

ТАМАРА КУЦЕНКО
ЯНА СІРЕНКО

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ¹³³

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА НАУКОВА ГІПОТЕЗА

Наразі Україна знаходиться у перехідному етапі, коли відбуваються реформи, оновлюються державні кадри, а особливо встановлюються довготривалі відносини та співпраця з ЄС. Однією з найважливіших реформ, що відкриває шлях до подальших прогресивних перетворень, є реформа децентралізації управління.

Досвід країн ЄС свідчить, що рушійною силою їх соціального та економічного розвитку, є місцеве самоврядування, в Україні – це територіальні громади, перспективи розвитку яких формуються потребами та позиціями їх мешканців, держава у цьому процесі має виконувати тільки захисну та регуляторну функцію. Територіальна громада, нині, насамперед, ОТГ, займає одне з важливих місць у теоретичних та прикладних дослідженнях останніх років в Україні, зокрема в контексті формування фундаменту якісно нової системи місцевого самоврядування.

Наукову проблему дослідження бачимо у тому, що вивчення проблем розвитку територіальних громад сьогодні неможливе без дослідження їх спроможності, зокрема фінансової, певний рівень якої є, насамперед, результатом бюджетного та податкового реформування, що відбувається в Україні з 2014 року. Так, при формуванні перспективної ОТГ важливим є попередній розрахунок її фінансової спроможності, який дозволить оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків. Такий аналіз також дає можливість проаналізувати та порівняти результати своєї фінансової діяльності з результатами інших громад, як своєї області, так і сусідніх. Також він дасть змогу побачити слабкі та сильні сторони громади, спрямувати зусилля на

¹³³ *КУЦЕНКО Тамара Федорівна* – кандидат економічних наук, доцент кафедри національної економіки та публічного управління ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».

Сфера наукових інтересів: дослідження проблем бюджетно-податкової політики, управління муніципальними фінансами та муніципальної фінансової політики.

E-mail: tamaritsa@ukr.net

СІРЕНКО Яна Сергіївна – магістр публічного управління та адміністрування, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».

Сфера наукових інтересів: дослідження фінансової спроможності територіальних громад та бюджетної децентралізації.

E-mail: yana.j.sirenko@gmail.com

зміцнення фінансової спроможності та на раціональне використання коштів з метою надання якісних публічних послуг мешканцям громад.

Метою дослідження є розглянути теоретичні засади, здійснити аналіз інструментарію забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, та перспектив його впровадження завдяки методикам її оцінювання в Україні.

Огляд літературних джерел з дослідження проблеми. Фундаментальні засади формування фінансової спроможності територіальних громад закладені в працях А. Аффлека, Дж. Кендалла, Р. Масгрейва, М. Міллера, Е. Остром, Д. Фуллера та інших. Дослідженням цієї проблематики присвячені праці вітчизняних науковців, зокрема, І. Вахович, Г. Возняк, Ю. Ганущака, І. Коліушко, Ю. Петрушенко, І. Сторонянської, А. Ткачука та ін., Слід зазначити, що фахівці віддають перевагу інноваційним підходам до управління фінансами територіальних громад, що базуються на узгодженні фінансових та нефінансових інтересів всіх стейкхолдерів, використанні публічно-приватного партнерства та інших інструментів розбудови територій.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування¹³⁴, яка була схвалена Радою Європи 15 жовтня 1985 року, під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Отже, спроможність є ключовою характеристикою місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування, як і держава, є інститутом організації суспільного життя. Відокремлення особливих функцій і завдань, покладених на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною появи фінансів цих органів. Місцеві фінанси, як і державні, — це інструмент реалізації функцій такого інституту. І одні, і другі фінанси обслуговують не приватні, а суспільні інтереси, мають публічний характер та формують спроможність муніципальних утворень, які в Україні набувають форму територіальних громад (див. Рис. 1).

Які ж це спроможні територіальні громади? Спроможні територіальні громади — «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці»¹³⁵.

¹³⁴Європейська хартія місцевого самоврядування, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

¹³⁵ Козіна В, «Формування спроможних територіальних громад, Держслужбовець, травень, 2015/№ 5 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html>

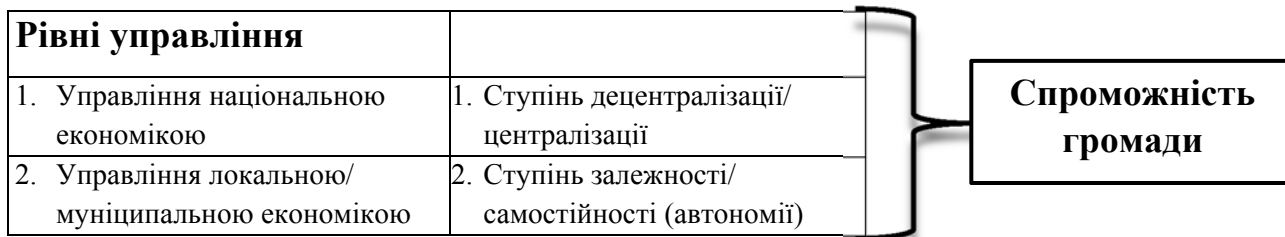


Рис. 1. Формування спроможності муніципальних утворень

В спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних громадянам публічних послуг, тобто бути спроможним адміністративним центром по наданню послуг населенню.¹³⁶ А тому виділяють наступні аспекти спроможності громад, що представлені на рис. 2.

У рамках бюджетної децентралізації, яка набрала свого розвитку в Європі, першочерговим стало ефективно розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади. У рамках реформи бюджетної децентралізації, яка відбувається в нашій країні з 2014 року, розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади та передбачає два взаємозв'язаних паралельних процеси. По-перше, це розподіл видаткових зобов'язань і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи: державний, регіональний, місцевий. По-друге, це визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади можуть визначати свої видатки і доходи. Реальний рівень досягнутої децентралізації в політичному, адміністративному та фінансовому аспектах залежить від рівня завершеності цих процесів.



Рис. 2. Основні аспекти спроможності громади

¹³⁶ Баб'юк І., Чепель О. – «Основні аспекти формування спроможних територіальних громад», — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscveve-samovryaduvannya/463/>

У цілому, низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями, обмежує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а водночас виступає стримувальним фактором розвитку територій. Саме бюджетна децентралізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення усіх аспектів спроможності громад з метою формування їх фінансової автономії в подальшому.

«Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку просторової системи» визначається як єдність достатності фінансового потенціалу утворення, результативності використання фінансових ресурсів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку. Таким чином, фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення (або муніципального утворення) – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

При цьому, звертаючи увагу на існування різних підходів та думок щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади», воно включає в себе: надходження місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів адміністративно-територіальних одиниць, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. Окрім даної категорії для трактування поняття «фінансова спроможність» вагомим є визначення та наявність фінансових резервів, які спільно з фінансовими ресурсами територіальної громади формують її фінансовий потенціал.¹³⁷

В даному контексті варто нагадати, що задекларовано в Європейській хартії місцевого самоврядування (див. табл. 2)¹³⁸.

В європейських країнах основними складовими фінансових ресурсів місцевого самоврядування є:

- фінансове забезпечення соціальної сфери;
- розвиток місцевого господарства.
- бюджетні ресурси (доходи місцевих бюджетів);
- позабюджетні ресурси (муніципальні запозичення, кошти цільових фондів та ін.);
- фінансові ресурси підприємств комунальної власності, доходи від управління комунальною власністю, приватизації та ін.;
- благодійні, спонсорські внески, пожертвування;

¹³⁷ Михайлів Г. Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку регіональних суспільних систем / Г. Михайлів // Економічний аналіз. — №7. — 2010. — с. 97–99.

¹³⁸ Складено на основі: Європейська хартія місцевого самоврядування : хартія від 15 жовт. 1985р.: ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування за Європейською хартією місцевого самоврядування

№ статті, пункт	Основні положення
Ст.9, п.1	Місцева влада має право на власні фінансові ресурси
Ст.9, п.2	Обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконує місцева влада
Ст.9, п.3	Місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами
Ст.9, п.4	Частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків та зборів
Ст.9, п.5	Органи місцевої влади мають повноваження встановлювати розміри місцевих податків та зборів у межах закону
Ст.9, п.6	Порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади
Ст.9, п.7	Захист слабкої у фінансовому плані місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання)
Ст.9, п.8	Перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, не призначеним для фінансування конкретних проектів і які не обмежують свободу місцевої влади

– інші ресурси.¹³⁹

З метою поглиблення розуміння фінансової спроможності територіальної громади, вартує розглянути також схему структуризації видів майна, так як у великій мірі від структури її майнових ресурсів залежить її нарощування (див. Рис. 3)¹⁴⁰.

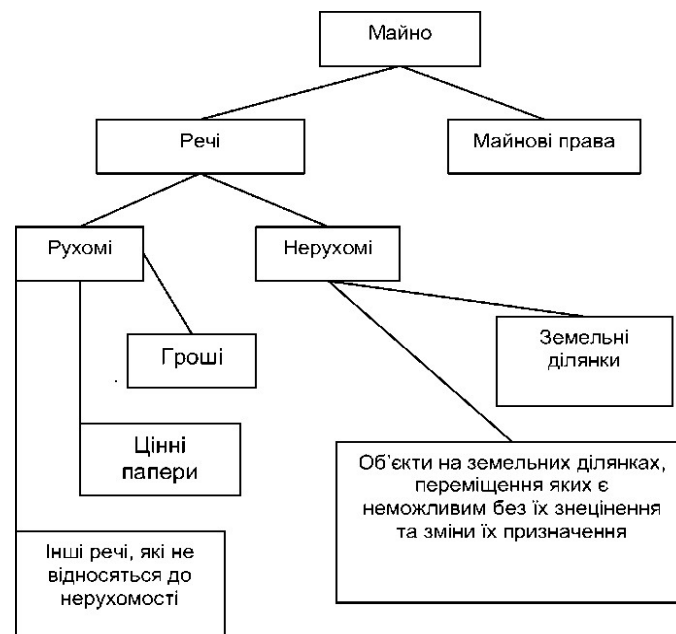


Рис. 3. Види майна ОТГ

¹³⁹ Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

¹⁴⁰ Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Е64 Президентів України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х.: Видво ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 408 с.: О. Ю.

Майнові ресурси (рухоме та нерухоме майно) територіальної громади разом із доходами місцевих бюджетів, позабюджетними цільовими (у тому числі валютними) та іншими коштами, землею, природними ресурсами, що перебувають у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, відповідно до Конституції України (ст. 142)¹⁴¹ та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 1)¹⁴² становлять матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, тобто саме їх розвиток сприяє підвищенню фінансової спроможності громад.

Вартує зауважити, що протягом останніх чотирьох років в Україні вже відбулися фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, особливо в частині формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

За умови нового перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади в результаті реформи бюджетної децентралізації для забезпечення потреб територіальних громад, зокрема ОТГ, можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій (див. табл. 3).¹⁴³

Наразі фінансова спроможність ОТГ опирається на ресурси, що мають внутрішнє походження. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. ОТГ також одержали доступ до інших зовнішніх фінансових ресурсів. Рада об'єднаної територіальної громади має право здійснювати місцеві запозичення до бюджету ОТГ – як внутрішні, так і зовнішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. У багатьох ОТГ, де є чимало невирішених проблем, тільки за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів їх вирішити неможливо, тому варто задуматись про вихід на ринки запозичень, а також залучення інвестицій та інших ресурсів ззовні.

Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Найвагомим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет. Зокрема, до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з Державного бюджету, у т. ч. в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), чи фінансування проектів ОТГ з Державного фонду регіонального розвитку.

¹⁴¹ Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁴² Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. // ВВР України. — 1997. — № 24.

¹⁴³ Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування, Децентралізація: коротко про головне, за матеріалами USAID/Україна та Асоціації міст України, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/733/>

Наступна група ресурсів – інвестиційні. У світовій практиці вироблено багато механізмів розподілу витрат і ризиків впровадження проектів у сфері місцевого соціально-економічного розвитку між публічним і приватним сектором, зокрема державно-приватне партнерство, податкові стимули для приватного сектору, концесія, місцеві гарантії тощо.¹⁴⁴

Таблиця 3

Ресурси об'єднаних територіальних громад (ОТГ) за умови нового перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади

Податки:	Збори та платежі:	Інші доходи:
<ol style="list-style-type: none"> 1. 60% ПДФО (головний податок, завдяки якому власні доходи в ОТГ зросли в 2–2,5 рази); 2. 25% екологічного податку; 3. 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 4. 100% єдиного податку; 5. 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності (новий податок для ОТГ, який практично ще не надходить) ; 6. 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. державне мито; плата за надання адміністративних послуг; збір за паркування; 2. туристичний збір; орендна плата за користування майном у комунальній власності; рентні плати за користування надрами; 3. 50% грошових стягнень за шкоду довкіллю; 4. 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва; 5. інше 	<ol style="list-style-type: none"> 1. різноманітні трансферти (базова дотація, освітня і медична субвенції, капітальні трансферти) – найбільший інтерес для ОТГ; 2. цільові та добровільні внески установ до місцевих фондів охорони довкілля; 3. надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги; 4. кошти пайової участі у розвитку інфраструктури; кошти від відчуження комунального майна; 5. кошти від реалізації безхазяйного майна; місцеві запозичення; 6. інше.

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси. Кредитні джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну, прискорення розбудови місцевої інфраструктури тощо), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет та зменшення фінансування поточних видатків, тощо) та певними складнощами у підготовці документів (наприклад, у разі отримання кредиту від міжнародних фінансових організацій чи додаткових витрат на страхування проекту та його експертизу тощо).

Окремим джерелом фінансування місцевого соціально-економічного розвитку є грантові кошти. Сьогодні в Україні грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого розвитку. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію

¹⁴⁴ Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович] – К. : – 2017. – 107 с.

щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій. Грантова допомога може бути у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг, обладнання, матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі.¹⁴⁵

Розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел є ключовим фактором успіху у реалізації будь-яких ініціатив у сфері місцевого розвитку. Особливої уваги заслуговує міжмуніципальне співробітництво (ММС) та муніципально-приватне партнерство (МПП).

Отже, фінансовий ресурс територіальної громади створюється за рахунок джерел, що його наповнюють. Однак для визначення фінансових можливостей територіальної громади в забезпеченні її соціально-економічного розвитку важливо визначити її реальні і потенційні фінансові можливості. Фінансовий потенціал будь-якого з них може бути представлений як:

$$\text{ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ} = \\ \text{ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ФАКТИЧНИЙ} + \\ \text{ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕАЛЬНИЙ} + \\ \text{ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПОТЕНЦІЙНИЙ}$$

Досліджуючи фінансові можливості територіальної громади на перспективу, важливо враховувати також незадіяні у виробничо-господарській обіг такі ресурси території, як наявність природних ресурсів, корисних копалин, які на поточний час не використовуються, створення нових підприємницьких структур, розширення сфери послуг населенню та суб'єктам господарювання. Оцінка фінансових можливостей територіальної громади від використання незадіяних на момент дослідження його природних і виробничо-господарських ресурсів повинна базуватися на прогнотованих розрахунках доцільності їх використання на визначений період часу з врахуванням витрат на реалізацію. Методологія розрахунку таких заходів передбачає можливість використання методів оцінки ефективності інвестиційних проєктів, пов'язаних із залученням нових джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади.¹⁴⁶

З урахуванням інвестиційної привабливості та інвестиційних можливостей земель населених пунктів, включення їх в економічний оборот передбачає залучення як прямих, так і опосередкованих (через бюджетну систему) інвестицій як на первинному, так і на вторинному ринку. Це мають бути кошти і виручені від продажу ділянок, і додатково залучені покупцями землі у зв'язку з її придбанням. Тому ринок земель населених пунктів може значно розширити базу доходів бюджетів усіх рівнів. За експертними оцінками, від первинного ринку, тобто продажу земельних ділянок для підприємницької діяльності,

¹⁴⁵ Гончаренко М. В. «Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації», 2017 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-2/doc/2/03.pdf>

¹⁴⁶ Гургула Т.В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення, 2017 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2017/05/1-7-1-2017-21.pdf>

бюджетна система може щорічно одержувати протягом 10 років не менше 3 млрд. грн Вторинний ринок землі здатний щороку спрямовувати до бюджетної системи у вигляді податків і зборів від продажу земельних ділянок громадян до 2 млрд. грн¹⁴⁷ Тому ефективно використання бюджетного потенціалу земельних ресурсів шляхом збільшення надходження коштів від продажу ділянок, що належать до комунальної власності, у доходи бюджетів відповідних територіальних громад та збільшення податків і зборів від продажу приватних земельних ділянок є актуальною проблемою, яка потребує вирішення.

Відтак, для забезпечення реалізації проектів з метою соціально-економічного розвитку ОТГ можуть використовувати різноманітні інструменти фінансування. Загалом їх можна представити у вигляді інструментальної моделі забезпечення фінансової спроможності та розвитку ОТГ (див. табл. 4).

Таблиця 4

Інструментальна модель забезпечення фінансової спроможності та розвитку ОТГ в Україні¹⁴⁸

Складова	Інструментарій	Переваги	Недоліки
Бюджетна	<ol style="list-style-type: none"> 1. Податки та збори 2. Державні цільові програми 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дає змогу швидко залучити чималі в масштабах міста кошти 2. Додаткове фінансування у вигляді цільових трансфертів з державного бюджету надходжень у рамках державно-приватного партнерства чи концесії, інвестицій, кредитів тощо 3. Співробітництво територіальних громад 	Вичерпність ресурсів
Інвестиційна	<ol style="list-style-type: none"> 1. Корпоратизація комунальних підприємств 2. Компенсація впливу – компенсація негативного впливу зовнішніх чинників на територію 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Використання в перехідних економіках 2. Розподіл видатків, ризиків та майбутніх прибутків між публічним і приватним учасниками партнерства 	Мотивація приватних інвесторів
Грантова	<ol style="list-style-type: none"> 1. Міжнародна технічна допомога 2. Ендавмент 3. Проекти корпоративної соціальної відповідальності 4. Краудфандинг 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Безоплатна та безповоротна основа 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Географія інтересів 2. Конкурсні засади 3. Для економічно розвинутих країн світу

¹⁴⁷ Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб./ Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович / — К. : 2017. — 107 с.»

¹⁴⁸ Розроблено на основі джерела: «Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб./ Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович / — К. : 2017. — 107 с.»

Продовження таблиці 4

Кредитна	<ol style="list-style-type: none"> 1. Місцеві запозичення 2. Безоблігаційні позики 3. Місцеві гарантії 4. Кредити міжнародних фінансових організацій 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Місцеві облігаційні позики. 2. Різний термін залучення 3. Пільговими умовами кредитування 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Погодження з Міністерством фінансів України. 2. Можуть робити тільки міські ОТГ 3. Надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення 4. Цільове призначення коштів
Земельні ресурси ОТГ	Землі у розпорядженні влади ОТГ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Розпорядження землями державної власності, передача земельних ділянок державної власності у власність громадян та юридичних осіб; 2. Зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності; 3. Продаж громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної та комунальної власності для потреб, визначених Земельним кодексом України; 4. Вилучення для суспільних та інших потреб земельних ділянок із земель державної та комунальної власності. 	Розпорощення повноважень із розпорядження землями
Співробітництво громад (ММС)	Всі вище перелічені способи залучення коштів	<ol style="list-style-type: none"> 1. Можливості зменшення бюджетних видатків 2. Можливості використання управлінської експертизи приватного сектору 3. Отримання доступу до запровадження сучасних технологій 	Конфлікт інтересів громад

В Україні донині гостро стоїть проблема правового забезпечення діяльності місцевої влади. Хоча існує багато нормативних актів, на нашу думку, жоден з них повною мірою не окреслює основні аспекти діяльності територіальних громад як першої ланки влади на місцях, зокрема в частині фінансової їх спроможності та можливостей формування фінансової автономії в умовах сучасних реформ.

Однак варто, насамперед, розглянути вагомі ефекти від прийняття основних нормативно-правових актів механізму формування спроможних територіальних громад, що представлені в табл. 5.

Також варто згадати про вагомі зміни (див. табл. 6), внесені, зокрема до Бюджетного та Податкового кодексів України в рамках реформи бюджетної децентралізації щодо:

- 1) забезпечення бюджетної незалежності місцевих бюджетів та фінансової автономії (самостійність) місцевих бюджетів;
- 2) формування спроможних територіальних громад;
- 3) розширення доходів загального фонду місцевих бюджетів;
- 4) нових нормативів розмежування ПДФО;
- 5) реформування механізму горизонтального вирівнювання;
- 6) нової трансфертної політики.¹⁴⁹

Таблиця 5

Основні нормативно-правові акти механізму формування спроможних територіальних громад та їх ефекти

№	Законодавчий акт	Регуляторні позиції	Ефекти
I	Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятим лютому 2015 р.	Визначає принципи, основні умови, порядок, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.	–Прийняття зазначених документів дозволило розпочати у 2015 р. практичний етап формування спроможних територіальних громад. –Станом на грудень 2018 р. утворено 804(+69) об'єднаних територіальних громад, в яких обрано органи місцевого самоврядування.
II	Постанова кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р.	Визначає умови формування спроможних територіальних громад, критерії визначення адміністративних центрів об'єднаних громад, порядок розроблення і схвалення перспективних планів формування територій громад.	–Найбільше об'єднаних територіальних громад утворено в наступних областях: Житомирська (тут громадами покрито більше половини області), Волинська, Дніпропетровська, Тернопільська, Чернігівська, Чернівецька.

Кожен з перерахованих напрямків реформування так чи інакше торкається фінансової діяльності ОТГ – новоствореної перехідної форми, яка має виконати певну історичну роль при формуванні нового територіально-адміністративного устрою в Україні та реорганізації бюджетної системи, що відбувається в останні роки реформ.

¹⁴⁹ Децентралізація влади — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region>

Законодавче та нормативне забезпечення бюджетної децентралізації та основні ефекти

№	Законодавче та нормативне забезпечення	Ефекти
1	Зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин	1) Розширили дохідну базу місцевих бюджетів шляхом зарахування: — плати за надання адміністративних послуг, - державного мита, - збільшення відсотка зарахування екологічного податку, - закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел: ✓ податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами ✓ податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки. 2) Запроваджено: - нові види трансфертів, - нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками
2	Зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи	Для місцевих бюджетів запроваджено: ✓ акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива, ✓ надано право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості та надавати пільги зі сплати цього податку
3	Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад»	- Унормовано питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, - визначені механізми контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад
4	Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016 році»	Розширено повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах, у тому числі зі встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг

¹⁵⁰ Складено на основі джерел:

1) Бюджетний кодекс України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>;

2) Податковий кодекс України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>;

3) Урядовий портал України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=246396558

5	Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій»	- Удосконалено механізм розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, - визначено напрями спрямування субвенції (на будівництво та реконструкцію освітніх та медичних закладів із ступенем будівельної готовності не менше 90 відсотків; будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг; реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження) на об'єкти з терміном введення їх в експлуатацію у 2016 році;
6	Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»	- Визначено порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування їхньої інфраструктури. - Запровадження нових норм дозволило зміцнити фінансову базу місцевого самоврядування, запровадити механізми стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання. За результатами 2015 р. забезпечено надходження до загального фонду місцевих бюджетів 99,8 млрд грн, що складає 116,0 % до річних призначень, затверджених місцевими радами.

Дослідимо детальніше результати бюджетної децентралізації за 2014–2018 рр., зокрема в контексті формування фінансової спроможності ОТГ.

Показники моніторингу свідчать, що ОТГ демонструють кращі темпи зростання власних доходів, ніж вони становлять по всіх інших рівнях місцевих бюджетів України (див. табл. 7), навіть більше, ніж по бюджетах міст обласного значення.

Таблиця 7

Власні доходи місцевих бюджетів, млрд грн¹⁵¹

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Зміна доходів, %	42%	49%	31%	20%
Зміна доходів, млрд грн	29,6	48,4	46	38,3

Динаміка надходжень до бюджетів ОТГ, в тому числі власних доходів, випереджає темпи зростання доходів по інших рівнях місцевих бюджетів (див. рис. 4 та рис. 5). Надходження власних доходів місцевих бюджетів 665 ОТГ за січень-жовтень 2018 року зросли на 62,3 % та склали 17 млрд грн (+6,5 млрд грн).

¹⁵¹ Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>



Рис. 4. Власні доходи місцевих бюджетів, млрд грн

Враховуючи, що нові 299 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2017 році, тільки в цьому році отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до своїх бюджетів, їх власні ресурси, у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, зросли в 2,7 рази та склали 7,9 млрд грн (+4,9 млрд грн).

Разом з цим, темп зростання власних доходів 366 ОТГ (утворених у 2015-2016 роках), які у 2017 році вже отримували зарахування 60% ПДФО до своїх бюджетів, становить 21% (+1,6 млрд грн).

У доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 110,2 млрд грн або 58,2% від загальної суми доходів місцевих бюджетів. У порівнянні з січнем-жовтнем 2017 року, надходження ПДФО в цілому по Україні зросли на 22,8 млрд грн або на 26,1 %.

У структурі доходів загального фонду 27% складає частка місцевих податків і зборів, яких у січні-жовтні 2018 року надійшло 51,1 млрд грн. По усіх місцевих бюджетах України приріст місцевих податків і зборів відносно аналогічного періоду 2017 року складає 16,2%, по бюджетах міст обласного значення – 12,6%. По бюджетах усіх 665 ОТГ надходження місцевих податків і зборів зросли на 19,9%, що на 3,7% перевищує середній показник приросту по місцевих бюджетах України.

Такі темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів зумовлені діями Уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, вживати заходи з пошуку резервів їхнього наповнення та підвищувати ефективність адміністрування податків і зборів.

Крім того, сьогодні місцеве самоврядування поступово відходить від притаманної раніше споживацької позиції. Очікування дотацій вони сьогодні замінюють активними діями у створенні ефективного управлінського апарату, спрямовують кошти на розвиток громад, здійснюють аналіз витрачання бюджетних коштів та запобігають випадкам неефективного, нераціонального їх використання.

НАДХОДЖЕННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ 665 ОТГ
за січень - жовтень 2018 р., порівняно з січнем - жовтнем 2017 р., млн. грн.

Платежі до бюджету	665 ОТГ, Всього				з них:							
					366 ОТГ, що об'єдналися у 2015 та 2016 роках				299 ОТГ, що об'єдналися у 2017 році			
	Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення	
	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%
Всього, із них:	10 453,6	16 962,2	6 508,6	162,3%	7 478,9	9 051,7	1 572,8	121,0%	2 974,7	7 910,5	4 935,8	265,9%
Податок на доходи фізичних осіб	4 100,8	9 388,3	5 287,4	228,9%	4 100,8	5 104,0	1 003,2	124,5%	-	4 284,3	-	-
Акцизний податок	1 259,7	1 281,0	21,3	101,7%	658,0	671,2	13,1	102,0%	601,7	609,8	8,2	101,4%
Плата за землю	2 279,5	2 523,6	244,1	110,7%	1 185,8	1 321,3	135,5	111,4%	1 093,7	1 202,3	108,6	109,9%
Єдиний податок	2 231,2	2 803,9	572,7	125,7%	1 187,7	1 480,4	292,8	124,7%	1 043,5	1 323,5	279,9	126,8%
Податок на нерухоме майно	227,8	349,5	121,6	153,4%	123,0	183,0	60,0	148,8%	104,9	166,5	61,6	158,8%

Рис. 5. Темпи зростання власних доходів ОТГ, млн. грн ¹⁵²

Про фінансову спроможність місцевих бюджетів свідчать і залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів (див. рис. 6).

Станом на 1 листопада 2018 року залишки коштів на рахунках об'єднаних територіальних громад склали 7,0 млрд грн, із яких на казначейських рахунках – 6,5 млрд грн, на депозитних рахунках – 0,5 млрд грн.

Варто зазначити, що показники виконання бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до подальшого розвитку. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращання умов проживання жителів громади.

В ракурсі дослідження спроможності територіальних громад вартує уваги порівняльна оціночна модель від експертів з фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International), які представляють на постійній основі аналіз бюджетів ОТГ всіх 24 областей. ¹⁵³

¹⁵² Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>

¹⁵³ Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>

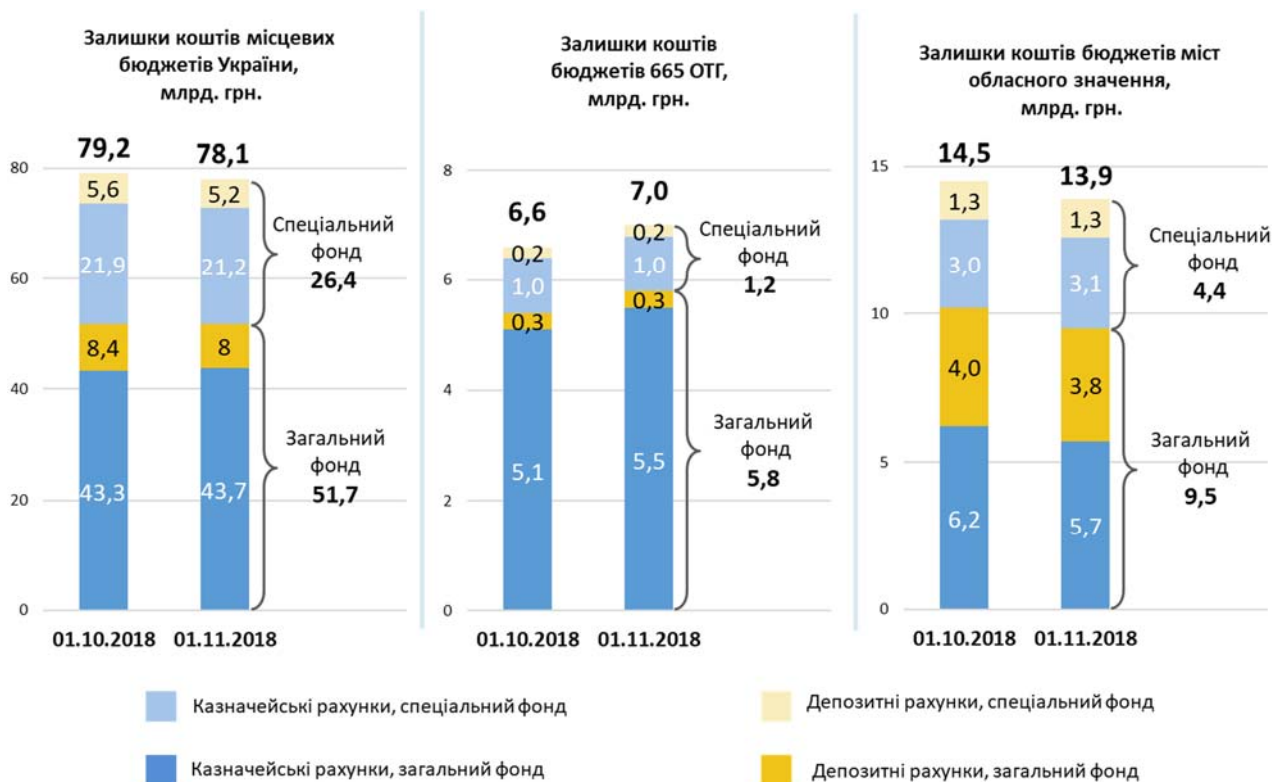


Рис. 6. Залишки коштів місцевих бюджетів, млрд.грн¹⁵⁴

Детальніше розглянемо 4 базові показники, які найкраще характеризують фінансові аспекти діяльності об'єднаних територіальних громад. Зрозуміло, що коли створюється об'єднана громада, то вона має таким чином організувати свою життєдіяльність, щоб максимально використовувати всі наявні ресурси (природні, економічні, фінансові) і не просити грошей у держави. Тому під час формування рейтингу було відібрано 4 основні показники, за якими була зроблена спроба оцінити фінансову спроможність громад. Перший показник — «власні доходи на 1 мешканця» (співвідношення обсягу власних доходів до кількості мешканців відповідної ОТГ) — дає можливість оцінити, як громада розпоряджається ресурсами своєї території: чи всі підприємства справно платять податки, чи всі підприємці мають офіційно оформлених працівників тощо. Другий показник — «рівень дотаційності бюджетів» (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету) — показує залежність громади від державного бюджету. Третій показник — «капітальні видатки на 1 мешканця» (співвідношення видатків розвитку до кількості мешканців відповідної ОТГ) — вказує на те, скільки грошей громада витрачає саме на розвиток, розбудову інфраструктури громади. І четвертий показник — «питома вага видатків на утримання апарату управління» (питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі доходів загального фонду

¹⁵⁴ Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>

без трансфертів) — дає можливість зрозуміти, скільки коштів громада витрачає на місцевих чиновників за рахунок бюджету.

Для проведення аналізу 665 ОТГ згрупували за чисельністю населення:

- Група 1 — ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів;
- Група 2 — ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів;
- Група 3 — ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів;
- Група 4 — ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів¹⁵⁵ (див. табл. 8).

Таблиця 8

Групування ОТГ згідно методології Центрального офісу реформ

Групи	Чисельність населення, тис. осіб	Кількість ОТГ	Загальна чисельність населення в групі ОТГ, тис. осіб	% від всього населення досліджуваних ОТГ
Група 1	понад 15 тис.	87	1866,2	33,4%
Група 2	від 10 до 15 тис.	103	1267,3	22,7%
Група 3	від 5 до 10 тис.	227	1596,5	28,5%
Група 4	менше 5 тис.	248	863,3	15,4%
Разом		665	5593,3	100

Експерти наголошують, що підвищення ролі місцевих податків і зборів, досягнення їх максимально можливої мобілізації повинно бути одним із пріоритетних завдань для органів місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, сприятиме посиленню фінансової стійкості та самостійності місцевих бюджетів, ефективності використання наявного фіскального потенціалу відповідних територій і, як наслідок, покращання рівня та якості послуг, що надаються жителям громад. Формування значної частини власних доходів місцевих бюджетів — у прямій залежності від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування зможуть організувати весь комплекс робіт із запровадження та мобілізації місцевих податків і зборів.

За оцінками експертів (див. табл. 9), при більшій фінансовій спроможності бюджету частка видатків на утримання апарату управління буде меншою, оскільки такі витрати (без урахування витрат капітального характеру, пов'язаних із утриманням органів управління) мають відносно усталену величину. Тому, у бюджетах із більшим ресурсом витрати на апарат управління у відсотковому вираженні є меншими. Внаслідок цього, такі громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій. Як і за результатами попередніх аналізів показників виконання окремих показників ОТГ, невеликі за територією та чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність. Також такі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління. Виняток становлять окремі громади, на територіях яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки.

¹⁵⁵ Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області — результати 9 місяців — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>

Таблиця 9

Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за 9 місяців 2018 року

Групи	Власні доходи на одного мешканця	Динаміка надходжень місцевих податків і зборів	Рівень дотаційності бюджетів (найвищий)	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ – більше 20%
Група 1	53,1 млн грн	165,2%.	48,3%	39 ОТГ – 44,8% (54,7% найвищий)
Група 2	33,0 млн грн	157,2%.	55,6%	60 ОТГ – 58,3% (54,9% найвищий)
Група 3	18,3 млн грн	173,3	58,8%	173 ОТГ – 76,2% (87,1% найвищий)
Група 4	9,7 млн грн	730%	62,2%	222 ОТГ – 89,5% (76,1% найвищий)
ВСЬОГО	14,6 млрд грн	У 69 ОТГ падіння у надходженнях	У 13 ОТГ рівень дотаційності перевищує 50%	У 35 ОТГ – питома вага більше 50%

Одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками фінансової спроможності та демографії є їх приєднання до інших територіальних громад та створення більшої за площею і чисельністю ОТГ. Навіть за умови відсутності у такої ОТГ на поточний момент економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання надасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок наявності більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у територію.

Також цей аналіз дає можливість побачити ОТГ зміну своїх позицій у рейтингу в порівнянні з першим півріччям та зробити відповідні висновки представникам органів місцевого самоврядування з метою покращення бюджетних показників.

В якості прикладу детальніше розглянемо фінансову спроможність ОТГ Київської області (див. рис. 7). За підсумками 9 місяців 2018 року середній показник надходжень власних доходів на 1-го мешканця по 9-ти ОТГ області збільшився на 1 848,1 грн (у 2,5 рази) та склав 3 031,8 грн (у тому числі: по 2-х ОТГ, утворених у 2015-2016 роках цей показник зріс на 32,6% та становить 2294,0 грн, а по 7-ми утворених у 2017 році – у 3 рази і становить 3 205,3 грн).

Щодо динаміки надходжень місцевих податків і зборів за 9 місяців 2018 року порівняно з 9 місяцями 2017 року, то найвищий темп зростання цих надходжень спостерігається по бюджету Калитнянської ОТГ (+54,1%), найнижчий рівень – по Пісківській ОТГ, де надходження зменшилися на 15,9%.

Серед ОТГ області 4 громади отримують з державного бюджету базову дотацію, 4 перераховують реверсну дотацію. Рівень дотаційності існуючих громад є не надто невисоким, найвищий показник в Узинській громаді, у якої обсяг базової дотації у загальній сумі доходів становить лише 7,5%.

Найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Калитнянської ОТГ – 34,7%, найменша – на бюджет Великодимерської ОТГ – 11,3%.

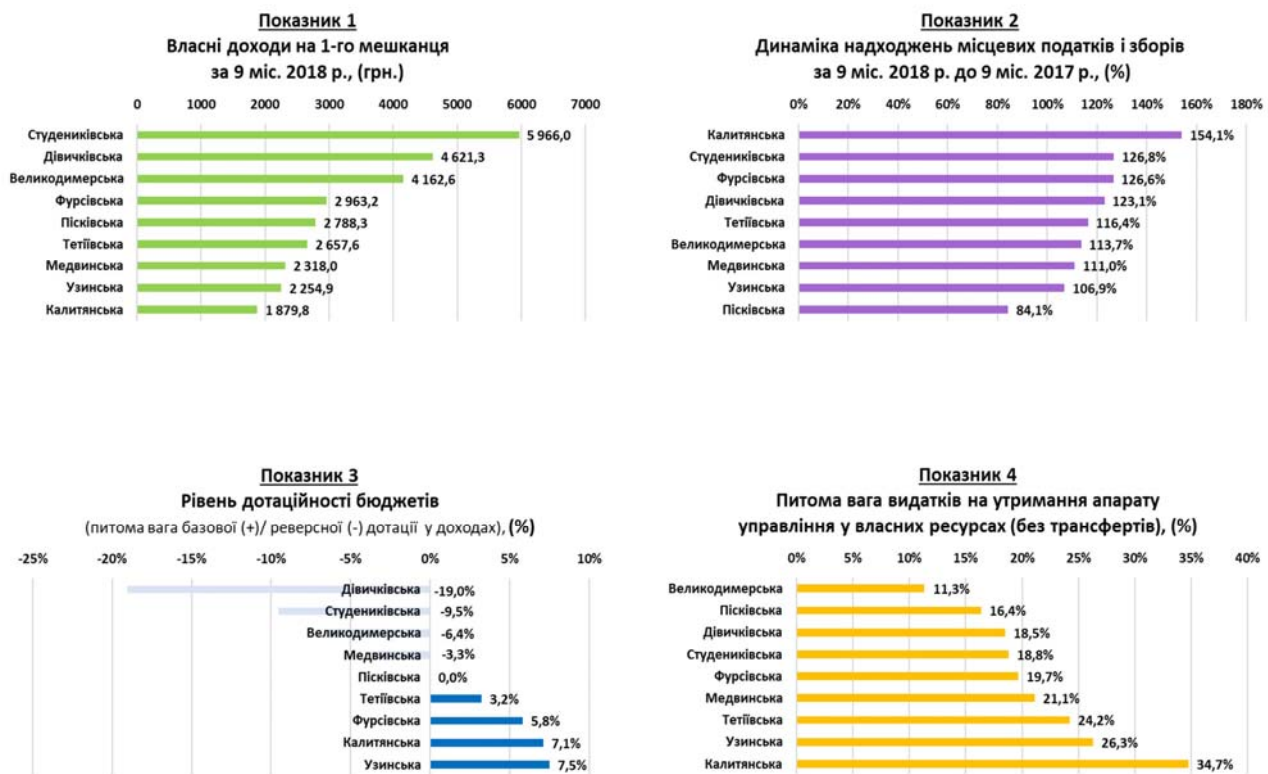


Рис. 7. Окремі показники виконання місцевих бюджетів 9 ОТГ Київської області за 9 місяців 2018 року¹⁵⁶

Слід зазначити, що надважливою є оцінка спроможності українських громад ще до їх об'єднання. Тому підтримуємо пропозицію Зелінського С.Е. здійснювати аналіз на основі наступного переліку показників (див. табл. 9).

Перші три показники визначають загальну бюджетну спроможність будь-якої громади. Якщо $КС < 1$, то громаді вистачає надходжень з власних податків та інших доходів для покриття необхідних витрат. Чим більше значення КВБЗ, тим краще. Позитивне значення ПД свідчить про профіцит бюджету громади, негативне – про дефіцит. Важливими показниками є значення частки (%) витрат на владу, які складаються з оплати праці ПОМС та утримання органу влади, від загальних витрат, і кількість населення на одну ПОМС. Ці показники відображають ефективність утримання місцевої влади. Чим менше витрати на владу і більше населення на одну ПОМС, тим більша ця ефективність. Два наступні показники показують, які податки найбільші і складають основну частку надходжень до бюджету ОТГ. Для сільських ОТГ — це земельний податок і єдиний податок, для ОТГ ще додається ПДФО і акцизний збір. Для сільських і селищних громад важливим показником є ефективність земельного податку, яка визначає надходження в перерахунку на 1 га землі.

¹⁵⁶ Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області — результати 9 місяців — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>

Таким чином, запропоновані показники дозволяють у кількісному вигляді порівняти різні ОТГ та допомагають визначитися із загальною спроможністю при їх об'єднанні та оцінити ефективність діяльності керівників громад. При наявності таких кількісних показників спроможні ОТГ будуть складатися із суміжних ОТГ, щоб отримати найкращий варіант об'єднання. Крім того, це будуть вагомими аргументами при спілкуванні з населенням сільських і селищних громад щодо їх об'єднання. Решта показників відображає фінансову ефективність різних видів забезпечення населення, яка вираховується у вигляді видатків, які нормовані на 1 особу (дитину). Саме ці показники мають говорити, про те, як буде змінено фінансове наповнення обслуговування населення, власне кажучи, що є пріоритетним завданням місцевої влади, особливо сільських територій.

Таблиця 9

Показники спроможності ОТГ¹⁵⁷

	Показник	Формула для розрахунку
1.	Коефіцієнт спроможності (КС)	Видатки / (Податки + Доходи)
2.	Коефіцієнт власного бюджетного забезпечення, тис. грн на 1 особу	(Податки + Доходи) / Кількість населення
3.	Профіцит-Дефіцит (ПД), тис. грн	Доходи – Видатки
4.	Витрати на владу, %	Видатки на утримання органу влади / Видатки
5.	Населення на одну посадову особу місцевого самоврядування (ПОМС)	Кількість населення / Кількість ПОМС
6.	Найбільші податки, %	(Земельний податок + Єдиний податок) / Податки
7.	Ефективність земельного податку, тис. грн на 1 га	Земельний податок / Загальна площа
8.	Ефективність витрат на дошкільну освіту, тис. грн на 1 дитину	Витрати на дошкільну освіту / Кількість дітей дошкільного віку
9.	Ефективність витрат на шкільну освіту, тис. грн на 1 дитину	Витрати на шкільну освіту / Кількість дітей шкільного віку
10.	Ефективність витрат на культуру, тис. на 1 особу	Витрати на культуру / Кількість населення
11.	Ефективність витрат на життєзабезпечення, тис. грн на 1 особу	(Витрати на дороги + Капітальні витрати + Благоустрій) / Кількість населення
12.	Ефективність соціальних витрат, тис. грн на 1 особу	Витрати на соціальну допомогу / (Пенсіонери + Інваліди)
13.	Ефективність первинного медичного забезпечення, тис. грн на 1 особу	Витрати на охорону здоров'я / Кількість населення

З метою оцінки фінансової спроможності конкретної ОТГ пропонуємо авторську методику, що включає наступні етапи аналізу:

1) аналіз кількісних характеристик та фінансової спроможності бюджету ОТГ;

¹⁵⁷Оцінка спроможності громад в Україні / С. Е. Зелінський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2016. — № 6. — С. 128-134. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_6_22.

- 2) аналіз практичних проблем бюджетування на рівні ОТГ, оцінка використання бюджетних коштів тощо;
- 3) аналіз боргоспроможності бюджету ОТГ, в тому числі місцевих запозичень, місцевих гарантій та муніципального боргу;
- 4) аналіз використання цільових бюджетних та позабюджетних фондів, зокрема соціального спрямування;
- 5) оцінка можливостей для формування власних фінансових ресурсів, для залучення альтернативних джерел доходів.

Аналіз кількісних характеристик та фінансової спроможності бюджету ОТГ базується на оцінці параметрів з урахуванням сучасного бюджетного та податкового реформування: обсягів акумульованих ресурсів, структури дохідних джерел і напрямків витрачання коштів, складових загального і спеціального фондів, розмежування поточного бюджету та бюджету розвитку (як складової спеціального фонду) та включає: 1) аналіз ступеню фінансової самостійності ОТГ та аналіз проблем мобілізації фінансових ресурсів; 2) аналіз самодостатності фінансів ОТГ, зокрема: — щодо співвідношення поточних видатків (соціального спрямування) і видатків бюджету розвитку (майнових видатків «виробничого» спрямування); — співвідношення видатків на виконання власних повноважень та видатків на виконання делегованих центральним урядом повноважень); — щодо забезпечення суспільних послуг на території громади.

З метою апробації запропонованої методики об'єктом аналізу обрано Кам'яномостівську ОТГ Первомайського району Миколаївської області. Однак зробити комплексну та якісну оцінку фінансової спроможності ОТГ за матеріалами її сайту не вдалось, так як виявилось недостатньо інформації.

У 2016 році відбулося створення Кам'яномостівської сільської об'єднаної територіальної громади (відповідно до Закону України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Адміністративний центр громади знаходиться в селищі Кам'яний Міст. Територія сільської ради складає 11977,7 га. Загальна кількість населення становить 4299 осіб, у тому числі дітей: дошкільного віку — 108, шкільного віку — 398. До складу Кам'яномостівської сільської ради входить 6 населених пунктів, в тому числі: селище Кам'яний Міст, село Катеринка, село Петрівка, село Кримка, село Коломиївка, село Кам'яний Міст.¹⁵⁸

Насамперед, варто зауважити, що Кам'яномостівська ОТГ, щодо якої було здійснено аналіз, не є об'єктивно найгіршою. Так, вона у другій частині рейтингу за результатами порівняльної оціночної моделі від експертів Центрального офісу реформ при Мінірегіоні, проте відповідно до кожного критерію перебуває у межах норми. Характеристика ОТГ за базовими показниками оцінки фінансової спроможності ОТГ представлена на рис. 9.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Кам'яномостівська сільська рада (ОТГ) — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/bjudzhet-otg-10-38-24-08-02-2018/>

¹⁵⁹ Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області — результати 9 місяців — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>

Результати рейтингу свідчать:

- 1) чисельність громади менше 5 тис осіб;
- 2) вага базової дотації менше критичного порогу;
- 3) витрати на управління апарату – більше норми, проте не критичною.

№ п/п	Область	Назва ОТГ	Загальна характеристика		Показник 1		Показник 2		Показник 3		Показник 4		Загальний рейтинг
			Площа ОТГ (км2)	Чисельність населення на 01.01.2016 (тис.ос.)	Власні доходи на 1-го мешканця за I півріччя 2017 (грн. на ос.)	Рейтинг	Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%)	Рейтинг	Капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з держбюджету)(грн./ос.)	Рейтинг	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%)	Рейтинг	
257	Миколаївська	Кам'яномостівська	119.8	4.0	708.8	278	18.6%	216	30,6	274	21.8%	163	257

Рис. 9. Характеристика Кам'яномостівської ОТГ за базовими показниками оцінки фінансової спроможності

Відтак, можемо зробити наступний висновок: хоча в рейтингу ОТГ і має 257 місце, це аж ніяк не характеризує її фінансово неспроможною. Навпаки, зважаючи на інші параметри, є перспективи нарощування.

Отже, у 2017 році до загального та спеціального фондів сільського бюджету надійшло доходів в сумі 25 754 810,79 гривень, в тому числі до загального фонду бюджету – 23 856 853,07 гривень, що становить 103,4 % до річного плану, до спеціального фонду – 1 897 957,72 гривень. Із загального обсягу доходів надходження дотацій склали 6 253 800,00 грн, або 100,0 % від запланованого обсягу, цільових субвенцій з державного бюджету – 11 257 826,00 грн, або 99,0 %. У порівнянні з 2016 роком надходження доходів до місцевого бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) збільшились на 22 004 142,93 грн або +586,7 %, в тому числі:

- до загального фонду зросли на 20 287 390,46 гривень або +568,4 %;
- до спеціального фонду – 1 716 753,47 гривень або +947,4%.

Зростання обсягів надходжень податкових і неподаткових надходжень у порівнянні із минулим роком склали 5 806 301,77 грн або у +238,3%, з них по загальному фонду надходження податків і зборів зосли на 5 672 675,30 грн, або +251,5 %, спеціальному фонду — на 133 626,47 грн або +73,7 %.

Виконання плану по доходах Кам'яномостівської ОТГ за підсумками 2017 р (див. рис.10) дає змогу побачити, за рахунок яких джерел формується фінансова спроможність ОТГ. По сільському бюджету Кам'яномостівської сільської ради видатки за 2017 рік склали 22 812 871,70 грн, в тому числі по загальному фонду проведено видатків на суму – 19 523 477,80 грн, по спеціальному фонду – 3 289 393,90 грн Із загального обсягу видатків сільського бюджету спрямовано:

- на утримання органів місцевого самоврядування – 1 883 631,74 грн;
- утримання установ освіти – 13 668 989,60 грн;
- установ охорони здоров'я – 3 578 600,00 грн;
- установ та програм соціального захисту населення – 1 046 410,55 грн;
- установ культури – 1 309 635,69 грн;

- на утримання інших установ, здійснення заходів та виконання програм – 1 325 604,72 грн.

Виходячи з даних сільського бюджету, можна зробити висновки, що більша частина їх йде на утримання установ у сфері освіти та охорони здоров'я та інших програм соціального захисту. Також слід зазначити, що кошти на розбудову соціального напрямку ОТГ також отримує завдяки субвенціям з державного бюджету (див. рис.11 та табл. 10).

Таблиця 10

**Видатки сільського бюджету Кам'яномостівської сільської ради
за 2017 р., %¹⁶⁰**

Видатки	% від загальної суми
На утримання органів місцевого самоврядування	8%
Утримання установ освіти	60%
Установ охорони здоров'я	16%
Установ та програм соціального захисту населення	5%
Установ культури	6%
На утримання інших установ	6%

На основі аналізу можна стверджувати, що ОТГ на перше півріччя 2018 року є боргоспроможною та немає жодних місцевих запозичень чи муніципального боргу.

Одним з вагомих кроків на шляху становлення Кам'яномостівської об'єднаної громади є створення Стратегії сталого розвитку на 2018-2026 роки в рамках Програми DOBRE ("Децентралізація приносить кращі результати та ефективність"), п'ятирічного проекту Агентства США з Міжнародного Розвитку (USAID), та за допомоги польсько-української експертної групи.

Кам'яномостівська об'єднана територіальна громада впроваджує механізми прозорості в бюджетному процесі. Так, разом з експертами партнерства «За прозорі місцеві бюджети» в рамках Програми «DOBRE» проведено інформаційну кампанію «від верей до дверей» під час якої презентовано жителям громади розроблений в рамках партнерства «бюджет для громадян», його структуру, напрямки спрямування коштів громади, а також об'єкти, які ремонтувались в 2018 році. Слід зазначити, що «бюджет для громадян» розроблявся в цьому році вперше і в подальшому громада щорічно буде використовувати практику його застосування, як простого механізму донесення важливої інформації про бюджетні кошти для жителів громади.

¹⁶⁰ Кам'яномостівська сільська рада (ОТГ) — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/bjudzhjet-otg-10-38-24-08-02-2018/>

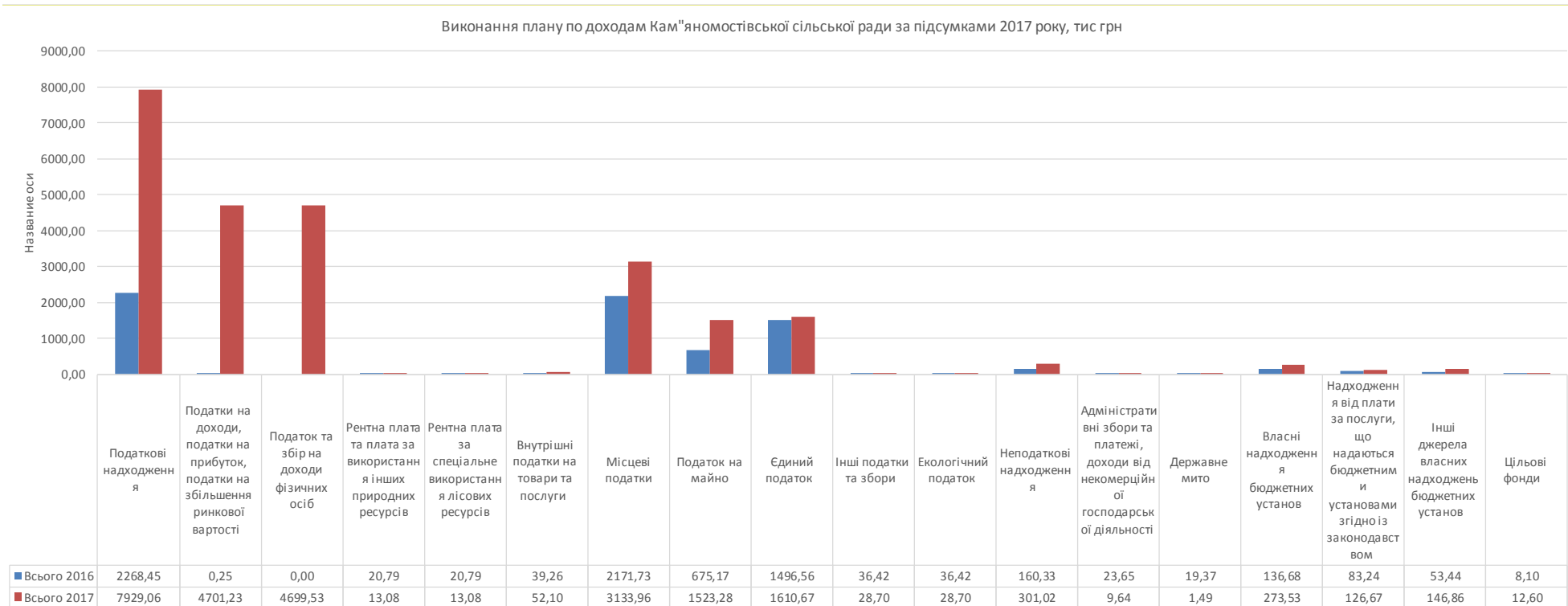


Рис. 10. Виконання плану по доходах Кам'яномостівської ОТГ за підсумками 2017 р, тис. грн¹⁶¹

¹⁶¹ Кам'яномостівська сільська рада (ОТГ) — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/bjudzhet-otg-10-38-24-08-02-2018/>

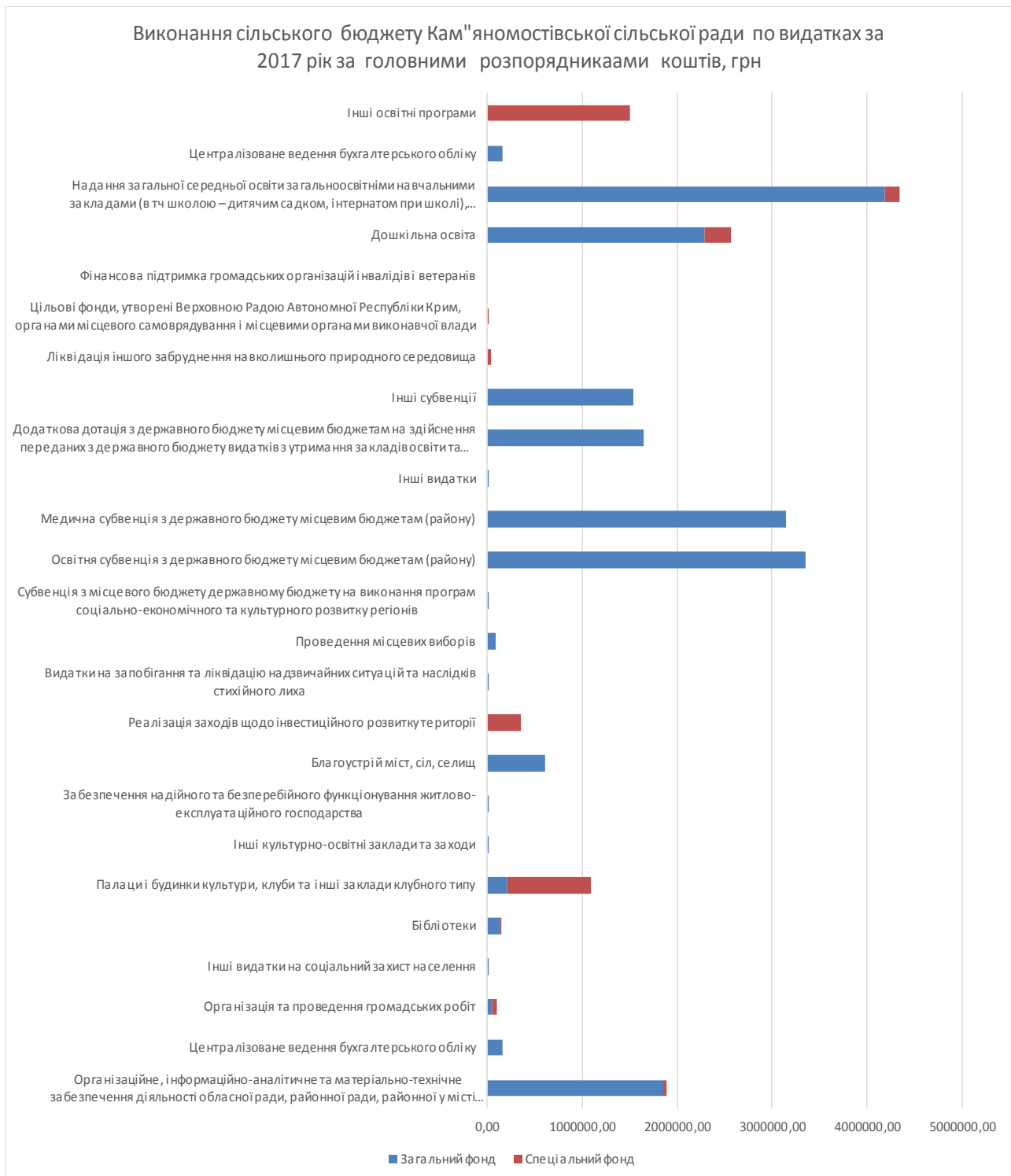


Рис. 11. Виконання плану по видатках Кам'яномостівської ОТГ за підсумками 2017 р, грн ¹⁶²

Окрім того, під час спілкування з людьми спеціалісти сільської ради змогли виявити проблемні питання, що турбують жителів та пропонували долучитись до формування бюджету на наступний 2019 рік, надавши письмову пропозицію, на що саме потрібно передбачити кошти в громаді в наступний рік. Серед 6

¹⁶² Кам'яномостівська сільська рада (ОТГ) — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/bjudzhet-otg-10-38-24-08-02-2018/>

наданих пропозицій переважно звучали проблеми облаштування майданчику для молоді, освітлення на різних вулицях села.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

В результаті дослідження перспектив забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в умовах реформи децентралізації на основі фінансового потенціалу запропонована інструментальна модель забезпечення фінансової спроможності та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, складовими якої є: бюджетна, інвестиційна, грантова, кредитна, земельні ресурси ОТГ, співробітництво громад. Кожна складова має набір інструментів, кожен з яких прямо чи опосередковано впливає на фінансову спроможність громад. Перед вибором інструментарію важливо звертати увагу на його недоліки та вміло їх ліквідували, мінімізувати. Ця модель може бути використана для абсолютно будь-якої ОТГ, проте лише після адаптації відповідно до її розмірів та можливостей управлінців.

Як при формуванні перспективної об'єднаної територіальної громади важливим є попередній розрахунок її фінансової спроможності, який дозволить оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків, так і при подальшому її функціонуванні з метою її соціально-економічного розвитку.

Задля цього було розглянута модель від експертів з фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International), що базується на вагомих показниках спроможності ОТГ, що служать для порівнюваності розвитку ОТГ та допомагають визначитися із загальною спроможністю при їх об'єднанні та оцінити ефективність діяльності керівників громад, а також запропонований аналіз на основі неї. Вартує уваги також розрахункова модель С.Е.Зеленського, запропонована для оцінки спроможності громад до їх об'єднання, перелік показників якої можна використовувати й в практиці ОТГ.

В якості пропозиції була розроблена методика оцінки фінансової спроможності конкретної ОТГ, та проведена її апробація, результатом якої стали наступні висновки: 1)методика аналізує фінансові показники, аби визначити рівень фінансової спроможності кожної окремої ОТГ; 2)за допомогою методики можна визначити рівень боргоспроможності та місцеві запозичення чи муніципальний борг, що в свою чергу покаже наскільки стабільним є процес наповнення бюджету громади та чи достатньо коштів для забезпечення потреб; 3)можна оцінити перспективи для формування власних фінансових ресурсів та для залучення альтернативних джерел доходів.

Насамкінець, вважаємо, що завдяки реформі децентралізації управління в Україні в перспективі мають бути створені спроможні територіальні громади, що здатні за наявності власних ресурсів (кадрових, фінансових, економічних

тощо) забезпечити розвиток території, якісне надання соціальних послуг та сприяти зростанню добробуту їх мешканців та загалом України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баб'юк І., Чепель О. – «Основні аспекти формування спроможних територіальних громад», — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscvevsamovryaduvannya/463/>
2. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
3. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування, Децентралізація: коротко про головне, за матеріалами USAID/Україна та Асоціації міст України, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscvevsamovryaduvannya/733/>
4. Бюджетний кодекс України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
5. Гончаренко М. В. «Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації», 2017 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-2/doc/2/03.pdf>
6. Гургула Т.В. «Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення», 2017 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2017/05/1-7-1-2017-21.pdf>
7. Децентралізація влади — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region>
8. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Е64 Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія Амосов
9. Європейська хартія місцевого самоврядування, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
10. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. // ВВР України. — 1997. — № 24.
11. Конституція України — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
12. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», 2015. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
13. І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий «Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи», 2014 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ird.gov.ua/pe/re201403/re201403_228_StoronyanskaIZ,PelehatyyAO.pdf
14. Кабінет Міністрів України, Розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р Київ. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
15. Кам'яномостівська сільська рада (ОТГ). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/bjudzhet-otg-10-38-24-08-02-2018/>
16. Козіна В, «Формування спроможних територіальних громад, Держслужбовець, травень, 2015/№ 5 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html>

17. Маркович Г. «Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад», — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/3958>
18. Михайлишин Л. Фінансове забезпечення місцевого управління: зарубіжний досвід для України / Л. Михайлишин // Збірник наукових праць: Ефективність державного управління. — 2010. — №23. — С.343–351.
19. Місцеві податки і збори / Т. Станкус, Ю. Крот. — Х. : Фактор, 2017. — 80 с.
20. Пелехатий А.О. Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації: проблеми та шляхи їх вирішення// Ефективна економіка № 11, 2016 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5260>
21. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О.Кириленко, Б.Малиняк, В.Письменний, В.Русін / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.
22. Податковий кодекс України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214, Київ.
24. Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області — результати 9 місяців — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>
25. Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>
26. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович / — К. : 2017. — 107 с.
27. Урядовий портал України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=246396558