,9	181841	205097	97582		
Знам'янський	77574,6	102859,2	114931,6	147773	171905	81452		
Компаніївський	46207,7	62592,9	44377,1	175458	172619	122418		
Кропивницький	139305,1	148217,8	85349,0	297552	359685	591947	4526,4	5952,2
Маловисківський	80662,7	106523,2	92607,5	270978	340578	334734	10490,4	10487,2
Новгородківський	52677,2	72996,5	86831,7	170589	179930	150676		
Новоархангельський	75731,7	107951,4	117983,0	158785	119742	72471	234,8	267,7
Новомиргородський	85442,3	110722,1	125899,8	196661	147205	145852	3356,5	3254,4
Новоукраїнський	125795,7	90831,7	94286,5	360636	343679	433645	754,6	1389,3
Олександрівський	83600,7	105913,2	126366,5	222276	144820	136693		
Олександрійський	104817,7	143235,3	167666,3	278663	299059	243389	48,1	53,3
Онуфріївський	47258,2	62751,1	70761,1	62684	68337	76884		
Петрівський	86279,2	145626,9	210445,2	265377	288601	181979		
Світловодський	37995,6	45195,0	53104,5	191163	104197	113432		
Устинівський	45196,2	58718,2	68764,8	154911	174119	107318		

Таблиця Б.4

Вихідні дані оцінювання впливу фінансової децентралізації
на інвестиційні процеси у містах обласного значення та районах Черкаської області

Адміністративна одиниця	Власні доходи бюджету, тис. грн			Капітальні інвестиції, тис. грн			Прямі іноземні інвестиції, тис. дол. США	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017	2018
Черкаси	1156616,0	1 521784,5	1 787 875,3	1927595	2590171	2873764	106061	105051
Ватутіне	29 399,2	36 316,1	40 690,2	70303	177044	202039	1744,7	1707,6
Золотоноша	73 187,2	105 788,8	127 195,9	123802	203136	413188	12592,1	14305,8
Канів	84 795,7	105 418,9	123 955,6	44539	77664	72459	12	12,1
Сміла	166 355,2	215 919,1	253 352,5	101183	110201	69128	1427,2	1430,3
Умань	249 890,5	332 316,5	393 423,8	416847	469559	724256	737,8	746,7
Городищенський	87 651,1	115 391,1	120 399,2	78472	103091	123009	1372,8	1391,6
Драбівський	115 567,1	149 117,2	165 802,9	91956	162956	146189	978,5	926,3
Жашківський	124 310,4	155 296,7	74 979,2	219369	217254	346256	5341,5	4604,7
Звенигородський	102 808,6	142 872,0	166 814,0	83343	129110	200884	6766,3	6858,9
Золотоніський	160 122,2	203 781,7	218 869,1	244267	284214	361505	14418,2	12275,8
Кам'янський	83 614,1	109 024,9	50 941,7	67005	105809	160458	2157,4	663,4
Канівський	89 696,9	115 757,0	53 023,9	94515	146118	129111		
Катеринопільський	47 215,9	61 139,9	73 448,6	159333	146336	132884		
Корсунь-Шевченківський	113 232,9	135 335,2	91 803,8	197243	274881	323212	2203,6	2115,9
Лисянський	69 938,3	87 829,5	102 446,5	54591	79548	63924	4,9	
Маньківський	85 871,0	115 246,0	104 728,9	138693	279058	304000	4498,2	4353,2
Монастирищенський	73 082,6	105 369,3	119 380,8	89660	121964	147591	1253,8	1227,4
Смілянський	68 940,0	91 637,8	90 736,2	102216	173445	217449		
Тальнівський	115 079,2	88 369,5	92 712,9	132148	209144	212234		
Уманський	158 493,4	195 700,9	179 359,0	155864	267096	328128		
Христинівський	95 487,4	128 378,0	152 658,6	51916	106685	113765	299,6	303,6
Черкаський	144 230,0	189 559,0	215 244,9	221648	195008	291976	172175	174296
Чигиринський	66 127,3	91 076,7	115 250,1	124056	121333	165950		
Чорнобаївський	148 717,4	192 501,2	195 898,0	132111	343845	370987		
Шполянський	128 018,5	180 547,6	84 283,1	232416	347540	376938	1256,4	1075

Додаток В

Таблиця В.І

Використання стратегічних та оперативних інструментів активізації зайнятості населення в ОТГ центральних областей

	Назва ОТГ	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення			Бальна оцінка рівня активізації зайнятості
				I. Стратегічні документи (програма/ план зайнятості населення)	II. Оперативні документи (детальний опис/баланс людських ресурсів)	III. Інституційна співпраця (з центром зайнятості)	
				3 бали	2 бали	1 бал	(max=6)
	Вінницька область			10 ОТГ	10 ОТГ	22 ОТГ	сер=2,77
1.	Бабчинецька	2016	сільська	+	+	+	6
2.	Барська	2016	міська	–	–	+	1
3.	Брацлавська	2017	селищна	–	–	+	1
4.	Вапнярська	2016	селищна	–	–	+	1
5.	Вороновицька	2016	селищна	+	+	+	6
6.	Глуховецька	2017	селищна	–	–	+	1
7.	Гніванська	2017	міська	–	–	+	1
8.	Дашівська	2016	селищна	+	–	+	4
9.	Джупинська	2016	сільська	+	+	+	6
10.	Жданівська	2016	сільська	+	–	+	4
11.	Іванівська	2017	сільська	–	–	–	0
12.	Іллінецька	2016	міська	+	–	+	4
13.	Калинівська	2015	міська	–	–	–	0
14.	Ковалівська	2016	сільська	...	...	...	...
15.	Краснопільська	2017	сільська	–	–	+	1
16.	Кунківська	2017	сільська	+	+	+	6
17.	Лука-Мелешківська	2017	сільська	...	...	...	...
18.	Мельниківська	2016	сільська	+	+	+	6
19.	Мурафська	2017	сільська	–	+	+	3
20.	Немирівська	2016	міська	–	+	–	2
21.	Новогребельська	2017	сільська	...	...	...	...
22.	Оратівська	2016	селищна	–	+	+	3
23.	Райгородська	2016	сільська	...	...	...	...
24.	Росошанська	2017	сільська	...	...	...	...
25.	Северинівська	2016	сільська	–	–	+	1
26.	Ситковецька	2016	селищна	...	...	...	...
27.	Сокиринецька	2016	сільська	...	...	...	...
28.	Староприлуцька	2017	сільська	...	...	...	...
29.	Студенянська	2015	сільська	–	+	+	3
30.	Томашпільська	2016	селищна	+	–	+	4
31.	Тульчинська	2016	міська	–	+	–	2
32.	Шляхівська	2017	сільська	–	–	+	1
33.	Шпиківська	2016	селищна	–	–	+	1
34.	Якушинецька	2017	сільська	+	–	+	4
	Кіровоградська область			3 ОТГ	3 ОТГ	8 ОТГ	сер=2,88
1.	Великоандрусівська	2016	сільська	–	+	+	3
2.	Великосеверинівська	2017	сільська	+	+	+	6
3.	Ганнівська	2017	сільська	–	–	+	1
4.	Катеринівська	2017	сільська	...	...	...	...
5.	Компаніївська	2017	селищна	+	–	+	4
6.	Маловисківська	2015	міська	–	–	+	1
7.	Новоукраїнська	2016	міська	...	...	...	...
8.	Первозванівська	2017	сільська	...	...	...	...
9.	Помічянська	2017	міська	+	+	+	6
10.	Смолінська	2017	селищна	–	–	+	1
11.	Соколівська	2016	сільська	–	–	+	1
12.	Тишківська	2017	сільська	...	...	...	...
	Полтавська область			18 ОТГ	14 ОТГ	23 ОТГ	сер=4,04
1.	Білоцерківська	2015	сільська	–	+	+	3
2.	Бутенківська	2017	сільська	–	+	+	3

	Назва ОТГ	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення			Бальна оцінка рівня активізації зайнятості
				I. Стратегічні документи (програма/ план зайнятості населення)	II. Оперативні документи (детальний опис/баланс людських ресурсів)	III. Інституційна співпраця (з центром зайнятості)	
				3 бали	2 бали	1 бал	(max=6)
3.	Великобагачанська	2017	селищна	+	+	+	6
4.	Великосорочинська	2016	сільська	+	—	+	4
5.	Глобинська	2015	міська	+	+	+	6
6.	Гребінківська	2017	міська	+	+	+	6
7.	Драбінівська	2017	сільська	...	...	...	...
8.	Заворсклянська	2017	сільська	...	...	...	...
9.	Засульська	2016	сільська	...	...	...	...
10.	Клепацівська	2015	сільська	+	—	+	4
11.	Козельщинська	2017	селищна	—	—	+	1
12.	Ланнівська	2017	сільська	—	+	—	2
13.	Лохвицька	2017	міська	...	...	...	...
14.	Малоперещепинська	2017	сільська	—	—	+	1
15.	Мачухівська	2017	сільська	—	—	+	1
16.	Машівська	2017	селищна	—	+	+	3
17.	Михайлівська	2017	сільська	—	—	+	1
18.	Недогарківська	2015	сільська	+	+	+	6
19.	Нехворощанська	2017	сільська	...	...	...	...
20.	Новоаврамівська	2016	сільська	+	—	—	3
21.	Новогалещинська	2017	селищна	+	—	+	4
22.	Новознам'янська	2015	сільська	...	...	...	...
23.	Новосанжарська	2017	селищна	+	+	+	6
24.	Оболонська	2017	сільська	...	...	...	...
25.	Омельницька	2015	сільська	...	...	...	...
26.	Петрівсько-Роменська	2017	сільська	+	+	+	6
27.	Пирятинська	2015	міська	+	+	+	6
28.	Піщанська	2015	сільська	+	—	+	4
29.	Покровсько-Багачанська	2015	сільська	+	+	+	6
30.	Пришибська	2015	сільська	+	—	+	4
31.	Решетилівська	2016	селищна	+	+	+	6
32.	Рокитянська	2017	сільська	...	...	...	...
33.	Руденківська	2017	сільська	...	...	...	...
34.	Семенівська	2015	селищна	...	...	...	...
35.	Сенчанська	2017	сільська	...	...	...	...
36.	Сергіївська	2016	сільська	+	—	+	4
37.	Скороходівська	2016	селищна	+	+	—	5
38.	Шишацька	2015	селищна	+	—	+	4
39.	Щербанівська	2017	сільська	...	...	...	...
	Черкаська область			5 ОТГ	4 ОТГ	15 ОТГ	сер=2,24
1.	Білозірська	2015	сільська	—	—	—	0
2.	Бузівська	2017	сільська	...	...	...	...
3.	Буцька	2017	селищна	+	+	+	6
4.	Єрківська	2015	селищна	...	...	...	...
5.	Жашківська	2017	міська	...	...	...	...
6.	Зорівська	2017	сільська	—	—	+	1
7.	Іваньківська	2017	сільська	—	—	+	1
8.	Іркліївська	2017	сільська	—	—	+	1
9.	Кам'янська	2017	міська	...	...	...	...
10.	Карашинська	2017	сільська	—	—	+	1
11.	Ліплявська	2017	сільська	—	+	+	3
12.	Матусівська	2017	сільська	...	...	...	...
13.	Михайлівська	2017	сільська	...	...	...	...
14.	Мліївська	2017	сільська	—	—	+	1
15.	Мокрокалигірська	2015	сільська	...	...	...	...
16.	Моринська	2017	сільська	—	—	+	1
17.	Набутівська	2016	сільська	—	—	+	1
18.	Паланська	2017	сільська	...	...	...	...
19.	Ротмістрівська	2017	сільська	...	...	...	...
20.	Селищенська	2017	сільська	+	+	+	6

	Назва ОТГ	Рік створення	Тип ОТГ	Інструменти активізації зайнятості населення			Бальна оцінка рівня активізації зайнятості
				I. Стратегічні документи (програма/ план зайнятості населення)	II. Оперативні документи (детальний опис/баланс людських ресурсів)	III. Інституційна співпраця (з центром зайнятості)	
				3 бали	2 бали	1 бал	(max=6)
21.	Соколівська	2017	сільська	+	–	+	4
22.	Стеблівська	2016	селищна	–	+	+	3
23.	Степанецька	2017	сільська	+	–	+	4
24.	Степанківська	2017	сільська	+	–	–	3
25.	Тальнівська	2016	міська	–	–	+	1
26.	Шполянська	2017	міська	–	–	+	1
	Разом (зібрано дані для 77 ОТГ)			36 ОТГ	31 ОТГ	68 ОТГ	сер=3,08

Примітки: «...» – немає відомостей

* Зібрано та узагальнено за даними офіційних веб-сторінок ОТГ та за результатами опитування голів ОТГ центральних областей України, квітень-травень 2019 р.

Підписано до друку 14.11.2019 р.
Папір офсетний. Друк на різнографі. Умов. друк. арк. 10,9.

Тираж 100 прим.

Друк: ПП «Арал»

м.Львів, вул. Козельницька, 4 Тел: (050) 371-62-80