

УДК 336.1:352

DOI: 10.12958/2227-2844-2019-6(329)-1-44-54

Савченко Олександр Сергійович,
асистент кафедри фінансів ДЗ «Луганський національний університет
імені Тараса Шевченка», м. Старобільськ, Україна.
sanialgua@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7441-786X>

АКТУАЛІЗАЦІЯ НОВИХ АСПЕКТІВ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ УСЕРЕДИНИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Хід проведення реформи децентралізації в Україні, яка де-факто стартувала з 2015 року, вступила у вирішальну фазу – завершення створення по всій країні близько 1500 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) до кінця поточного року. При чому, на початок 2019 року в Україні функціонувало лише 806 об'єднаних територіальних громад, які охопили 33% усієї підконтрольної українській владі території (189,4 тис. кв. км) і в межах яких проживало 21,1% усього населення країни (8,3 млн осіб) (Дуб, 2019). У повідомленні представника уряду на засіданні Верховної ради України 1 листопада 2019 року були наведені дані щодо суттєвого збільшення кількості створених ОТГ, чисельність яких перевищила вже 920 одиниць, а площа країни, що охоплена ними, вже перевищила 40%. Але все ж таки значна частка країни потребує термінової децентралізації у дуже короткий час.

Сам процес децентралізації, який Україна здійснює практично останньою з східноєвропейських країн, акумулював у собі багато рис позитивного зарубіжного досвіду, але також і оголив ряд проблемних питань, актуалізація яких підвищується як в самому процесі формування, так і повноцінного функціонування вже протягом 2-3 років створених ОТГ.

Найбільш загальною причиною прояви певних проблем, пов'язаних з формуванням і функціонуванням ОТГ, є недостатня увага, яке приділили розробники реформи децентралізації та учасники масового руху зі створення ОТГ передбаченню майбутнього, прогнозуванню явищ, які неминуче повинні виникнути в умовах повної реформи низового рівня самоврядування в країні. Основні недоліки та прорахунки в процесі формування ОТГ можна звести до наступних чотирьох аспектів.

Перше. В процес масового створення ОТГ абсолютно не враховувався можливий вплив загальної адміністративно-територіальної реформи країни, неминучою після повного формування структури ОТГ. Хоча на це повинен був націлювати досвід Польщі, кількість воєводств якої в результаті реформи 1999 року скоротилася з 49 до 16, а число

повітів (аналогів українських районів) – до 315. Зараз, в очікуванні завершення створення приблизно 1500 ОТГ в Україні вже активно обговорюється питання укрупнення районів і створення на їх основі трохи більше 100 округів, що може також призвести і до актуальності питання укрупнення областей як одиниць вищого рівня адміністративного поділу України. Усвідомлення цього процесу в цілому призводить деякі ОТГ до переоцінки орієнтації з центрів сьогодні існуючих районів і областей на нові й ще невідомі центри укрупнених адміністративних одиниць.

Друге. Відомо, що ОТГ взяли під свою опіку тисячі установ сфери освіти, культури, охорони здоров'я з централізованим фінансуванням їх за рахунок субвенцій зі зведеного бюджету країни, тоді як паралельно проводяться реформи систем освіти і охорони здоров'я, які не пов'язані з процесом формування структури ОТГ. Так, розробляється структура провідних, так званих «опорних», загальноосвітніх шкіл неминуче веде до їх розміщення в найбільш великих населених пунктах, при тому, що фінансування, а значить, і існування інших шкільних закладів, передбачається залишити на рішення громад при повному їх фінансуванні за рахунок власних коштів ОТГ. При цьому складність прийняття самими ОТГ подібних рішень виходить за рамки чисто фінансових проблем, оскільки потрібно забезпечити необхідний рівень конкурентної шкільної освіти, а в іншому випадку – при відмові від власних шкіл – забезпечити логістичний процес доставки школярів в опорні школи в інших населених пунктах з урахуванням наявності необхідних доріг, транспортних засобів, їх обслуговування та ін.

Також, при створенні структури ОТГ не бралися до уваги наслідки, пов'язані з формуванням в процесі проведення реформи охорони здоров'я госпітальних округів, створення в них медичних центрів при неминучому припинення фінансування багатьох існуючих медичних закладів в ОТГ, що ставить подібну проблему вибору або власного фінансування медичних установ, або забезпечення медичного обслуговування своїх жителів за межами ОТГ.

Третє. Особливістю законодавчо визначеного порядку створення ОТГ, починаючи з 2014 року, став двоетапний процес, коли на першому етапі створення ОТГ йшло шляхом добровільного об'єднання, а в даний час до кінця 2019 року має місце примусове створення ОТГ для населених пунктів, які до сих пір або не взяли участь, або не знайшли задовільного рішення щодо об'єднання в ОТГ. При цьому, протягом декількох років постійно удосконалювалося і доповнювалося законодавство щодо порядку створення ОТГ, зокрема, починаючи з 3 квітня 2018 року, з'явилася можливість створення ОТГ на базі об'єднання населених пунктів сільського та селищного типу разом із прилеглими містами обласного підпорядкування (Дубровік-Рохова, 2018). Для дрібних населених пунктів поблизу таких міст з'явилися більш привабливі можливості об'єднання, оскільки великі міста завжди є

привабливими і акумулюють частину населення з прилеглих районів. Тоді як населені пункти, які створили ОТГ до прийняття законом цього положення, втратили таку можливість.

Четверте. Загальна реформа самоврядування в Україні, частиною якої є створення ОТГ, законодавчими актами подається, перш за все, як реформа фінансової децентралізації, хоча в дійсності вона є фундаментальною перебудовою політичної влади, державних фінансів, міського та сільського політичного та соціального життя (Умланд, 2019). Створення ОТГ переслідує не тільки завдання об'єднання дрібних громад в більші, стійкі й самодостатні одиниці самоврядування, а й глибоке реформування обласних і районних органів влади, посадовці якої, призначувані центром, позбавляються своїх колишніх прерогатив на користь обраних рад об'єднаних територіальних громад. Передача бюджетно-правових повноважень з національного і регіонального рівнів на рівень ОТГ призводить не просто до прозорості формування й розподілу ресурсів, а й до підвищення активності участі жителів громад в управлінні, до створення нових шансів самореалізації населення у себе вдома, тобто фактично до формування нового публічного простору всередині ОТГ. При цьому воно формується під впливом багатьох зовнішніх факторів, що відображають зміщення центрів влади зверху вниз, появу принципово нових відносин співробітництва і конкуренції міст, селищ і сіл один з одним як в складі ОТГ, так і поза нею, конкуренції громад. ОТГ, як форма самоорганізації населення привносить нові акценти в співвідношення людини і влади, індивідуума і суспільства, ставлячи жителя ОТГ в положення суб'єкта абсолютно нових для нього відносин між особистим і суспільним.

Фактично в ОТГ формується принципово нова парадигма положення людини як члена громади, що не мала аналогів в системі колишньої адміністративної моделі: район – населений пункт – особистість. Нова парадигма відчуття свого місця в громаді звичайним мешканцем ОТГ вже відрізняється від колишнього відчуття себе в колишніх умовах завдяки різкому зближенню потреб людини і бюджету ОТГ, між рішеннями виборного органу керівництва ОТГ і особистим ставленням до їх виконання, між особистою пропозицією рядового члена ОТГ і відповідальністю керівництва за його розгляд. Таким чином, роль індивідуума в ОТГ зростає в порівнянні з місцем індивідуума всередині традиційного великого міста або району, а її піднесення йде в напрямку до ролі акціонера в Акціонерному товаристві (АТ), інтереси якого не обмежуються особистим, а й спрямовані на успіх спільної справи.

З позицій управління взаємини людини і влади в місті або районі до їх реформування можна охарактеризувати як відносини між об'єктом і суб'єктом публічного управління зі слабо вираженою зворотним зв'язком. Публічний простір, що формується всередині ОТГ, слід вже описувати з позицій публічного адміністрування з більш вираженим зворотним зв'язком, тоді як відносини між акціонерами в АТ

підкоряються принципам жорсткішого корпоративного управління. Таким чином, формально, публічний простір всередині ОТГ займає серединне становище між парадигмами взаємин всередині традиційного міста або району, з одного боку, і всередині акціонерного товариства – з іншого. Характеристику нових аспектів формування публічного простору в ОТГ представимо в табл. 1 у порівнянні з характеристиками публічного простору в інших системах.

Отже, успіх сформованих ОТГ як нових базових адміністративних одиниць не може бути забезпечений без урахування ролі окремої людини – учасника ОТГ як господарських самодостатніх об'єктів. А з іншого боку, можливості розвитку кожному члену ОТГ повинна надати ОТГ, потенціал якої формується самим новим статусом цієї нової адміністративно-господарчої одиниці.

Таблиця 1

Нові аспекти формування внутрішнього публічного простору в ОТГ у порівнянні із іншими традиційними системами

Ознака характеристики	Середовище міста, району до реформування	Публічний простір в ОТГ	Середовище Акціонерного товариства (АТ)
1. Характер загальної системи управління	Публічне управління із слабким зворотним зв'язком	Публічне адміністрування із суттєвим зворотним зв'язком	Корпоративне управління із визначеними повноваженнями
2. Характер участі людини в прийнятті рішень з місцевого самоврядування	Опосередкована, через виборних представників місцевих рад	Безпосередня, шляхом надання власних пропозицій до ради ОТГ	Безпосередня, шляхом участі в загальних зборах акціонерів
3. Характер відношення до рішень органу врядування	Вибіркове, найчастіше – в межах дотримуваних правил внутрішнього розпорядку роботи органів влади, користування загальними закладами та ін.	Повне в межах сторін життєдіяльності, регламентованих органом врядування ОТГ	Безумовне, шляхом виконання повноважень згідно з займаною посадою, виконуваною роботою
4. Характер зацікавленості у стані середовища	Вибіркова, здебільшого обмежена сферою діяльності людини	Суттєва зацікавленість в загальних доходах ОТГ як джерела покращення їхнього власного стану	Повна зацікавленість у прибутковості діяльності АТ як джерела отримання дивідендів
5. Міра відповідальності за власну позицію в спільноті	Практично відсутня	Контролюється громадою	Повністю регламентована Статутом АТ

На жаль, проблема забезпечення необхідного симбіозу нових можливостей людини в ОТГ і потенційних джерел його саморозвитку не була поставлена авторами проекту децентралізації України на чільне місце. Розведення в часі і різна швидкість процесу децентралізації зумовила формування ОТГ з різними початковими умовами, що вже призвело до різних соціально-економічних показників їх функціонування.

Так, сьогодні, вже опираючись на досвід двох-трьох років повноцінного функціонування раніше створених ОТГ, можна констатувати, що економічні успіхи ОТГ доволі розрізняються, особливо, в частині їхньої здатності наповнювати власні бюджети і фінансувати видатки, які поліпшують життя громад. За опублікованими даними, наприклад, найбагатша сільська громада за підсумками роботи за 2018 рік заробила майже 18 000 грн власних доходів на одного мешканця, хоча середній показник серед всіх існуючих на той момент сільських ОТГ становив лише 2700 грн. Лише в 12-ох ОТГ (це менше 2% всіх ОТГ країни) дохід на одну особу перевищував 10 000 грн. (Дуб, 2019).

Приведемо в табл. 2 дані стосовно чисельності, суми власного доходу та частки доходу у розрахунку на одного мешканця по деяких ОТГ.

Таблиця 2

Дані щодо чисельності та доходів ОТГ

Назва ОТГ	Область	Звітний період	Чисельність мешканців, тис. осіб	Власні доходи ОТГ, тис. грн.	Власні доходи на одного мешканця ОТГ, тис. грн.	Джерело
1	2	3	4	5	6	7
Троїцька	Дніпропетр.	9	2,7	48330	17,9	[1]
Сенчанська	Полтавська	місяць	3	50100	16,7	[1]
Слобожанська	Дніпропетр.	ів	14,6	229220	15,7	[1]
Боратинська	Волинська	2018	7,5	94380	12,1	[1]
Вербківська	Дніпропетр.	року	7,5	84000	11,2	[1]
Олійвська	Житомирс.	–	5,3	58300	11,0	[1]
Богданівська	Дніпропетр.	–	6,8	74120	10,9	[1]
Шахівська	Донецька	–	2,9	31030	10,7	[1]
Степанецька	Черкаська	–	5,3	55650	10,5	[1]
Гречаноподівська	Дніпропетр.	–	3,6	37440	10,4	[1]
Троїцька	Луганська	2018	14,1	97871	6,9	[4]
Чмирівська	Луганська	2019	7,68	16468	2,14	[5]

Дані стосовно отриманих власних доходів ОТГ у розрахунку на одного мешканця доволі розрізняються і вже стає зрозумілим, які чинники на це впливають. Так, найбільш корисним є наявність на території ОТГ виробничих та інших бізнесових структур, особливо –

великих підприємств, а також і бюджетних установ, оскільки податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) забезпечує загалом більше як 50% усіх власних доходів ОТГ. При чому, чим вище заробітна плата працівників підприємств та установ, тим більше сума відрахувань до бюджету громади. Тобто, у виграшному становищі виявилися ОТГ, створені на основі більш розвинених промислових та агропромислових районів. Навпаки, негативним чинником є близькість ОТГ до великих промислових міст, якщо вони відволікають на себе діяльність мешканців сусідніх ОТГ, створених з відносно слабших у сенсі виробничого розвитку селищ та сіл. Загалом, у системі створених ОТГ спостерігається їх поділ на такі, що приваблюють до себе увагу та участь у своїй діяльності мешканців інших ОТГ (назвемо їх реципієнтами), а з іншого боку – на такі, діяльність мешканців яких здійснюється за межами ОТГ (назвемо такі ОТГ донорами). У результаті наявності такої диференціації ОТГ вже створюються суттєві тенденції до зuboжіння ОТГ-донорів і, навпаки, збагачення ОТГ-реципієнтів. Тобто, звичайна як за умов минулого адміністративного устрою, участь мешканця будь-якого населеного пункту у діяльності іншого, що не викликало ніякого впливу на їхні відносини раніше, призводить до створення нових ефектів, які відображаються на формуванні й використанні бюджетів ОТГ. Покажемо схемою на рис. звичайні приклади участі мешканців одних ОТГ в діяльності інших, що впливають на порядок утворення й витрачання бюджетів громад.

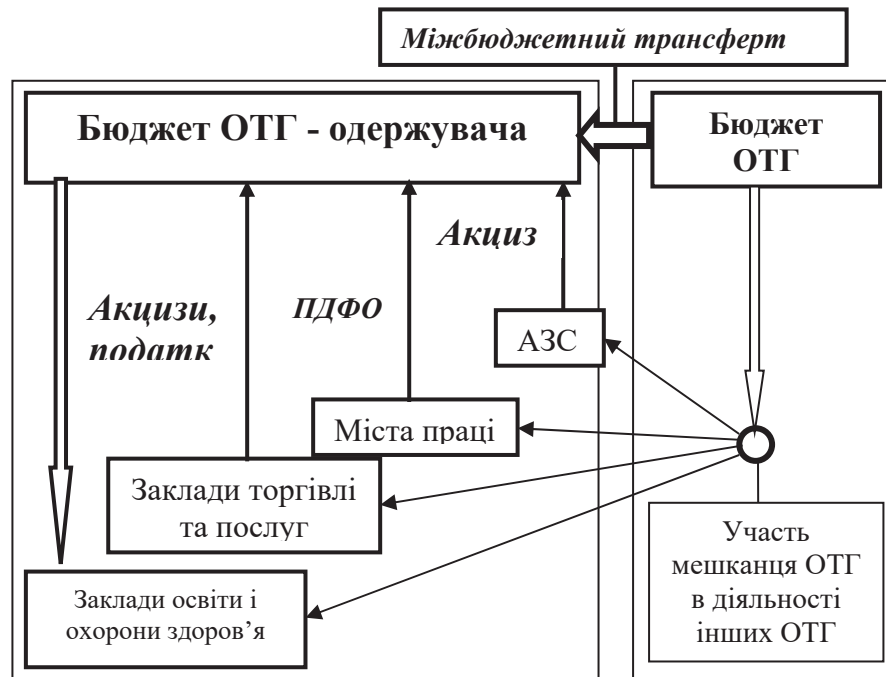


Рис. Схема участі мешканців одних ОТГ у діяльності інших та їхній вплив на характер взаємовідносин бюджетів ОТГ: АЗС – автозаправні станції, ПДФО – податок на доходи фізичної особи.

Як бачимо зі схеми на рис., звичайні прояви людського життя в умовах ОТГ призводять до впливу на формування доходів і видатків їхніх бюджетів. Так, робота мешканців сіл і селищ, прилеглих до більш значних населених пунктів, у тому числі міст за межами ОТГ, означає сплату ними податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до бюджету ОТГ-реципієнта. Придбання палива, інших товарів та послуг також збільшує надходження до бюджету ОТГ-реципієнта у вигляді акцизів і податків. У той же час мешканці ОТГ-донора користуються результатами діяльності громади за рахунок власних зароблених коштів. Користування послугами з охорони здоров'я на території інших ОТГ потребує укладення певних міжбюджетних трансфертів від ОТГ-донорів до ОТГ-реципієнтів, оскільки суми бюджетних субвенцій останні отримують з урахуванням власного населення. Так, у даний час наслідки подібних колізій у повній мірі відчуває Чмирівська ОТГ, що межує із містом Старобільськом, в якому працює немала кількість мешканців сіл, що включені до Чмирівської ОТГ. Сам статус міста Старобільська як районного центра у минулому суттєво змінюється із створенням Старобільської ОТГ, коли кошти державної бюджетної субвенції на утримання закладів освіти та охорони здоров'я виділяються з урахуванням лише чисельності мешканців Старобільської ОТГ, а не цілого району, як було раніше. Внаслідок цього вже мають місце надсилання певних рахунків на адресу Чмирівської ОТГ для сплати за медичні послуги, надані мешканцям Чмирівки та поближених до неї сіл. Не випадково, що Чмирівка, яка стає типовим ОТГ-донором, заробляє найменшу суму власних доходів в розрахунку на одного мешканця, що демонструють дані табл. 2. У той же час, доходи Троїцької ОТГ у розрахунку на одну особу більш суттєві, і це не в останню чергу через те, що вона не відчуває такого впливу від знаходження поряд більш значного селища або міста. Наявні факти підтверджують те, що при створенні ОТГ певним чином не враховувалися очікувані результати, яких можна було би частково передбачити, запроваджуючи елементи критеріального підходу до створення самодостатніх економічних кластерів ОТГ (Савченко 2019).

Отже, створюване нове публічне середовище усередині ОТГ потребує окремої уваги, аналізу стану і сприяння спільноті ОТГ виконувати роль дійсної участі в управлінні громадою, у формуванні і розподілі коштів її бюджету. Очевидно, що вирішування подібних задач не може обмежуватися лише заходами публічного адміністрування, яке в цілому в Україні регламентується законом України «Про адміністративні послуги» (Закон України, 2012). Специфіка публічного адміністрування полягає в тому, що його вплив на громадськість здійснюється в формі інструментів – рішень виборчих органів, адміністративних та нормативних актів і процедур, що встановлюють правила поведінки, призначені не для кожного індивідууму, а для певних груп осіб. При тому, що кожне адміністративне рішення виражає волю суб'єкта публічного адміністрування, встановлює межі прав і відповідальності осіб, але не

може регламентувати їхні обов'язки стосовно особистих переміщень, вибору місця роботи навчання, лікування тощо. Зниження рівня економічного життя в конкретній ОТГ неминує спонукає відцентрові тенденції, що можуть йти в розріз із внутрішнім патріотичним налаштуванням людини на сприяння розвитку власній ОТГ.

Отже, усвідомлення наявності вказаних негативних явищ в кожній конкретній ОТГ потребує своєчасного реагування, розробки системи заходів запобігання подібним тенденціям, підсилення дієвості публічного адміністрування, заохочення членів громад до праці на їх користь, сприяння, у тому числі за рахунок виділення спеціальних коштів бюджету, розвитку фермерства та інших видів малого бізнесу і мікропідприємництва в ОТГ. Не треба виключати також актуалізацію необхідності законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з наявністю нерівних умов формування системи ОТГ в країні, що склалися протягом останніх років проведення реформи децентралізації.

Список використаної літератури

- 1. Дуб Андрій.** Рейтинг богатейших ОТГ, или где в Украине жить хорошо. *Ліга. Бизнес.* 20.02.2019, 09:09. URL: <https://biz.liga.net/all/all/article/rejting-bogateyshih-otg-ili-gde-v-ukraine-jit-horoshho>.
- 2. Дубровык-Рохова Алла.** Громады смогут присоединяться к городам областного значения. *Газета «День».* 2018. № 60. 5 апреля 2018, 11:45. URL: <https://day.kyiv.ua/ru/article/ekonomika/gromady-smogut-prisoedinyatsya-k-gorodam-oblastnogo-znacheniya>.
- 3. Умланд Андреас.** Четыре геополитических измерения децентрализации Украины. *Зеркало недели.* Вып. № 1. 12-18 января 2019 года. URL: https://zn.ua/internal/chetyre-geopoliticheskikh-izmereniya-decentralizacii-ukrainy-305509_.html.
- 4. Троїцька** територіальна громада, Луганська область, Троїцький район. URL: <https://troicka-gromada.gov.ua/>.
- 5. Чмирівська громада,** Луганська область, Старобільський район. URL: <https://chmyrivska-gromada.gov.ua/>.
- 6. Савченко О. С.** Запровадження критеріального підходу до оцінювання рішень при створенні територіальних економічних кластерів. *Економіка і менеджмент 2019: перспективи інтеграції та інноваційного розвитку:* зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф., 18–19 квіт. 2019 р.: у 8 т. Т. 8: Економіко-управлінські аспекти розвитку соціально-економічних систем. Дніпро: Видавець Біла К.О., 2019. С. 78–80.
- 7. Закон** України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

References

- 1. Dub Andrii.** (2019). Rejting bogatejshih OTG, ili gde v Ukraine zhit' horosho [Rating of the richest OTG, or where to live well in Ukraine]. *Liha. Biznes – Leagua. Business.* 20.02.2019, 09:09. Retrieved from <https://biz.liga.net/all/all/article/rejting-bogateyshih-otg-ili-gde-v-ukraine-jit-horoshho>

horosho [in Russian]. **2. Dubrovyyk-Rohova Alla.** (2018). Gromady smogut prisoedinyat'sya k gorodam oblastnogo znacheniya [Bulk groups will be able to join the cities of regional significance]. *Gazeta «Den'» – Newspaper «Day»*, 60, April 5, 2018. Retrieved from <https://day.kyiv.ua/ru/article/ekonomika/gromady-smogut-prisoedinyatsya-k-gorodam-oblastnogo-znacheniya> [in Russian]. **3. Umland Andreas.** (2019). Chetyre geopoliticheskikh izmereniya decentralizacii Ukrainy [Four geopolitical dimensions of decentralization of Ukraine]. *Zerkalo nedeli – Mirror of the week*, 1, January 12-18, 2019. Retrieved from https://zn.ua/internal/chetyre-geopoliticheskikh-izmereniya-decentralizacii-ukrainy-305509_.html [in Russian]. **4. Troitska** terytorialna hromada, Luhanska oblast, Troitskyi raion [Troitsk Territorial Community, Luhansk Oblast, Troitsk District]. Retrieved from <https://troicka-gromada.gov.ua/> [in Ukrainian]. **5. Chmyrivska hromada**, Luhanska oblast, Starobilskyi raion [Chmyrivska community, Luhansk region, Starobilsky district]. Retrieved from <https://chmyrivska-gromada.gov.ua/> [in Ukrainian]. **6. Savchenko, O. S.** (2019). Zaprovdzhennia kryterialnoho pidkhodu do otsiniuvannia rishen pry stvorenni terytorialnykh ekonomichnykh klasteriv [Introducing a criterion approach to evaluating decisions when creating territorial economic clusters]. *Ekonomika i menedzhment 2019: perspektivyv intehratsii ta innovatsiinoho rozvytku: u 8 t. – Economy and management 2019: prospects for integration and innovative development: 8 vol.* Dnipro: Vydavets Bila K. O. (Vols. 8) (pp. 78-80) [in Ukrainian]. **7. Zakon** Ukrainy «Pro administratyvni posluhy» vid 06.09.2012 r. № 5203-VI [The Law of Ukraine «On Administrative Services» of 06.09.2012 № 5203-VI]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> [in Ukrainian].

Савченко О. С. Актуалізація нових аспектів формування публічного простору усередині об'єднаних територіальних громад в Україні

У статті розкрито виявлення нових проблемних аспектів формування публічного простору усередині об'єднаних територіальних громад (ОТГ), породжених у процесі проведення децентралізації в Україні. Цей процес, який Україна здійснює практично останньою з східноєвропейських країн, акумулював у собі багато рис позитивного зарубіжного досвіду, але також і оголив ряд проблемних питань, актуалізація яких підвищується як в самому процесі формування, так і повноцінного функціонування вже створених ОТГ. Визначено, що через нерівні стартові умови створення ОТГ спостерігається їх поділ на такі, що приваблюють до своєї діяльності мешканців інших ОТГ, що призводить до збільшення відрахувань до бюджетів цих громад, і на такі, мешканці яких лише користуються умовами проживання, не сплачуючи податків та інших платежів до бюджетів своїх громад. Усвідомлення наявності вказаних негативних явищ в кожній конкретній ОТГ потребує своєчасної розробки заходів запобігання їм, підсилення дієвості

публічного адміністрування, заохочення членів громад до праці на їх користь, сприяння розвитку підприємництва.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, публічний простір, бюджет громади.

Савченко А. С. Актуализация новых аспектов формирования публичного пространства внутри объединенных территориальных общин в Украине

В статье раскрыто выявление новых проблемных аспектов формирования публичного пространства внутри объединенных территориальных общин (ОТО), порожденных в процессе проведения децентрализации в Украине. Этот процесс, который Украина осуществляет практически последней из восточноевропейских стран, аккумулировал в себе многие черты положительного зарубежного опыта, но также и обнажил ряд проблемных вопросов, актуализация которых повышается как в самом процессе формирования, так и полноценного функционирования уже созданных ОТО. Показано, что из-за неравных стартовых условий создания ОТО наблюдается их разделение на те, которые привлекают к своей деятельности жителей других ОТО, что приводит к увеличению отчислений в бюджеты этих общин, и на такие, жители которых лишь пользуются удобствами проживания, не платя налогов и других платежей в бюджеты своих общин. Осознание наличия указанных негативных явлений требует своевременной разработки мероприятий к их предупреждению, усилению действенности публичного администрирования, содействию развитию предпринимательства.

Ключевые слова: децентрализация, объединенные территориальные общины, публичное пространство, бюджет общины.

Savchenko O. Updating of New Aspects of Public Space Formation within United Territorial Communities in Ukraine

The article discusses the emergence of problematic aspects in the formation of public space within United Territorial Communities (UTC), generated in the process of decentralization in Ukraine. This process, which Ukraine carries out practically the last of the Eastern European countries, has accumulated a positive foreign experience, but also exposed a number of problematic issues in the very process of formation and full functioning of the already created UTC. It is determined, that because of unequal starting conditions, there is a division of UTC into those that attract residents of other UTC to their activities, which leads to an increase in payments to the budgets of these communities. At the same time, there remain those whose residents only enjoy the convenience of living in their UTC without paying taxes and other payments to their budgets. The decline in the level of economic life in an UTC inevitably prompts centrifugal tendencies that go against the patriotic inclination of man to promote the development of one's own UTC. Solving

such problems cannot be limited only by public administration measures, whose influence on the public is exercised in the form of administrative and normative acts, which establish rules of conduct for certain groups of persons, but do not regulate their responsibilities regarding personal transfer, choice of place of work, study, treatment etc. Awareness of these negative phenomena in each specific UTC require timely development of measures to prevent them, strengthen the effectiveness of public administration, encourage community members to work in their favor, promote entrepreneurship.

Key words: decentralization, united territorial communities, public space, community budget.

Стаття надійшла до редакції 22.09.2019 р.

Прийнято до друку 25.10.2019 р.

Рецензент – д.п.н., проф. Караман О. Л.