

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЖИТОМИРСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ ТА СФЕРИ ОБСЛУГОВУВАННЯ
КАФЕДРА ФІНАНСІВ ТА ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ



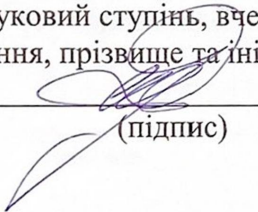
ПАВЛОВА Неллі Олександрівна
(студентка групи ЗФБС-22-М)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

ФІНАНСИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

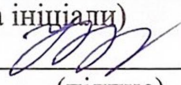
(представлена на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
освітньо-професійна програма «Фінанси, банківська справа та страхування»)

Завідувач кафедри фінансів та
цифрової економіки
д.е.н. проф. Н.Г. Виговська.
(науковий ступінь, вчене
звання, прізвище та ініціали)



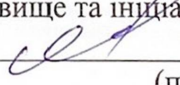
(підпис)

Науковий керівник
д.е.н. проф. Виговська Н. Г.
(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)



(підпис)

Рецензент
к.е.н., доц. Городиський М. П.
(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)



(підпис)

Житомир 2023

Анотація

Павлова Н. О. Фінанси об'єднаних територіальних громад.

Кваліфікаційна робота представлена на здобуття освітнього ступеня «магістр» галузі знань 07 «Управління та адміністрування» спеціальності 072 «Фінанси банківська справа та страхування». – Державний університет «Житомирська політехніка», Житомир, 2023.

Дослідження присвячено розвитку теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій з удосконалення фінансів територіальних громад.

Визначено сучасні реалії управління фінансами територіальних громад в Україні, а також обґрунтовані напрямки удосконалення системи управління розвитком громад.

Ключові слова: децентралізація, фінанси, територіальна громада, фінансова спроможність.

Annotation

Pavlova N. O. Finances of united territorial communities.

The qualification work is presented for obtaining the master's degree in the field of knowledge 07 "Management and administration" specialty 072 "Finance, banking and insurance". - Zhytomyr Polytechnic State University, Zhytomyr, 2023.

The study is devoted to the development of theoretical foundations and the development of practical recommendations for improving the finances of territorial communities.

The modern realities of managing the finances of territorial communities in Ukraine are determined, as well as justified directions for improving the community development management system.

Key words: decentralization, finance, territorial community, financial capacity.

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Розділ 1. Теоретичні основи фінансів об'єднаних територіальних громад.....	7
1.1. Особливості діяльності територіальних громад.....	7
1.2. Функції і принципи територіальних громад.....	17
1.3. Реформа децентралізації.....	30
Висновки до 1-го розділу.....	41
Розділ 2. Сучасний стан і перспективи розвитку фінансового забезпечення територіальних громад.....	43
2.1. Аналіз фінансової спроможності територіальних громад.....	43
2.2. Основні перешкоди для досягнення ефективного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.....	55
2.3. Перспективні напрями фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.....	58
Висновки до 2-го розділу.....	69
Висновки і пропозиції.....	71
Список використаних джерел.....	72

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В сучасних умовах реформування місцевого самоврядування, важливим аспектом державної політики є управління фінансовим розвитком територіальних громад, кінцевою метою якого є покращення умов проживання, праці та добробуту населення. Проте, сьогодні, перед територіальними громадами особливо гостро постає проблема належного виконання органами місцевого управління своїх функцій, яка переплітається з питаннями наповнення бюджету, формуванням достатніх фінансових ресурсів для належного фінансування соціальних потреб громад на основі принципу субсидіарності, реалізації програми їх економічного й технологічного розвитку. Основним поштовхом до вирішення такої ситуації є необхідність прогресивних змін в управлінні розвитком громад, а саме пошук шляхів збільшення бюджетних надходжень та забезпечення ефективного їх використання, що обумовило вибір теми дослідження на актуальну тему.

Значний вклад в дослідження різних аспектів формування, економічного, фінансового та правового забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) на території України внесли наступні вчені: Орлова Н., Козирєва О., Баб'юк І., Чепель О., Величко В., Мариніва А., Стешенко Т., Куценко Т., Сіренко Я., Гончаренко М., Гургула Т., Обушний С., Яковенко І., Korbutiak A., Lysenko Zh., Sokrovol'ska N., Oleksyn A., Yurii E., Васківська К., Пелехатий А., Галімух Ю., Лозінська Л., Зелінський С., Пальчук В., Кащишин М., Куйбіда В., Щур Р. Зважаючи на значний доробок вчених, потрібно зауважити, що окремі питання потребують подальшого, більш детального розгляду на теоретичному та практичному рівнях, що і зумовило актуальність теми кваліфікаційної роботи.

Метою кваліфікаційної роботи є обґрунтування теоретичних положень фінансів об'єднаних територіальних громад та розробка практичних рекомендацій з напрямів їх розвитку.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні **завдання**:

- розглянути особливості діяльності територіальних громад, об'єднання, створення громад та їх ознаки;
- охарактеризувати функції і принципи територіальних громад;
- детально розглянути реформу децентралізації;
- визначити переваги і недоліки децентралізації в Україні;
- проаналізувати фінансову спроможність територіальних громад;
- вивчити основні перешкоди для досягнення ефективного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад;
- визначити перспективні напрями фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Об'єктом дослідження є реформа децентралізації та фінансування об'єднаних територіальних громад.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти фінансів об'єднаних територіальних громад України.

Методи дослідження. У роботі використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, які ґрунтуються на сучасних теоретико-методологічних підходах, що дало змогу забезпечити досягнення поставленої мети та вирішення сформульованих завдань, зокрема: *аналізу і синтезу* – під час уточнення понятійного апарату та з'ясування місця фінансів територіальних громад в системі загальнодержавного управління; *індукції та дедукції* – для формулювання узагальнень, теоретичних висновків на основі вивченого матеріалу; *логіко-аналітичний* – для окреслення тенденцій розвитку, оцінки сучасного стану управління фінансами територіальних громад; *статистичної обробки інформації* – для визначення параметрів фінансового потенціалу, формування доходів та видатків бюджету громад; *узагальнення* – для формулювання висновків і пропозицій.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативні акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України; матеріали й статистичні дані Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України,

Державної податкової служби України, , наукові праці провідних вітчизняних і зарубіжних учених; ресурси мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у визначенні сучасних реалій управління фінансами територіальних громад в Україні, а також обґрунтуванні напрямків удосконалення системи управління розвитком громад. До найвагоміших наукових результатів, які характеризують новизну дослідження та особистий внесок автора, належать такі:

- систематизовано підгоди науковців до розуміння сутності об'єднаних територіальних громад (це спроможна соціально-економічна система із самостійно сформованими органами місцевого самоврядування, інтегрована локально, територіально, економічно і фінансово, здатна на основі різнорівневих зв'язків між її елементами забезпечити функціонування й розвиток інфраструктури та зростання суспільного добробуту);

- розроблено практичні рекомендації з напрямів розвитку діяльності об'єднаних територіальних громад.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні наукові положення кваліфікаційної роботи можуть бути використані органами місцевого самоврядування у процесі реалізації своїх повноважень, а також застосовуватися при викладанні дисциплін Бюджетна система, Місцеві фінанси та Бюджетний менеджмент.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи. Основні положення та результати дослідження доповідалися та опубліковані в матеріалах науково-практичних конференцій («Конференція, присвячена Дню науки», м. Житомир, 15-19 травня 2023 р. та «Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу», м. Житомир, 9-10 листопада 2023 р.)

Структура, зміст та обсяги роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, двох розділів, висновків і пропозицій, списку використаних літературних джерел. Загальний обсяг роботи складає 75 сторінок машинописного тексту, у тому числі 4 таблиці, 8 рисунків. Список використаної літератури нараховує 34 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФІНАНСІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Особливості діяльності територіальних громад.

Об'єднані територіальні громади (ОТГ) — це вид територіальних громад, які утворювалися в Україні під час реформи децентралізації у 2015-2020 роках шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст (відповідних сільських, селищних та міських рад).

Об'єднані територіальні громади утворювалися відповідно до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і урядової Методики формування спроможних територіальних громад за погодженням із обласними органами державної влади і самоврядування [9].

У червні 2020 року на основі вже утворених ОТГ були сформовані нові територіальні громади, що вкрили собою усю територію України (окрім Чорнобильської зони відчуження та Криму).

Із 2015 року термін «об'єднана територіальна громада» вживався лише для громад, що утворювалися добровільно відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Це було необхідно, щоб розрізняти об'єднані та не об'єднані територіальні громади, оскільки об'єднані громади отримували додаткові преференції та кошти від держави. Натомість на громади, утворені Кабінетом Міністрів у 2020 році, цей закон вже не поширювався, і усі громади отримували рівні розширені повноваження, тому слово «об'єднана» до них перестало застосовуватися.

Спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних 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.

Відповідно статті 3 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст [9].

Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, - селищною, центром якої визначено село, - сільською.

Закон передбачає декілька послідовних етапів процесу об'єднання [9]:

- ініціювання;
- підготовка рішень про об'єднання;
- рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- утворення об'єднаної територіальної громади.

Умови добровільного об'єднання територіальних громад:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання;

6) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області (частина перша статті 4 Закону).

Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;
- 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади) (частина перша статті п'ятої Закону).

Пропозиція щодо добровільного об'єднання територіальних громад може бути оформлена у вигляді [25]:

- 1) розпорядження сільського, селищного, міського голови (стаття 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), якщо таке об'єднання ініціює сільський, селищний, міський голова;
- 2) письмового звернення до сільського, селищного, міського голови від депутатів, якщо таке об'єднання ініціюється третиною депутатів від загального складу місцевої ради;
- 3) письмового звернення до сільського, селищного, міського голови з доданим відповідним протоколом проведеного зібрання членів територіальної громади або органів самоорганізації населення.

Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити:

- 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;
- 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади, який забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції.

Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію [26].

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується.

Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад.

Спільна робоча група готує проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад (стаття 6 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад").

Проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити (ст. 7 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад") [9]:

- 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;
- 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування;
- 3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад.

Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення.

Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України [9].

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок,

що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішень про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, звертається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому частиною четвертою статті 7 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [9].

Повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Після завершення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхні виконавчі комітети

продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету. Протягом зазначеного строку сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, очолює такі виконавчі комітети та входить до їх персонального складу.

Після завершення повноважень сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради у територіальній громаді, що увійшла до об'єднаної територіальної громади, відповідні функції одноособово виконує сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, з дня набуття ним повноважень до затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою персонального складу її виконавчого комітету.

Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Відповідно до частини 6-ої статті 7 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" у разі встановлення невідповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання [9].

Територіальні громади, що об'єдналися в тих областях, де відсутні затверджені перспективні плани, або у разі, якщо територія відповідних громад не охоплена схемою перспективного плану, але з дотриманням процедур, передбачених Законом, можуть претендувати на отримання статусу спроможної громади*, якщо їх основні параметри (паспорт) відповідають Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214.

За рішенням Кабінету Міністрів України, на підставі висновків відповідних обласних державних адміністрацій, до потенційно спроможних можуть бути віднесені територіальні громади, які об'єдналися навколо: міст обласного значення; районних центрів; населених пунктів, які раніше мали статус районних центрів; населених пунктів, територія яких не охоплюється зонами доступності вищезазначених потенційних адміністративних центрів.

Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" не зобов'язує територіальні громади об'єднуватися лише відповідно до перспективного плану формування територій областей і не встановлює будь-яких інших обмежень [9].

Такий формат добровільного об'єднання територіальних громад не суперечить Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" і не має слугувати підставою для відмови обласною державною адміністрацією у наданні висновку, передбаченого Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", та відмови Центральної виборчої комісії у призначенні перших місцевих виборів.

Разом з тим, територіальним громадам, що вирішили об'єднатися без урахування затвердженого Кабінетом Міністрів України перспективного плану, не гарантується надання статусу спроможних та отримання відповідних повноважень і прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом.

Зазначені громади також повинні отримувати державну підтримку, зокрема: інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну. Серед інших форм підтримки об'єднані громади можуть розраховувати на кошти державного фонду регіонального розвитку для реалізації інвестиційних проектів та програм, кошти міжнародних проектів та програм підтримки децентралізації в Україні шляхом участі у конкурсному відборі. Водночас необхідно звернути увагу, що об'єднані територіальні громади, які не визнані як спроможні, не можуть відповідно до чинного законодавства претендувати на кошти субвенції, що відповідно до Бюджетного кодексу України надаються на розвиток інфраструктури.

Враховуючи думку науковців-економістів, необхідно звернути увагу на необхідність використання поняття «територіальна громада» сукупності чинників не лише з економіко-правовою спрямованістю, а й соціальні фактори, можна виділити такі ознаки територіальної громади (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Головні ознаки територіальної громади як суб'єкта місцевого
самоврядування

<i>№</i>	<i>Ознака</i>	<i>Характеристика</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1.	Територіальна	спільне проживання членів територіальної громади на певній місцевості (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста) (ч. 1 ст. 140 Конституції України, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)
2.	Інтегративна	територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх громадян, що постійно мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»)
3.	Інтелектуальна	в основі конституювання територіальної громади закладені спільні інтереси її членів, обумовлені необхідністю вирішення питань місцевого значення (ч. 1 ст. 140 Конституції України).
4.	Майнова	територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності відповідних територіальних громад) (ч. 1 ст. 142 Конституції, статті 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).
5.	Фіскальна	члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України)
6.	Самоврядна	закріплене в Конституції та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування.

Такий перелік ознак територіальної громади дозволяє комплексно охопити всі аспекти розвитку та функціонування громад.

Питанням розвитку територіальних громад в Україні займалася велика кількість науковців, таких як: О.В.Батанов, О.Мороз, В.Кравченко, М.П.Орзіх і

багато інших. Також питання стосовно територіальних громад розглянуто в різноманітних законодавчих актах і в Конституції України.

В. Кравченко визначає територіальну громаду як сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. Тобто носієм місцевого самоврядування є визнаний правом колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою. Реалізація права територіальної громади на самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо, так і через відповідні органи (обласні, районні, міські, селищні та міські ради і через їхні виконавчі органи). Тому територіальний колектив виступає формою організації місцевої влади. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою. Воно може здійснюватися громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Підсумовуючи напрацювання сучасної науки у сфері дослідження територіальної громади, О.Мороз пропонує такий перелік ознак останньої:

- спільна територія існування (що може включати проживання, територію, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія у процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплачування комунальних податків.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що дискусії у визначенні дефініції «об'єднана територіальна громада» певною мірою є джерелом подальшого розвитку науки про місцеве самоврядування, каталізатором реалізації реформи децентралізації влади, рушійною силою у перетворенні ОТГ на ключову одиницю забезпечення економічних зрушень в Україні.

1.2. Функції і принципи територіальних громад.

Питання функцій місцевого самоврядування неодноразово ставали предметом наукових досліджень. Зокрема, окремі аспекти у згаданій сфері розглядалися в наукових працях таких учених, як Л.В. Баєва, О.В. Батанов, І.В. Гаращук, Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко, А.А. Стародубцев та інші. Більшість досліджень присвячено окремим функціям органів місцевого самоврядування, однак комплексних наукових праць, у яких піднімається проблема саме систематизації функцій об'єднаної територіальної громади, у вітчизняній науці конституційного та муніципального права недостатньо.

Функції місцевого самоврядування визначено на міжнародному рівні – у Європейській Хартії місцевого самоврядування, а також на національному рівні – Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Функції об'єднаної територіальної громади можливо визначити як регламентовані Конституцією та законами України напрями діяльності об'єднаної територіальної громади, які реалізуються громадою самостійно або через обрані нею органи місцевого самоврядування та які зумовлені метою і завданнями місцевого самоврядування. У науковій літературі підкреслюється, що функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. Наприклад, Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко та інші за об'єктно-цільовою характеристикою функції органів місцевої влади поділяють на:

- 1) бюджетно-фінансові;
- 2) матеріально-технічні;
- 3) інформаційні;
- 4) планування та програмування розвитку відповідних територій;
- 5) нормотворчі;
- 6) соціально-культурні;
- 7) екологічного контролю;

8) політичні тощо.

Крім того, на думку науковців, функції місцевого самоврядування також може бути класифіковано за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції: територіальних громад; місцевих рад; виконавчих органів; сільських, селищних і міських голів; органів самоорганізації населення тощо.

Різноманітність функцій об'єднаної територіальної громади вимагає їх певної систематизації, тобто об'єднання у групи за визначеним критерієм. У науковій літературі висловлюються різноманітні пропозиції із цього приводу. Так, Л.В. Баєва виокремлює дві великі групи функцій органів місцевого самоврядування – представницькі та виконавчо-розпорядницькі. До представницьких функцій вчена відносить політичну нормотворчу та установчу і контрольну. Політична функція полягає у забезпеченні участі населення через обраних представників у вирішенні питань місцевого значення; нормотворча – у прийнятті, зміні чи скасуванні правових актів органів місцевого самоврядування; установча і контрольна – у заснуванні певного кола суб'єктів права і здійсненні контролю за їхньою діяльністю. У свою чергу до виконавчо-розпорядницьких функцій науковець відносить: організацію виконання рішень представницького органу місцевого самоврядування й організацію управління на відповідній території у межах власних самоврядних повноважень і делегованих повноважень органів виконавчої влади.

В основу систематизації функцій об'єднаної територіальної громади необхідно покласти зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість. За вказаним критерієм доцільно виокремити такі групи функцій об'єднаної територіальної громади, які вона може реалізувати самостійно або через представницькі органи місцевого самоврядування.

Установча функція – полягає в утворенні територіальною громадою (об'єднаною громадою) представницьких органів місцевого самоврядування та наділення їх представницькою публічною владою: підприємств, установ та організацій комунальної власності, а також інших інститутів, за допомогою яких

виконуються основні завдання місцевого самоврядування, тобто вирішуються питання місцевого значення. Завдяки цій функції реалізується місцева демократія, установча влада місцевого населення як частини Українського народу, що проживає на певній території.

Управлінська функція – виражається у здійсненні об'єднаною територіальною громадою управління територією загалом, а також управління об'єктами комунальної власності, іншими ресурсами, які значаться у віданні відповідної територіальної громади (об'єднаної громади) зокрема. Управлінська функція реалізується об'єднаною територіальною громадою переважно через утворені нею представницькі органи місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідні органи місцевого самоврядування здійснюють управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріальнотехнічного та фінансового забезпечення. Водночас деякі функції можуть здійснюватися виключно об'єднаною територіальною громадою безпосередньо. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі, якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району в місті

Правотворча функція – реалізується шляхом прийняття, внесення змін та скасування актів місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 59 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Конституційний Суд України у Рішенні від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 надав роз'яснення щодо правового статусу актів органів місцевого самоврядування. Зокрема, зазначив, що органи місцевого самоврядування можуть приймати нормативні та ненормативні акти. Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їх виконання. Нормативні акти, навпаки, є актами необмеженої дії, поширюють її на невизначене або широке коло осіб, для яких вони є обов'язковими. При цьому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентовано, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Крім того, Конституційний Суд України роз'яснив, що за органами місцевого самоврядування законодавцем закріплюється право на зміну та скасування власних рішень. Разом із тим органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Зазначене є гарантією стабільності суспільних відносин між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє наявне становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення. Також не можуть бути змінені або скасовані індивідуальні акти органів місцевого самоврядування після їх виконання. Отже, правотворча функція реалізується об'єднаною територіальною громадою, як правило, опосередковано, через утворені представницькі органи місцевого самоврядування. При цьому об'єднана територіальна громада може безпосередньо впливати на рішення, що

приймаються органами місцевого самоврядування, через громадські консультації, слухання, інші форми місцевої демократії.

Дорадчо-консультативна функція – полягає у здійсненні об'єднаною територіальною громадою впливу на діяльність органів місцевого самоврядування та рішення, що ними приймаються. Так, наприклад, згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Також місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Отже, дорадчо-консультативна функція, виходячи з її назви, реалізується шляхом прийняття об'єднаною громадою рішень рекомендаційного, консультативного характеру, які хоча і є обов'язковими для розгляду відповідними органами місцевого самоврядування, однак у визначених випадках можуть бути відхилені (наприклад, місцева ініціатива, яка за результатами голосування не набрала необхідної кількості голосів).

Захисна функція – полягає у застосуванні об'єднаною територіальною громадою різних засобів щодо захисту інтересів як громади загалом, так і кожного її члена зокрема. Відтак згідно із ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Також положеннями ч. 1 ст. 38 цього Закону органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, щонайменше у двох випадках: коли такі акти обмежують права територіальних громад або обмежують повноваження органів місцевого самоврядування.

Контрольна функція – полягає у здійсненні об'єднаною територіальною громадою перевірки належного виконання завдань представницькими органами, напрямів витрачання ними коштів місцевого бюджету, а також, у необхідних випадках, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень представницьких органів та формування нових. Правовою основою здійснення згаданої функції є положення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» про те, що депутат відповідної ради не рідше одного разу на півріччя повинен інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців. Правовим засобом забезпечення реалізації зазначеної функції є право об'єднаної громади на ініціювання та вирішення у встановленому порядку питання про дострокове припинення повноважень депутата відповідної місцевої ради.

Контрольну функцію об'єднана територіальна громада може також здійснювати опосередковано через постійні комісії, що утворюються при виконавчих комітетах місцевих рад. У науковій літературі акцентується увага, що систематичне спостереження та перевірка виконання рішень ради, її виконавчого комітету, ефективності діяльності підконтрольних об'єктів реалізується шляхом вивчення постійними комісіями діяльності підзвітних і підконтрольних раді органів, питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій, їхніх філій і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб за дорученням ради, голови, заступників голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою.

Функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади, реалізується у формі співробітництва, взаємоузгодження інтересів тощо. Міста та села мають низку питань, які складно вирішувати самотійно, наприклад, збір, утилізація та переробка сміття, забезпечення якісного централізованого водопостачання та водовідведення,

ремонт та прибирання доріг, організація пасажирських перевезень, утримання пожежної охорони тощо. Ці та інші питання можуть бути вирішені більш ефективно за умови укладення угоди про співробітництво, налагодження інших видів зв'язків з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами). Взаємодія також може здійснюватися з органами державної влади різного рівня. Насамкінець варто зазначити, що функції об'єднаної територіальної громади постійно розширюються, що є покликом реформи децентралізації. Із цього приводу правильною видається думка О.В. Батанова про те, що незважаючи на повільний рух муніципальної реформи, функції об'єднаної територіальної громади безперервно розвиваються та вдосконалюються в ході їх здійснення. Загальною тенденцією їх розвитку в сучасних умовах, як зазначає вчений, повинно стати підвищення ролі людського фактора в управлінні державними і місцевими справами. У зв'язку із цим О.В. Батанов пропонує розробити закони про територіальні громади в Україні, про місцеві референдуми, про комунальну службу, а також прийняти Муніципальний Кодекс України, у якому б детально розписувались усі аспекти локальної діяльності населення, порядок формування, організації та діяльності муніципальних структур територіальних громад. Наведена думка потребує додаткової аргументації, оскільки такий кодифікований акт, як Муніципальний кодекс, має відповідати вимогам відносної стабільності, правової стійкості, що означає можливість розроблення такого акта лише на завершальній стадії муніципальної реформи.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», основними принципами місцевого самоврядування є:

- 1) народовладдя;
- 2) законність;
- 3) гласність;
- 4) колегіальність;
- 5) поєднання місцевих і державних інтересів;
- 6) виборність;

7) правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених чинним законодавством;

8) підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб;

9) державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;

10) судовий захист прав місцевого самоврядування.

Вихідним стосовно принципу *народовладдя* є принцип народного суверенітету, закріплений у ст. 5 Конституції України. З певними застереженнями можна стверджувати, що народ через територіальні громади, а нині й через право на об'єднання в територіальні громади втілює народний суверенітет у формі місцевого самоврядування.

Принцип *законності* в умовах дестабілізації багатьох сфер суспільного життя має особливе значення, оскільки без дотримання зазначеного принципу реформа децентралізації, як слушно відзначає О. Донченко, «дуже легко може не «посилити» державу, а перетворити її на «дезорганізацію», і можемо отримати регіоналізацію держави, тобто посилення ролі місцевих регіональних еліт». Однак реалізація принципу законності в місцевому самоврядуванні повинна ґрунтуватися не тільки на беззастережному дотриманні Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, а й, що не менш важливо, на уніфікованості (єдності) підходів до їх застосування.

Відповідно до принципу *гласності*, суб'єкти місцевого самоврядування зобов'язані провадити свою діяльність відкрито, що підтверджується низкою нормативно-правових положень. У сучасному суспільстві реалізація принципу гласності багато в чому забезпечується завдяки розміщенню на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет актуальної інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Нині навіть проводяться відповідні навчання з метою налагодження уніфікованої структури офіційних веб-сайтів об'єднаних територіальних громад, а також їх змістового наповнення, загальних порад щодо підготовки інформаційних повідомлень тощо. Крім того, усе більшого розвитку набуває електронне урядування, яке, згідно з Концепцією

розвитку електронного урядування в Україні, визначається як «форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян».

Колегіальність передбачає таку організацію, за якої кожна особа має право брати участь в обговоренні та прийнятті певних рішень. Варто зауважити, що колегіальність вдало поєднується та співіснує з принципом єдиначальності, який утілено на всіх ланках і рівнях системи муніципального управління, зокрема в існуванні інститутів сільського, селищного, міського голови, які серед іншого мають широкі повноваження з ініціювання та подальшого процесу об'єднання територіальних громад, а після такого об'єднання, згідно з ч.2 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування», відповідні функції одноосібно виконуються сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою.

Поєднання місцевих і державних інтересів як принцип місцевого самоврядування означає, по-перше, здійснення недержавними за своєю природою суб'єктами – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, територіальними громадами (а нині й об'єднаними територіальними громадами) – пошуку оптимальної рівноваги між локальними та державними інтересами; по-друге, «означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю не залежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі». Для влучного поєднання локальних і державних інтересів органи державної влади й органи місцевого самоврядування повинні насамперед знаходити шляхи та форми для ефективної співпраці й досягнення продуктивного рівня результативності свого функціонування.

Виборність, що є також однією з основ конституційного ладу, у сучасній демократичній державі є беззаперечною основою формування органів місцевого самоврядування. Принцип виборності в країнах континентальної (романо-

германської) моделі місцевого самоврядування, згідно якої Україна здійснює владу на місцях, за твердженням М. Кащишина, полягає в наступному:

- 1) виборності складу органів місцевого самоврядування та голів таких органів;
- 2) поєднанні виборності й призначуваності голів представницьких органів;
- 3) децентралізації влади тощо.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності доцільно розподілити на три складники, що заслуговують окремої уваги. *Правова* самостійність як принцип місцевого самоврядування є серцевиною Європейської хартії місцевого самоврядування, ч. 1 ст. 4 якої визначає необхідність закріплення повноважень і функцій органів місцевого самоврядування в конституції або відповідному законі, тобто місцева влада в межах закону має право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції та вирішення якого не доручено жодному іншому органу.

Організаційна самостійність місцевого самоврядування виражається в тому, що органи місцевого самоврядування характеризуються організаційною відокремленістю (вони наділені власною компетенцією в межах, визначених чинним законодавством). Основні суб'єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та їх органи – не є елементами державного апарату й не належать до механізму держави. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за їхніми діями можливий лише з метою забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Матеріально-фінансова самостійність, незважаючи на уявну «другорядну» роль, є необхідною передумовою для реалізації всіх інших принципів місцевого самоврядування. Своє відображення принцип матеріально-фінансової самостійності знаходить, зокрема, у ч. 2 ст. 142 Конституції України; ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу України (яка закріплює особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад); ч. 1 ст. 9 Європейської хартії місцевого

самоврядування (якою закріплено право органів місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мати власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень). При цьому, беручи до уваги всі позитивні риси та можливості, що надає матеріально-фінансова самостійність (особливо в умовах проведення реформи децентралізації), украй важливою є проблема збереження розумного балансу її обмеження, адже, як слушно стверджує О. Назар, «не обмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на певній території».

Концепція місцевого самоврядування, що укорінена в Європейській хартії місцевого самоврядування, передбачає право й спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання суттєвої частки та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Відповідальність розглядається як інститут, що покликаний бути засобом стримування дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування в межах правових і моральних норм, а також виступає як стимул ефективного функціонування зазначених органів. М. Іжа, А. Єфанов відзначають, що істотною кількістю місцевих рад вимога щодо *відповідальності й підзвітності* не дотримується та не втілюється в життя реальні інтереси територіальних громад. Дійсно, проблеми забезпечення принципу, що розглядається, відомі вже давно. Серед них варто назвати такі: 1) неврегульованість місцевих референдумів, численні правові проблеми в галузі статутів територіальних громад, що, у свою чергу, зумовлюють недосконалість механізму притягнення відповідних суб'єктів до відповідальності; 2) прогалини в механізмі притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відповідальності, у тому числі складність персоніфікації такої відповідальності, зумовлена колегіальною природою органів місцевого самоврядування; 3) наявність у чинному законодавстві фактично лише узагальнених вимог і положень щодо відповідальності зазначених суб'єктів

тощо. З огляду на зазначене, не викликає заперечень аргументація Н. Калинець щодо необхідності конкретизації відповідальності органів місцевого самоврядування в якомога більш повному вигляді саме на місцевому рівні.

Принцип *державної підтримки та гарантії* місцевого самоврядування впливає з нормативних положень ст. 7 (що закріплює визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні); ст. 142 (яка закріплює участь держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансову підтримку державою місцевого самоврядування тощо); ст. 145 Основного Закону (якою гарантується судовий захист прав місцевого самоврядування). Держава, маючи на меті розвиток демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності муніципального управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення створює організаційні, правові, матеріально-фінансові засоби сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування, а також відповідні умови для такої підтримки. Дослідники Астонського університету (Бірмінгем, Великобританія) визначають роль держави в місцевому самоврядуванні України, наголошуючи на тому, що, по суті, поняття автономного самоврядування як форми місцевої демократії в Україні недостатньо укорінене. Ця теза відображається в сильних пострадянських сподіваннях, що саме держава, а не громада повинна дбати про потреби людей. Нині держава всебічно підтримує процес об'єднання територіальних громад і приєднання до ОТГ на основі добровільності, надаючи фінансову підтримку (субвенції на формування інфраструктури ОТГ); організаційну підтримку, здійснюючи інформаційно-просвітницьке сприяння (наприклад, представники структурних підрозділів обласних державних адміністрацій можуть інформувати представників ОТГ про здійснення повноважень у сфері житлово-комунального господарства, освіти, надання адміністративних і комунальних послуг, можливості використовувати різні форми державної фінансової підтримки; надавати консультації у сфері туризму, зокрема щодо прокладення туристичних маршрутів і методичне забезпечення розглядуваних процесів.

Судовий захист прав місцевого самоврядування є гарантійним принципом, закріпленим у ст. 145 Конституції України, зміст якого полягає в такому: місцевому самоврядуванню необхідні судові важелі захисту в разі: 1) «зовнішніх» порушень права на місцеве самоврядування (суб'єктами порушення є органи державної влади та їх посадові особи). Наприклад, відмова в реєстрації статуту територіальної громади є підставою для оскарження в судовому порядку (ч. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування»); 2) «внутрішніх» порушень (суб'єктами порушення є органи й посадові особи місцевого самоврядування; порушеннях прав фізичних і юридичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування).

Натомість хотілось запропонувати більш повну класифікацію принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад та не обмежувати її тільки сферою дії (таблиця 1.2).

Таблиця 1.2.

Систематизація принципів фінансової діяльності об'єднаних
територіальних громад [31]

<i>№</i>	<i>Група принципів</i>	<i>Характеристика</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1	принципи, які будуть окреслювати головні засади, цілі та спрямованість фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад	До цих принципів слід віднести загальноправові принципи, які лежать в основі діяльності всіх органів як державної влади, так і об'єднаних територіальних громад. Це: принципи законності, гласності, публічності, справедливості, системності, своєчасності, об'єктивності, гнучкості, стійкості фінансової діяльності тощо
2	принципи, які будуть характеризувати діяльність суб'єктів об'єднаних територіальних громад, що здійснюють фінансову діяльність	Це: принцип рівноправності, самостійності, принцип розмежування компетентності тощо
3	принципи, що будуть націлені на досягнення поставленої мети у сфері фінансової політики об'єднаних територіальних громад, для отримання як позитивного, так і негативного результату	Це: принцип соціальної спрямованості фінансової політики, принцип єдності та узгодженості фінансової діяльності та фінансової політики у державі, принцип результативності фінансової діяльності

Продовження таблиці 1.2.

1	2	3
4	принципи захищеності фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад	Тобто органи та суб'єкти об'єднаних територіальних громад, які будуть здійснювати фінансову діяльність, мають не лише чітко слідувати нормам законодавства, а й нести передбачену відповідальність у разі порушення. Виокремлення цих принципів є пріоритетною умовою для здійснення подальшої фінансової діяльності об'єднаними територіальними громадами. Це: принцип відповідальності суб'єктів фінансової діяльності, принцип всебічного контролю за здійсненням фінансової діяльності, принцип невідворотності за порушення здійснення фінансової діяльності тощо
5	принципи, які будуть становити основи міжнародної діяльності	Це: принцип пріоритетності норм міжнародного права, принцип міжнародного співробітництва тощо.

Беручи до уваги те, що фінансова діяльність є досить великим правовим явищем та складається з низки важливих компонентів, реалізація яких залежить саме від належного функціонування фінансів. Саме у разі правильного функціонування всіх цих компонентів можна говорити про певну ефективність фінансової діяльності об'єднаної територіальної громади [31].

1.3. Реформа децентралізації.

Бюджетна децентралізація є складною реформою, яка покликана змінити всю систему управління країною, де громади отримують можливість самостійно ухвалювати рішення і відповідати за їх реалізацію, самостійно визначати пріоритети соціально-економічної і фінансової політики, їх реалізовувати.

Першим інструментом зміни системи управління став Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", ухвалений у 2015 році. У цьому ж році пройшли місцеві вибори у 159 об'єднаних територіальних громадах

(ОТГ), а вже у 2016 році вони перейшли на нові міжбюджетні відносини із державним бюджетом. Децентралізація місцевих бюджетів почалась із прийняттям змін до Бюджетного і Податкового кодексів, де були передані не тільки додаткові бюджетні повноваження, але і стабільні джерела доходів місцевих бюджетів для їх реалізації. На сьогодні в Україні 1470 громад, з яких понад більше однієї тисячі громад фінансово неспроможна. Близько 900 громадам не вистачає навіть покрити свої поточні видатки. І тут на центральному рівні необхідно ухвалити рішення про те, яким чином ці громади розвивати далі.

До 1 січня 2015 року, місцеві бюджети цілковито залежали від Державного бюджету, а тепер вони мають свої власні надходження і це стало можливим завдяки ухваленню низки законів та змін до Бюджетного і Податкового кодексів України. 28 грудня 2014 року було ухвалено такі важливі закони України: №79-VIII "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»; №837-VIII від 26.11.2015 р. "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад" від 26.11.2015 р. № 837-VIII.

Основні засади фінансового зміцнення місцевої влади закладено в статті 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування, де сказано, що «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Такі права вперше в історії незалежної України пропонується закріпити у проекті Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, нещодавно поданому Президентом на розгляд Верховної Ради. У пропозиції змін до статті 142 Конституції України, зокрема, зазначається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

- земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади;

– місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

Якщо вже йдеться про фінансову децентралізацію, порівняймо із формуванням відповідної статті чинної Конституції України, де такою основою названо лише «доходи місцевих бюджетів та інші кошти».

3 лютого 2020 року Верховна рада України звернулася в Раду Європи з запитом щодо надання підтримки Україні в процесі поточної конституційної підтримки, що стосується децентралізації в Україні (проект ЗУ №2598), але згодом цей закон було відкликано. Слід підкреслити, що висновки Венеційської комісії щодо цього тексту були в основному позитивні. Законопроект був прийнятим в першому читанні, але на друге читання винесений так і не був.

В Україні діє Національний проект децентралізації, який включає 25 Програм, основне місце посідає Програма «Підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку» (project/u-lead), сума допомоги Україні по даній Програмі з 01.01.2016 по 31.12.2023 рр. складе – 152,3 млн.EUR.

Закон України №1423 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» набув чинності частково 27 травня 2021 року та в цілому 01 липня 2021 року. Він дозволяє громадянам повноцінно розпоряджатися своєю землею.

В Україні 10-11 червня 2021 р. у Львові відбувся VIII Всеукраїнський форум місцевого самоврядування у форматі онлайн-трансляції, де було понад 900 учасників. Основні питання форуму: ефективність органів самоврядування, залучення інвестицій, завершення реформи децентралізації. Основна увага була прикута до фінансової децентралізації.

Українська асоціація районних та обласних рад 2 липня 2021 року провела Збори Асоціації на тему «Проблемні питання фінансового забезпечення районних рад».

В умовах децентралізації місцеві органи влади реалізують державну політику через суб'єкти управління – об'єднані територіальні громади. Стан економічного розвитку країни прямо залежить від можливості та зацікавленості громад займатися місцевим розвитком на своїй території. Основні результати проведення реформи децентралізації в Україні із супроводом їх нормативно-законодавчого забезпечення, починаючи з 2014 року до тепер, представлено у таблиці 1.3.

Таблиця 1.3.

Динаміка результатів проведення реформи децентралізації в Україні

<i>№</i>	<i>Період</i>	<i>Результати</i>	<i>Нормативно-правове забезпечення</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	2014-2019 рр.	Реформа децентралізації передбачає передачу всіх повноважень у прийнятті рішень, у тому числі і фінансових, від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізація надання базових адміністративних послуг. На кінець 2019 р. на території України зареєстровано 806 ОТГ	«Європейська хартія місцевого самоврядування» - основа політики реформи децентралізації в Україні Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади
		Фінансова децентралізація відбулась на основі внесених змін у Податковий та Бюджетний кодекси. Фінансування місцевих бюджетів збільшилось у 4,0 рази, з 68,6 млрд в 2014 р. до 275 млрд грн у 2019 р.	Бюджетний кодекс України Податковий кодекс України
		На основі прийнятих Законів України сформовано базовий рівень повноважень та фінансової підтримки органів місцевого самоврядування. У 2018 р. ОТГ отримали більше 1,5 млн га сільськогосподарських земель за межами населених пунктів у комунальну власність	Про добровільне об'єднання територіальних громад

Продовження таблиці 1.3.

1	2	3	4
		Для вирішення спільних проблем територій, а саме: переробки сміття, утилізації промислових відходів, розвиток спільної інфраструктури ОТГ укладають договори про співробітництво і цей процес продовжується. На початок 2019 р. 1188 ОТГ уклали 538 договорів про співробітництво	Про співробітництво територіальних громад
		Зростання державної підтримки ОТГ. За період 2015-2019 рр. за рахунок державної підтримки реалізовано більше, ніж 12 тис. проєктів розвитку ОТГ. Обсяги фінансової державної підтримки розвитку територій за період 2014-2019 рр. зросли у 41,5 рази	Про засади державної регіональної політики
2	2020 р.	Збільшення кількості ОТГ до 1146 у 2020 р. У 2020 р. на території України згідно прийнято законодавства утворено 136 районів замість 490 попередніх.	Про утворення та ліквідацію районів
3	2021 р.	Більшість існуючих малочисельних ОТГ об'єднуються, стануть спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створює стійке підґрунтя для наступних кроків реформи децентралізації, а також сприяє прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах	Оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації. Прийняття ряду важливих законів щодо розвитку децентралізації

Продовження таблиці 1.3.

1	2	3	4
4	3 2022 р.	Завершальний етап реформи повинен був проведений протягом 2022 р., проте в результаті широкомасштабного військового вторгнення російської федерації на території України та в зв'язку з оголошенням воєнного стану по всій території України завершення реформи децентралізації призупинено на невизначений час.	Очікуваними результатами завершального етапу реформи децентралізації влади було: розмежування повноважень між рівнями управління за принципом субсидіарності, мешканці громад мали отримати механізми та інструменти впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень, і як завершальний результат внесення змін в Конституцію України щодо децентралізації влади.

За узагальненими результатами процесу децентралізації та утворення ОТГ на території України зроблено висновок, що реформа децентралізації триває, процес створення ОТГ проходить інтенсивно, процес внесення змін у нормативно-правову базу, яка регламентує процес проходження децентралізації, також продовжується.

Данні питання все ще залишаються відкритими, а в зв'язку з повномасштабною війною, що триває в Україні вже майже рік та її наслідками було виявлено ряд проблем з якими стикаються місцеві органи влади та мешканці територіальних громад. Відповідно продовження реформ в напрямі посилення децентралізації в Україні повинно враховувати можливості подолання наслідків військової агресії рф.

31 травня 2021 року Уряд України ухвалив Бюджетну декларацію на 2020-2024 роки та подав на розгляд Верховної Ради України, яка б засвідчила просування реформи управління країною та її можливості щодо збільшення бюджетів місцевих громад.

Як видно із чинного законодавства та зібрань в Україні децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української

незалежності. Крім того, в Україну залучаються активно іноземні експерти щодо Програми «ULEAD з Європою».

Одним із інструментів реалізації регіональної економічної політики держави є місцеві фінанси. Підвищення фінансового (бюджетного) потенціалу місцевих фінансів залежить якості життя населення, боротьба з бідністю та зниження рівня інфляції. Місцеві фінанси об'єднують сукупність фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування і соціально-економічні відносини при формуванні, розподілу, використанні та нарощуванні фінансового потенціалу ОТГ.

Організація місцевих фінансів передбачає обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням, чіткий поділ дохідних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами; надання відповідних власних дохідних джерел місцевому самоврядуванню; самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів; забезпечення державної фінансової підтримки несамодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання; стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів; раціональне й економне використання матеріальних і фінансових ресурсів; здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів; гласність та відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Основними джерелами місцевих фінансів можуть бути: державні кошти, що передаються органам місцевого самоврядування органами державної влади у вигляді дохідних джерел та прав, відповідно до діючого законодавства; власні кошти місцевих органів; запозичені кошти або комунальний кредит кредити.

Складовими місцевих фінансів є місцеві бюджети, зокрема: цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності. Фінансові ресурси можуть бути залучені з кредитних і страхових організацій, від підприємств що мають місцеву форму власності. Підприємства, що існують і ведуть господарську діяльність на

території місцевого утворення, так само приймають участь в утворенні місцевих фінансів.

Основною складовою місцевих фінансів є місцевий бюджет, який являє собою централізований фонд фінансових ресурсів ОТГ, за доходи і видатки якого відповідає орган місцевого самоврядування. В зв'язку з цим особливої уваги набувають проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, адекватними новим завданням, які стоять перед ними.

2022 рік показав, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. Рік для країни був важким, але органи місцевого самоврядування (ОМС) продемонстрували належну підтримку не тільки силам тероборони, ЗСУ та національної безпеки, але й внутрішньо переміщеним особам, які потребували прихистку. Організація та забезпечення діяльності тероборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів – це ті речі, які ОМС взялися підтримувати із самого початку ганебного вторгнення РФ, забезпечуючи при цьому, постійну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на високому рівні). І це все незважаючи на щоденні обстріли. І все це завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу ОМС отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам.

Звісно, перші місяці війни досить негативно вплинули на фінансову і матеріалу основи місцевого самоврядування. Крім цього, держава повинна була забезпечити стабільні економічні умови для бізнесу, тому було запроваджено певні податкові пільги, до яких ОМС також повинні були пристосовуватись. І місцеве самоврядування виконало цю задачу на відмінно, адже в подальші місяці уже з власних коштів підтримували бізнес та формували різні програми підтримки суб'єктів господарювання.

Нижче наведено графік помісячних надходжень до місцевих бюджетів в розрізі видів надходжень:



Рис. 1.1. Графік помісячних надходжень до місцевих бюджетів в розрізі видів надходжень

Як бачимо, в березні та лютому податкові надходження значно знизились, але вже в травні відновили попередні темпи, нарощуючи обсяги.

Трансфертна політика була дещо відкорегована Урядом при внесенні змін до державного бюджету, тому субвенцій з державного бюджету були значно нижчі показників минулого року та коливались від 7 до 19 млрд гривень на місяць.



Рис. 1.2. Структура доходів місцевих бюджетів за видами надходжень у 2022 р.

Загалом за 2022 рік до місцевих бюджетів надійшло 555,1 млрд гривень доходів загального та спеціального фондів. Звісно, що найбільшу питому вагу склали податкові надходження 393,5 млрд грн, або 70,9% всіх надходжень. Офіційні трансферти склали майже 25%, тобто четверту частину всіх надходжень.

Джерелом місцевих фінансів є цільові фонди органів місцевого самоврядування. Цільовий фонд – є складовою спеціального фонду місцевого бюджету та використовується за цільовим призначенням, створюється з метою надходження додаткових фінансових ресурсів до спеціального фонду місцевого бюджету на фінансування видатків щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку території, соціального захисту населення, становлення і розвитку місцевого самоврядування, проведення загальноміських заходів.

Місцеві запозичення є джерелом фінансового забезпечення розвитку місцевого самоврядування і потужним фінансовим інструментом, який допомагає ефективно вирішувати їх поточні й довгострокові проблеми.

Найбільш поширеною формою залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування є випуск місцевих позик. Ринок муніципальних облігацій в Україні практично відсутній.

Високим потенціалом мобілізації доходів володіє місцеве господарство, комунальна та інша власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціальноекономічних потреб населення відповідної території. Основу місцевого господарства складають об'єкти комунальної власності. Суб'єкти господарювання комунальної форми власності є платниками як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, тобто вони наповнюють дохідну частину місцевих бюджетів, тому виникає питання ефективного управління об'єктами комунальної власності.

Важливою проблемою в сучасних умовах є взаємовідносини між державним і місцевим бюджетом. У щорічних законах про Державний бюджет України проводиться уточнення складу доходів загального та спеціального фонду місцевих бюджетів, визначається механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету, встановлюються розміри коефіцієнтів вирівнювання.

На основі проведеного аналізу фінансова (бюджетна) децентралізація в Україні має свої переваги та недоліки.

Переваги полягають в тому, що:

- місцеві бюджети отримали: фінансову самостійність, а об'єднані територіальні громади право на прямі міжбюджетні відносини;
- збільшено кількість податків і визначено їх процент, який залишиться на місцях і не зараховується до загальнодержавного бюджету;
- запроваджено нові види трансфертів зокрема це базова дотація, субвенції: освітня, медична та реверсна дотація.
- місцеві органи влади, крім казначейських рахунків, мають можливість розміщувати свої власні надходження в установах банків;

- органи місцевого самоврядування під власні гарантії можуть брати запозичення від міжнародних фінансових організацій які можна направляти на розвиток соціальної інфраструктури. До недоліків можна віднести:

- необхідно кардинально реформувати побудову бюджетної системи, яка має відповідати новим вимогам і завданням;

- в кінці минулого року не усі громади отримали майно, розрахунки були зроблені не зовсім правильно, тому виникла ситуація, що навіть бездотаційні (реверсні) громади, мають проблеми із дохідною частиною і не в змозі покрити видаткову частину дохідною, що створює проблеми з фінансування бюджетної сфери;

- відсутність достатніх джерел фінансування на державному і регіональному рівнях приводить до неефективного управління місцевими фінансами;

- недосконалі взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами, які проявляються у тому що в Україні ОТГ, в певній мірі, залежать від політики врегулювання міжбюджетних відносин, яка поступово повинна переходити від забезпечення бюджетними ресурсами ОТГ до бюджетного регулювання;

- в Україні відсутні органи адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування на рівні державних органів влади.

Висновки до 1-го розділу

Дослідивши теоретичні засади діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні дійшли наступних висновків.

1. Протягом останніх років неспростовними є певні успіхи в проведенні реформи децентралізації. З'явилися нові суб'єкти на місцевому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ). Їх функціонування має беззаперечні економічні вигоди як для населення, так і для держави. Проте сучасні умови функціонування об'єднаних територіальних громад демонструють ряд труднощів, пов'язаних з недосконалістю методичних основ фінансування їх діяльності,

Об'єднана територіальна громада – це спроможна соціально-економічна система із самостійно сформованими органами місцевого самоврядування, інтегрована локально, територіально, економічно і фінансово, здатна на основі різнорівневих зв'язків між її елементами забезпечити функціонування й розвиток інфраструктури та зростання суспільного добробуту.

2. Належне функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема ефективна реалізація повноважень органів місцевого самоврядування залежить від того, наскільки ефективно закріплені відповідні повноваження органів місцевого самоврядування у Конституції України та законодавстві. Реформа децентралізації в Україні, реалізацію якої розпочато у 2014 р., успішно продовжується. Нормативно-правова база, яка формує правові основи для здійснення реформи децентралізації, постійно удосконалюється.

3. На підставі різних поглядів науковців систематизовано принципи правового регулювання фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад; надано класифікацію, яка б забезпечувала виконання завдань фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад та належну державну політику у фінансовій сфері на рівні місцевого самоврядування. На підставі систематизації наявних наукових позицій запропоновано власну класифікацію принципів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад (п'ять груп принципів), яка у майбутньому може бути інтегрована в чинні нормативно-правові акти.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Аналіз фінансової спроможності територіальних громад.

Основним суб'єктом реалізації більшості функцій, пов'язаних із життєдіяльністю населення, є органи місцевого самоврядування. Акцент у бік розширення повноважень органів місцевого самоврядування є головною причиною сучасної децентралізації, яка узгоджується з історичним розвитком України як держави, побудованої на засадах провідної ролі місцевого самоврядування та принципах субсидіарності.

Для соціально-економічного розвитку та належного виконання покладених на органи місцевого самоврядування повноважень вони повинні мати достатній економічний, трудовий, інфраструктурний та природно-ресурсний потенціал. Водночас, значна частина виконуваних органами місцевого самоврядування функцій та повноважень потребує певної ресурсної бази.

У даному контексті актуальним питанням є формування системи індикаторів, за допомогою яких можна було б визначити рівень фінансової та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Для більш детального вивчення проблематики формування системи оцінювання спроможності територіальних громад, у рамках робочої групи з розмежування повноважень та оцінки спроможності територіальних громад Центру політико-правових реформ за підтримки Програми «ULEAD з Європою», експерти провели аналітичне дослідження, метою якого було:

- визначити актуальність чинних підходів до оцінювання спроможності громад;
- розробити актуалізовану методику визначення спроможності територіальних громад.

У процесі дослідження було обрано 11 показників для оцінювання фінансової спроможності територіальних громад, розрахованих на підставі даних про чисельність населення та показників виконання бюджету відповідної громади, а саме:

1. Доходи загального фонду з розрахунку на 1 мешканця;
2. Видатки загального фонду з розрахунку на 1 мешканця;
3. Видатки на утримання апарату управління з розрахунку на 1 мешканця;
4. Капітальні видатки з розрахунку на 1 мешканця;
5. Рівень дотаційності бюджетів;
6. Співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами громади;
7. Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади;
8. Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків;
9. Видатки на культуру та фізичну культуру і спорт з розрахунку 1 мешканця;
10. Питома вага трансфертів у дохідній частині бюджету;
11. Питома вага місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету.

Моделювання здійснювалося за різними методологічними підходами. Зокрема, розрахунок показників відповідної територіальної громади здійснювався за формульним підходом з подальшим співставленням із відповідними значеннями, розрахованими по всій сукупності територій, тобто із середніми або медіанними значеннями відповідних показників по всіх 1438 територіальних громадах.

Також було використано підходи, які передбачали розрахунки з подальшим співставлення і рейтингування показників у порівнянні з середнім або медіанним значенням показника по відповідних групах населення, на які були розподілені 1438 територіальних громад, залежно від чисельності населення.

Крім цього, було розроблено підхід для оцінювання фінансової спроможності із використанням моделі 10-бального тесту Кена Брауна. Цей підхід є досить популярним у багатьох країнах світу. Десятибальний тест Брауна включає в себе аналіз комбінації коефіцієнтів на основі фінансової інформації муніципалітетів, який визначає тенденції у фінансовій поведінці або становищі та оцінює результати діяльності місцевої влади. У нашому випадку 10-бальний тест Кена Брауна був переформатований та адаптований для оцінювання загальної сукупності територіальних громадах України.

Загалом, було розроблено шість варіантів оцінки фінансової спроможності територіальних громад:

- із застосуванням середнього значення відповідного показника по всій сукупності територіальних громад України (Варіант 1)
- із застосуванням медіанного значення відповідного показника по всій сукупності територіальних громад України (Варіант 2)
- із застосуванням середнього значення відповідного показника у розрізі груп громад, згрупованих за чисельністю населення (Варіант 3)
- із застосуванням медіанного значення відповідного показника у розрізі груп громад, згрупованих за чисельністю населення (Варіант 4)
- із використанням адаптованої моделі 10-бального тесту Кена Брауна (Ken W. Brown. The 10-Point Test of Financial Condition) для оцінювання загальної сукупності територіальних громадах України (Варіант 5)
- із використанням адаптованої моделі 10-бального тесту Кена Брауна для оцінювання територіальних громад, згрупованих за чисельністю населення (Варіант 6).

Таблиця 2.1

Порівняльний аналіз наведених підходів до оцінювання громад

Рівні спроможності ТГ	Варіант 1		Варіант 2		Варіант 3	
	Оцінювання у порівнянні з середнім значенням показника по Україні	% до загальної кількості ТГ	Оцінювання у порівнянні з медіаною показника по Україні	% до загальної кількості ТГ	Оцінювання у порівнянні з середнім значенням показника по групах населення	% до загальної кількості ТГ
Високий	54	3,8	155	10,8	87	6,1
Оптимальний	77	5,4	261	18,2	45	10,1
Задовільний	129	9,0	289	20,1	233	16,2
Низький	329	22,9	347	24,1	430	29,9
Критичний	849	59,0	386	26,8	543	37,8
	1438		1438		1438	
Рівні спроможності ТГ	Варіант 4		Варіант 5		Варіант 6	
	Оцінювання у порівнянні з медіаною показника по групах населення	% до загальної кількості ТГ	Оцінювання відповідно до розрахунків за кuartилями	% до загальної кількості ТГ	Оцінювання відповідно до розрахунків за кuartилями по групах населення	% до загальної кількості ТГ
Високий	145	10,1	436	30,3	427	29,7
Оптимальний	242	16,8	335	23,3	342	23,8
Задовільний	303	21,1	263	18,3	287	20,0
Низький	382	26,6	271	18,8	276	19,2
Критичний	366	25,5	133	9,2	106	7,4
	1438		1438		1438	

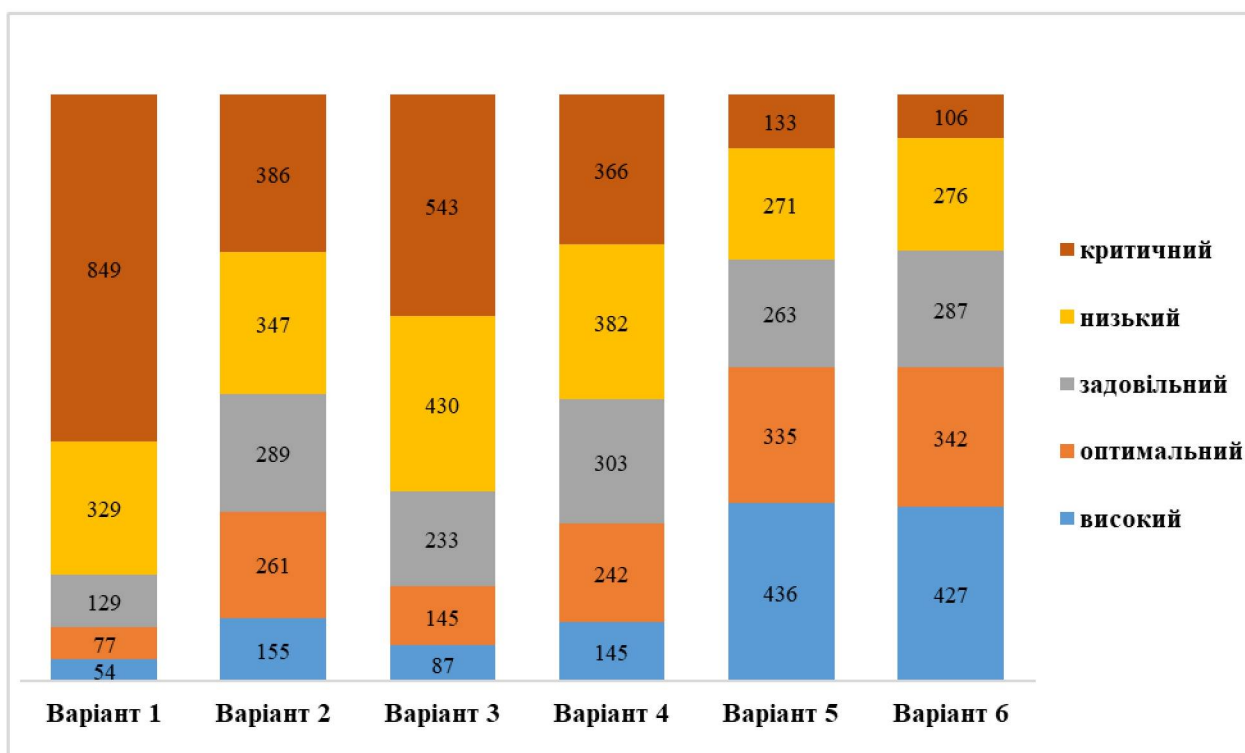


Рис. 2.1. Порівняльний аналіз наведених підходів до оцінювання громад

Кожен із розроблених варіантів детально проаналізований з урахуванням теоретичних та емпіричних даних. Серед іншого слід вказати на наступні аспекти:

- середні значення, розраховані для неоднорідних сукупностей, спотворюють характер та результати досліджуваного явища, що пояснюється математичними особливостями розрахунку середніх величин для великої групи неоднорідних показників;
- медіана є складнішим та більш повним і точним показником, ніж середнє значення, яке є простою сумою чисел. Однак, у розподілі показників, які характеризуються відчутною нерівномірністю, медіана (так само як і середнє), надає не досить об'єктивну інформацію про явища, тенденції.

Таким чином, можна зробити висновок, що використання середніх чи медіанних величин для аналізу сукупності даних, що характеризується суттєвою нерівномірністю та неоднорідністю, призводить до хибної інтерпретації даних та може формувати невірну оцінку.

З огляду на це, з'ясувалося, що найбільш оптимальним і таким, що має належне обґрунтування підходом до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад в Україні є адаптована модель 10-бального тесту Кена Брауна. Відповідно до цього методологічного підходу, сукупність громад розподіляється і оцінюється відповідно до рівномірного розподілу на квартилі, які формуються в залежності від об'єктивного ранжування показників.

У дослідженні принципи методу Брауна були застосовані для оцінювання 1438 територіальних громад за 11 показниками фінансової спроможності.

На першому етапі розраховували значення кожного з обраних показників у розрізі громад.

На другому етапі ранжували кожен показник від найвищого значення до найнижчого або навпаки. Окремі показники свідчать про вищу спроможність, якщо вони мають вищі значення, тоді як інші є позитивними, якщо вони мають нижчі значення. Наприклад, сума доходів на 1 жителя – є позитивним показником за умови більших значень. Тоді як сума видатків на утримання апарату управління з розрахунку на 1 жителя належить до показників, які оцінюються більш негативно по мірі зростання відповідних значень.

На третьому етапі розподілили відповідні показники на 4 квартилі (квартиль містить 25% від загальної сукупності 1438 громад). У 1 квартилі розташовано громади з найкращими значеннями відповідних показників, у 4 квартилі – відповідні значення, які є найнижчими.

Далі – громади, які знаходяться у 1 квартилі, отримують +2 бали, у другому квартилі – 1, у третьому – 0, громади, що увійшли до четвертого (найгіршого) квартилю отримують -1.

На останніх етапах оцінили фінансовий стан громад та їх градуювання (ранжування) за відповідними категоріями: високий рівень, оптимальний, задовільний, низький, критичний.

Нижче відображено результати оцінювання за обраною методикою у розрізі територіальних громад кожної з областей України (на основі даних за 2021 рік):

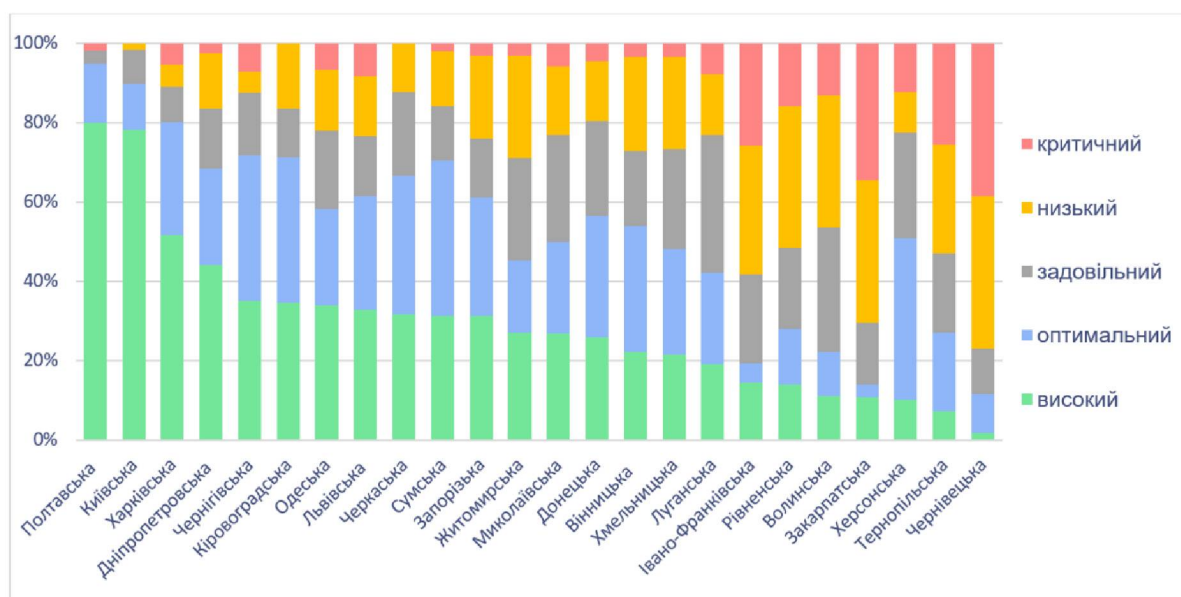


Рис. 2.2. Розподіл громад (відсоток від загальної кількості громад області) в залежності від рівня фінансової спроможності в розрізі областей

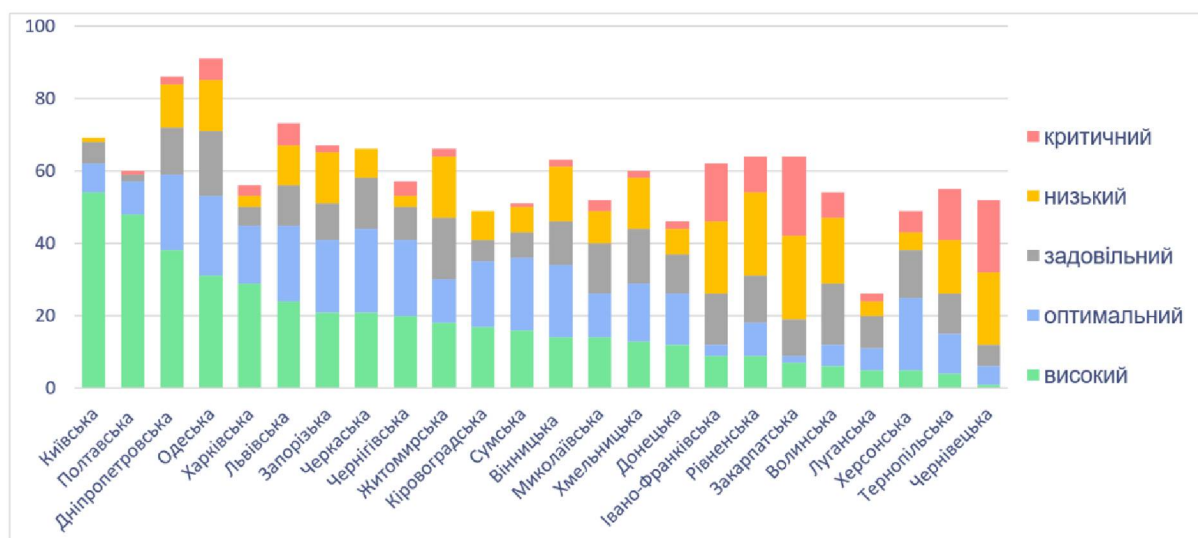


Рис. 2.3. Розподіл громад (за кількістю) в залежності від рівня фінансової спроможності в розрізі областей

Запропонований методологічний підхід до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад можна застосовувати для:

- аналізу та коригування (за необхідності) адміністративно-територіального устрою;

- оцінювання ефективності функціонування територіальних громад та аналізу їхньої спроможності забезпечувати виконання наданих їм повноважень;
- формування державної політики щодо функціонування місцевого самоврядування;
- оцінювання спроможності територіальних громад місцевими органами влади (у межах області);
- формування державної регіональної політики, у тому числі для визначення функціональних типів територій.

Одночасно з цим, для комплексного оцінювання потенціалу територіальних громад, поряд із фінансовими показниками необхідно здійснювати оцінювання показників, що характеризують основні демографічні, фінансово-економічні та інфраструктурні параметри, які визначають функціонування та розвиток відповідної територіальної громади.

Однією з головних проблем, що виникають під час організації ОТГ, є проблема забезпечення їх реальної спроможності. У цьому разі ключовим чинником є наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури.

В існуючих дослідженнях 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. Отже, фінансову спроможність муніципального утворення (або ОТГ) доцільно визначити як його здатність забезпечувати надходження у достатньому обсязі фінансових ресурсів, формувати ефективну структуру їх джерел, здійснювати якісний розподіл фінансових ресурсів, сприяти їх ефективному використанню для подолання дестабілізаторів, а також створювати умови для досягнення стабільності соціально-економічного розвитку ОТГ у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

Проведене дослідження сучасних наукових напрацювань дає змогу зробити висновок, що в процесі створення ОТГ можна виділити три види фінансової спроможності:

- потенціальну, чи розрахункову, спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану;
- спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- реальну спроможність, яка визначається вже після того, як ОТГ сформована і показує певні результати діяльності.

Фінансова спроможність громад є запорукою добробуту кожної території зокрема та інструментом регіонального розвитку, тобто в процесі реалізації реформ та делегування державою повноважень громадам виникають нові можливості, що системно мають впливати на спроможність та самостійність об'єднаних територіальних громад. Водночас маємо констатувати нелогічність та незавершеність певних кроків у цьому напрямі: розширення повноважень переважно не супроводжується очікуваним збільшенням фінансування на реалізацію цих повноважень, що, своєю чергою, паралізує основну діяльність органів місцевого самоврядування, які до цих викликів не готові. Типовим прикладом є рішення щодо передачі громадам повноважень у сфері соціального захисту, для реалізації чого громади мають самостійно створити для працівників робочі місця, забезпечити оргтехнікою, хоча кошти для цього передбачені відповідними фондами державного рівня.

Ще одним прикладом подібної неузгодженості є проблема з пільговими перевезеннями: держава мала б передбачити механізм компенсації такого виду перевезень шляхом надання окремої субвенції, а фактично ОТГ її не отримують. Проблемою є те, що субвенція спрямовується на рахунки винятково головних розпорядників коштів, а ОТГ такими не є, тому кошти заходять на райони, які, своєю чергою, розподіляють субвенцію. У результаті до ОТГ надходить із району значно менше коштів, аніж фактичний розмір компенсації

пільгових перевезень (за оцінками громад, обсяг фактичних надходжень становить лише 30% від потреби). За таких умов ОТГ вимушені дофінансовувати пільгові перевезення за рахунок власних коштів, можливості для чого є обмеженими.

Важливим аспектом зазначеної проблеми є також недотримання державою термінів фінансування. Типовою є ситуація, коли субвенція надходить зі значним запізненням, що суттєво обмежує можливості громади вчасно використати кошти через тривалий термін проведення тендерних процедур. Результатом часто є повернення грошей державі як невикористаних протягом фінансового періоду. У цьому контексті актуальним є завдання обґрунтування рекомендацій щодо внесення змін у тендерне законодавство України та регламент процесу закупівель за бюджетні кошти.

Отже, є підстави констатувати, що на виконання делегованих громадам повноважень держава не виділяє достатнього обсягу фінансування та спричинює додаткові проблеми через нестабільність надходжень. Сьогодні спостерігається швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури, що знижує мотивацію громад до об'єднання та обмежує можливості концентрації ресурсів на соціально-економічний розвиток.

Ще однією проблемою, яку часто відзначають громади, є необхідність роботи через Казначейство, яке має складні, тривалі і бюрократичні процедури. Водночас якщо ОТГ відкриє рахунок в іншому банку, Казначейство не покриває обсяги тимчасових касових розривів таких громад, що може призвести до виникнення дефіциту коштів, наприклад у період, коли відбувається масова відпускна кампанія. Тому наявність у ОТГ рахунків в інших банківських установах, окрім Казначейства, це скоріше винятки.

Також чинником, що негативно впливає на формування бази податкових надходжень ОТГ, є питання земельних ресурсів. До початку реформи в управлінні органів місцевого самоврядування перебувала виключно земля в межах населених пунктів. Землі за межами населених пунктів перебували в

управлінні Держгеоземкадастру, що фактично призводило до неможливості використання цих земель для залучення потенційних інвесторів та відсутності механізмів впливу керівництва громад на діючих користувачів земель. У 2018 р. розпочався процес передачі земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів в управління ОТГ. Це був необхідний крок, адже в 2018 р. плата за землю становила понад 13% від загальних доходів бюджетів ОТГ. Повна передача земель сільськогосподарського призначення у власність громади теоретично може значно збільшити цей відсоток. Водночас виникла низка проблем у реалізації цього процесу. Так, відсутня інвентаризація земель. Кабінет Міністрів задекларував (і є відповідний наказ Держгеоземкадастру), що інвентаризація земель буде проводитися за кошти державного бюджету і передача земель в управління ОТГ відбудеться після завершення такої інвентаризації. У реальності цей процес занадто затягується, що призводить до неможливості передачі земель в управління ОТГ. Більше того, громади зазначають, що дані, наявні в базах Держгеоземкадастру, є неточними і неповними. Документи на землю зберігаються здебільшого в паперовому вигляді, а якісного електронного реєстру взагалі не існує. Більше того, основний масив зберігається в районних управліннях земельних ресурсів.

Окремо варто відзначити ще один аспект проблематики земельних ресурсів в ОТГ – більшість земель уже передано в користування. Передача земель у власність громади мала на меті створити можливість розпоряджатися землею на свій власний розсуд та отримувати від цього податкові надходження. Але це все не стосуватиметься земель, що вже були передані у користування. Як наслідок, громада лише в теорії отримує великий ресурс, але жодним чином не може вплинути на нього. Більше того, в разі передачі у власність громади вже орендованої ділянки має бути отримана згода від орендаря. Якщо цього не буде зроблено, громада нічого не отримає. І це є не єдиним негативним наслідком. Після закінчення терміну оренди ділянки виставляються на аукціон, де перемагає той, хто зможе запропонувати найвищий відсоток орендної плати. І найчастіше таким переможцем буде не місцевий фермер, а великий агрохолдинг,

zareєстрований не на території громади. Як наслідок, податки сплачуватимуться за місцем реєстрації, а не до місцевого бюджету.

Однією з найбільш складних для вирішення проблем більшості громад на етапі забезпечення фінансової спроможності є низький рівень залучення потенційних інвесторів. Фактично лише після свого утворення ОТГ отримали можливість залучення інвесторів за рахунок використання земельних ресурсів за межами населених пунктів, створення стимулів та пільг для інвесторів (через самостійне управління розмірами місцевих податків) і рекламу власного інвестиційного потенціалу.

Часто громади не мають досвіду в такій діяльності і, відповідно, не мають жодних планів розвитку інвестиційної привабливості територій. Напрацювання таких планів часто є неможливим через відсутність працівників із відповідним рівнем підготовки, а залучення зовнішніх експертів є дорогим. Тому здебільшого напрацювання у сфері залучення інвесторів та розвитку інвестиційної привабливості громад є наслідком участі в різних програмах.

Комплекс проблем, якими супроводжується процес забезпечення фінансової спроможності громад в Україні, зумовлює потребу обґрунтування та реалізації низки напрямів, пов'язаних із поєднанням інструментів інституційного та нормативно-правового регулювання на рівні держави, та самостійних кроків громад у напрямі посилення власної спроможності приймати коректні рішення щодо раціонального використання наявних ресурсів, захисту інтересів громади.

Тобто сприятлива політика держави буде набувати максимальної продуктивності лише за умови зростання управлінської компетентності фахівців, які приймають рішення на місцевому рівні та діють у межах сучасної управлінської моделі, яка забезпечує ефективність кожного процесу, результат якого працює на зміцнення громади та кожного її жителя.

Виходячи з вищезазначеного, для забезпечення фінансової та економічної спроможності ОТГ доцільно запропонувати такі заходи:

- сформувати чітку структуру розподілу повноважень та фінансових ресурсів за рівнями бюджетів (державний, обласні, об'єднаних територіальних громад або міст обласного значення);
- законодавчо врегулювати надання дозволу громадам управляти власними земельними ресурсами, що сприятиме зміцненню матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, якісному плануванню розвитку території;
- дати змогу зараховувати до бюджетів ОТГ частину коштів від податку на прибуток підприємств, які діють на їхній території;
- звільнити суб'єкти підприємницької діяльності від сплати частини податку на прибуток підприємств під час фінансування ними проєктів, які сприятимуть розвитку місцевого самоврядування та поліпшенню благоустрою територій громад, у яких вони проводять свою діяльність.

2.2. Основні перешкоди для досягнення ефективного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Територіальна громада як соціально-економічне явище є особливим утворенням з притаманною їй відповідною низкою якісних і кількісних характеристик. Територіальна громада як провідний суб'єкт місцевого самоврядування посідає одне з важливих місць у теоретичних дослідженнях щодо визначення її природи, сутності, ознак та місця й ролі у стратегії розвитку всієї цілісної фінансово-економічної системи країни. Особливої актуальності такі питання набувають в сучасних умовах процесів децентралізації та становлення новітньої системи організації функціонування фінансів місцевого самоврядування в Україні як складної інтегрованої економічної системи з відповідними властивостями розвитку.

Територіальна громада як інституційний суб'єкт фінансових відносин формується, розвивається та функціонує в рамках мікро- та макроінституційного середовища в контексті принципово нової моделі системи місцевого

самоврядування загалом та місцевих фінансів зокрема з відповідною упорядкованою системою діяльності суб'єктів фінансових відносин, головним з яких сьогодні виступають територіальна громада та органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України, об'єктами є фінансові ресурси, що мобілізуються, розподіляються та використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій і завдань.

Закономірності становлення світогосподарської системи показують, що ефективність виконання територіальною громадою покладених на неї функцій і досягнення стратегічних пріоритетів вимагає належного фінансового забезпечення як поточного функціонування, так і цілей розвитку. Фактично має місце перенесення ваги процесів соціально-економічного розвитку на місцевий рівень. У цих умовах територіальна громада має виступати одночасно і як носій соціально-економічного розвитку територій, і як рушійна сила досягнення стратегічних цілей територіального утворення.

Водночас сукупність системних проблем в економіці України, пов'язаних із недосконалістю управління процесами формування та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні, практично унеможлиблює досягнення означених завдань територіальної громади.

До основних перешкод для досягнення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сучасному етапі віднесено такі: невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад цілям підвищення їх фінансової спроможності; відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій; суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості; неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна та горизонтальна розбалансованість; мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій; недосконалий механізм проведення Державною казначейською

службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

Таким чином, означена сукупність наявних проблем поряд із новими викликами, що диктуються сучасними реформами в країні, доводять необхідність кардинальних змін у практиці управління фінансовими ресурсами як на рівні держави, так і регіонів, територіальних громад, перегляду форм і механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення наявної моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямі посилення оптимальності її фіскального та стимулюючого ефектів і відповідності як реаліям сьогодення, так і потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усунення диспропорцій фінансової забезпеченості окремих територій, зниження напруги у міжбюджетних відносинах.

Податковий потенціал ОТГ визначається величиною можливих податкових надходжень, які можуть бути зібрані від підприємств та населення на її території [32].

На шляху до розвитку підвищення податкового потенціалу ОТГ, існують певні проблеми та виклики, які необхідно враховувати.

Найбільш поширеними з них є:

1. Відсутність достатнього рівня податкової культури серед населення ОТГ. Багато громадян не розуміють, які податки вони повинні сплачувати та на які цілі вони йдуть.

2. Відсутність достатнього рівня платоспроможності серед населення ОТГ, що може призвести до того, що платіжні зобов'язання не будуть виконуватися вчасно.

3. Відсутність розвинутої інфраструктури на території ОТГ, що може ускладнити збір податків та розвиток підприємництва.

4. Недостатня координація та співпраця між органами державної влади та місцевого самоврядування, що може призвести до недостатньої ефективності управління податковими питаннями.

5. Недостатня кількість кваліфікованих кадрів у сфері податкового управління та аналізу даних, що може призвести до недостатньої ефективності управління податковими питаннями [32].

На жаль, не завжди розвиток ОТГ супроводжується відповідним збільшенням податкових надходжень. Це може бути пов'язано з рядом чинників, таких як низький рівень доходів населення, низький рівень розвитку підприємництва, недостатня ефективність управління, відсутність високотехнологічних підприємств тощо. У таких випадках важливо звернути увагу на проблеми, що перешкоджають розвитку ОТГ, та здійснити заходи для їх вирішення [32].

2.3. Перспективні напрями фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Багато науковців та економістів по всьому світу досліджують питання фінансового забезпечення ОТГ, і ця тема залишається дуже актуальною, особливо серед українських вчених. Тому, доцільно розглянути особливості трактування сутності «фінансового забезпечення ОТГ» серед українських науковців.

Так, Н.Ю. Мельничук вважає, що це сукупність фінансових ресурсів, які зосереджуються у фондах, та, використовуючи які органи місцевого самоврядування виконують покладені на них функції.

М.В. Гончаренко має думку, що це сукупність заходів спрямованих на мобілізацію наявних, та виявлення і залучення потенційних фінансових ресурсів місцевої влади, держави, суб'єктів господарювання, місцевої громади, а також ресурсів зовнішніх інвесторів та формування шляхом їх об'єднання фінансових основ для економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів.

У свою чергу, Л.В. Панасюк зазначає, що це сукупність заходів щодо акумуляції, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою створення умов, що сприяють ефективному здійсненню економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм та запобіганню і усуненню порушень при використанні фінансових ресурсів.

На нашу думку, фінансове забезпечення розвитку ОТГ як сукупність заходів по виявленню, залученні, накопиченні, мобілізації та оптимізації фінансових ресурсів ОТГ, а також фінансових ресурсів інвесторів та благодійників, шляхом виконання покладених на них обов'язків, метою якого є реалізація економічних, соціальних та адміністративних програм, спрямованих на розвиток конкретної ОТГ, що в результаті має призвести до покращення рівня життя населення даної території, розвитку її економіки та економіки країни в цілому.

Сучасна реформа місцевого самоврядування в Україні виявилась однією з найуспішніших та видимих стратегічних реформ. Вона спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування, яка відповідає європейським цінностям місцевої демократії. Ця реформа передбачає передачу повноважень та ресурсів територіальним громадам, що дозволить сприяти місцевому економічному розвитку та забезпечити населенню високоякісні та доступні публічні послуги. Процес ОТГ в Україні було розпочато 5 лютого 2015 року з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та введенням у дію в середині 2015 року. Так, станом сьогодні в Україні зафіксовано 1439 ОТГ, на яких проживає 38122555 млн. осіб. Так, до прикладу, станом на 2019 рік кількість ОТГ в Україні становила 884.

Варто взяти до уваги дослідження з приводу проблем та шляхів їх вирішення у розрізі фінансове забезпечення територіальних громад. Так, С.В. Сидоренко та І.П. Приходько зазначають, що у різних ОТГ і регіонах, відповідно, у різній мірі актуальною постає проблема залучення інвестицій під час російської збройної агресії та її наслідків. У публічному просторі активно обговорюються питання щодо майбутньої відбудови країни, релокації бізнесу,

залучення донорського фінансування та інвестицій тощо. У зв'язку із цим автори пропонують алгоритм дій відносно залучення ОТГ сучасної України інвестицій під час російсько-українського протистояння, зокрема: виділяють альтернативні джерела фінансування ОТГ: отримання державної фінансової підтримки (наприклад, посилена співпраця з Державним фондом регіонального розвитку); участь у недержавних проєктах і програмах у сфері місцевого розвитку; грантова діяльність та фінансова підтримка у вигляді міжнародної технічної допомоги; краудсорсинг (залучення жителів ОТГ до вирішення місцевих проблем шляхом використання своїх здібностей, знань, умінь та досвіду на добровільних засадах); краудфандинг (добровільне фінансування, як правило, через відповідні платформи у мережі «Інтернет», для підтримки певних місцевих проєктів) тощо.

Доречно також виокремити тези М.І. Дзямулич та С.В. Максим'як, які наголошують, що фінансове забезпечення ОТГ передбачає розвиток ефективної системи фінансового управління, залучення інвестицій та додаткових джерел фінансування, розвиток місцевої економіки та місцевих підприємств, а також реалізацію інноваційних проєктів.

У свою чергу, О.О.Подзізея та І.О. Коробчук зазначають, що в умовах війни, коли відбувається суттєве скорочення економічної активності, падіння попиту та загальна переорієнтація усіх фінансових потоків на забезпечення обороноздатності країни, ОТГ потрапляють в пастку недостатності ресурсів для реалізації планів довгострокового розвитку. При цьому військові ризики унеможливають таке планування з належним рівнем достовірності прогнозів щодо необхідних ресурсів та часу реалізації проєктів. Відтак, головним завданням ОТГ на цьому етапі стає підтримка поточного їхньої конкурентоспроможності за рахунок доступних ресурсів. Однак, додатковою проблемою в даному аспекті виступає наповнюваність місцевих бюджетів, які за таких негативних умов виступають чи не єдиним джерелом підтримки соціально-економічної інфраструктури громади та фінансування її діяльності загалом.

Тому для визначення фінансової спроможності ОТГ під час війни, оцінимо динаміку наповнюваності місцевих бюджетів за 2022 рік. Варто відзначити, що значно зросла частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету.



Рис. 2.4. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів)

Зважаючи, що сектор безпеки та оборони належить до повноважень держави, на нижченаведеному графіку простежується значне зростання видаткової частини державного бюджету. Натомість місцеві бюджети не зазнали таких коливань відносно державного бюджету. Дефіцит державного бюджету в листопад сягав максимальних за всю історію розмірів (більше 170 млрд грн на місяць). Загальний показник по місцевих бюджетах протягом року (окрім грудня) був у додатному значенні.

Загалом по 2022 року місцеві бюджети виконані із профіцитом, на відміну від державного бюджету. Якщо не брати до уваги кредитування та фінансування, обсяг доходів місцевих бюджетів за 2022 рік перевищив обсяг видатків на 70,8 млрд гривень. Натомість в державного бюджету таке значення від'ємне та складає -918,0 млрд гривень.



Рис. 2.5. ТОП надходжень до бюджетів за 2022 рік

В галузевому розрізі найбільшим є обсяг видатків на оборону, слідом за ним – соціальне забезпечення, порядок і безпека та загальнодержавні функції. Житлово-комунальне господарство в повній мірі забезпечується за рахунок власних коштів місцевих бюджетів. Найбільшим напрямом фінансування з місцевих бюджетів залишається освіта як делеговане повноваження.

Перші місяці війни виявились для місцевого самоврядування справжнім випробовуванням, яке вони пройшли та показали, що здатні гідно протистояти будь-яким загрозам та перешкодам.

Реформа децентралізації показала справжній результат міцності фінансової основи територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до ситуації.

Громади, де не велися бойові дії, змогли гідно прийняти внутрішньо-переміщених осіб, забезпечити їх належною інфраструктурою та наданням публічних послуг на відповідному рівні.

Крім цього, надходження до місцевих бюджетів в громадах, які не постраждали від військової агресії росії, дозволили наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах війни. І навіть з урахуванням значних податкових пільг громади зуміли наповнювати свої бюджети на рівні минулого року і відновити зростання.

Нижченаведений графік демонструє, наскільки великим за обсягами є вплив територіальних громад на підтримку фінансового стану наповнення ЄКР.

З іншого боку, саме на плечі громад лягає фінансування значної частини повноважень, як делегованих так і власних (які досі не розмежовані в Бюджетному кодексі). Але на них і спирається міцність місцевих бюджетів, адже за обсягом саме бюджети місцевого самоврядування складають основу стійкості місцевих фінансових ресурсів.



Рис. 2.6. Динаміка доходів за видами бюджетів за січень-грудень 2018-2022 років

З року в рік бюджети територіальних громад показують найвищі показники приросту надходжень, що лише вкотре підтверджує ефективність проведених реформ та результативність на місцевому рівні. Перебравши на себе повноваження районного рівня, територіальні громади показали, що здатні ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси.

Відповідно, можна стверджувати, що головним наслідком війни для ОТГ стало скорочення обсягу фінансових ресурсів, доступних для фінансування інвестиційних проектів та зменшення наповнюваності бюджетів. Загальним наслідком для функціонування ОТГ в такому випадку стає зниження рівня їх ефективності, як суб'єктів економічної системи, що можна трактувати як зниження конкурентоспроможності громади.

Так, для вирішення цієї проблеми необхідно сформувати стратегію управління, спрямовану на:

- забезпечення зростання податкових надходжень ОТГ;
- докласти максимальних зусиль для залучення додаткових інвестицій від суб'єктів господарювання в розвиток економіки територій;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів, в тому числі – передбачити реалізацію проектів, необхідних для забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Варто звернути увагу на дослідження А. Петровича та Н.С. Ситник, які стверджують, що новостворені територіальні органи самоврядування мають розширені повноваження та додаткові фінансові ресурси, що дозволяє їм здійснювати проекти модернізації інфраструктури ОТГ, будувати нові об'єкти, реконструювати та капітально ремонтувати існуючі об'єкти інфраструктури, створювати комунальні підприємства, закуповувати комунальну техніку, дбати про благоустрій території тощо.

Щодо проблем, автори виділяють наступне:

- недоцільне управління власними фінансовими ресурсами ОТГ та невикористання можливості отримання додаткових коштів з Державного фонду

регіонального розвитку або закордонних інвестиційних фондів для інвестування в проекти з модернізації інфраструктури ОТГ;

- витрати на підтримку твердої інфраструктури, такі як капітальні ремонти, оновлення дахів та фасадів тощо, є більш пріоритетними для ОТГ, ніж інвестування в людські ресурси, розвиток бізнесу та адміністративну спроможність (м'яка інфраструктура);

- низький рівень контролю за фінансами господарюючих суб'єктів органами місцевого самоврядування є недостатнім, що веде до необліку легальної праці, недооцінки реальних торговельних оборотів та заниження плати за землю. Крім того, загальна корупція та бюрократія, які присутні на різних рівнях управління, погіршують фінансову ситуацію в ОТГ та в країні в цілому.

Автори пропонують комплекс заходів для поліпшення системи фінансового забезпечення місцевих органів, з яким варто погодитися. Серед цих заходів – забезпечення цільового використання коштів місцевих бюджетів, зокрема шляхом посилення контролю за їх витрачанням; вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин, використання грантів від закордонних партнерів для досягнення цілей громади; та забезпечення доступності та впливу громадського суспільства на процес прийняття рішень та формування планів територіальної громади. Можемо стверджувати, що підвищення фінансового потенціалу ОТГ залежить від успішності діяльності всіх суб'єктів економіки та ефективності управління фінансовими ресурсами на всіх етапах виробничо-господарської діяльності.

Отже, фінансове забезпечення ОТГ є важливим аспектом розвитку місцевого самоврядування. Однак, воно може стикатися з рядом проблем, які впливають на фінансову стійкість та ефективність діяльності ОТГ. Декілька з таких проблем та можливі шляхи їх вирішення описані нижче, зокрема:

- недостатні доходи (багато ОТГ можуть мати обмежені джерела доходів, зокрема з податків, зборів, та інших місцевих платежів. Це може обмежувати їх здатність фінансувати свої програми та послуги). Шляхи вирішення: розширення джерел доходів, залучення інвестицій тощо;

– нестабільність доходів (деякі ОТГ можуть стикатися з нестабільністю доходів через зміни економічних умов, зміни законодавства або інші фактори, що впливають на доходи громади. Це може призводити до неспроможності ОТГ планувати та забезпечувати сталий фінансовий розвиток). Шляхи вирішення: створення резервних фондів або резервних коштів, які можуть використовуватися в разі нестабільності доходів; розподілення ризиків, спрямованих на зміни доходів, шляхом розподілу джерел доходів на різні джерела тощо;

– недостатні ресурси (деякі ОТГ можуть стикатися з недостатністю ресурсів, таких як фінансові, технічні, людські та організаційні ресурси, що може обмежувати їх здатність ефективно функціонувати та надавати якісні послуги громадянам). Шляхи вирішення: оптимізація витрат, залучення зовнішніх ресурсів тощо;

– обмежені можливості залучення інвестицій (багато ОТГ мають обмежені можливості залучення інвестицій, особливо в тих випадках, коли інвестори не бачать комерційної привабливості або ризику вкладень в даний регіон). Шляхи вирішення: здійснення заходів для поліпшення комерційної привабливості свого регіону для інвесторів; встановлення партнерства з приватним сектором, що може допомогти залучати інвестиції в розвиток регіону тощо.

Таким чином, фінансове забезпечення ОТГ є складною задачею, зокрема в умовах обмежених ресурсів та економічних викликів. Проблеми, пов'язані з недостатнім фінансуванням, низьким рівнем податкових надходжень, обмеженими можливостями залучення зовнішніх джерел фінансування та відсутністю технічної та професійної підтримки, ускладнюють фінансову стабільність ОТГ.

Для вирішення цих проблем, ОТГ можна розглядати ряд шляхів, таких як раціоналізація витрат, розвиток економіки та залучення нових джерел доходів, залучення зовнішніх джерел фінансування, спробувати свої сили в отриманні грантових коштів, зміцнення фінансової дисципліни та відкритості. Важливо також сприяти розвитку місцевого підприємництва, розширювати можливості

для збільшення податкових надходжень та шукати співпрацю з різними фінансовими організаціями та експертами.

Також важливою і основною умовою для країни, яка є кандидатом на вступ до ЄС є залучення громадськості до процесу прийняття рішень щодо фінансового забезпечення громади, що сприятиме більшій відкритості, взаємодії та відповідальності в управлінні фінансами ОТГ.

На сьогодні, війна з РФ загальмовує соціально-економічні ефекти фінансового забезпечення ОТГ в Україні. Саме вирішення проблем фінансового забезпечення ОТГ вимагає комплексного підходу, включаючи ефективне управління фінансами, розвиток економіки та залучення різних джерел фінансування. У майбутньому це може сприяти сталому розвитку ОТГ, забезпечуючи їх здатність виконувати свої функції та вирішувати потреби та очікування своїх мешканців.

Податковий потенціал ОТГ є важливим елементом створення стійкої та ефективної системи фінансового забезпечення території та забезпечення розвитку соціально-економічного потенціалу громади. Забезпечення ефективного використання податкових надходжень та розвитку малого та середнього підприємництва, розвитку туризму, підвищення рівня фінансової грамотності населення та інші заходи можуть допомогти збільшити податковий потенціал ОТГ та забезпечити сталість та ефективність фінансової системи території.

Окрім цього, підвищення рівня фінансової грамотності населення є важливим елементом забезпечення сталості та ефективності податкової системи громади. Відповідальне ставлення до власних фінансів дозволяє мешканцям користуватися послугами банків, фінансових установ, інвестувати свої гроші, планувати свій бюджет та сплачувати податки вчасно та в повному обсязі. Важливим елементом є визначення пріоритетів та стратегії розвитку громади, яка враховує місцеві особливості та потреби мешканців.

Реалізація такої стратегії дозволить забезпечити стійкий та ефективний розвиток громади, підвищити рівень життя населення та забезпечити стабільність та економічний розвиток на місцевому рівні [32].

Напрями удосконалення податкового потенціалу ОТГ:

1. ОТГ мають значний потенціал для збільшення податкових надходжень, який може бути реалізований шляхом ефективної податкової політики та розвитку місцевої економіки.

2. Важливим елементом ефективної податкової політики є залучення інвестицій та розвиток підприємництва на місцевому рівні, що сприятиме зростанню ВВП та забезпечить зростання податкових надходжень.

3. Для реалізації потенціалу ОТГ необхідно мати ефективний механізм контролю за витратами бюджетних коштів, а також забезпечити підвищення фінансової грамотності населення та підтримку місцевих підприємців.

4. Успішний розвиток ОТГ потребує розробки стратегії розвитку, яка враховує місцеві особливості та потреби населення, а також забезпечує розвиток інфраструктури та соціальних послуг.

5. Надзвичайно важливою є співпраця з іншими громадами, державними та міжнародними організаціями з метою обміну досвідом та підтримки розвитку на місцевому рівні.

У цілому, ефективна реалізація потенціалу ОТГ може сприяти стабільному та стійкому розвитку на місцевому рівні, підвищенню рівня життя населення та забезпеченню економічної стійкості та стабільності та розвитку місцевих територій. Для досягнення цієї мети необхідно проводити комплексну роботу з підвищення податкової свідомості населення, покращення податкової адміністрації, розвитку інфраструктури та підвищення конкурентоспроможності громад [32].

Варто зазначити, що кожна громада має свої особливості, тому підвищення податкового потенціалу має бути організоване індивідуально під кожен громаду. Крім того, для ефективного підвищення податкового потенціалу ОТГ необхідно забезпечити їх фінансову самостійність, тобто збільшення частки доходів, що

залишаються на місцевому рівні. Це можливо за рахунок проведення реформи місцевих фінансів та децентралізації влади, а також створення умов для розвитку місцевих підприємств і залучення інвестицій [32].

Нарешті, важливо зазначити, що підвищення податкового потенціалу ОТГ є однією з ключових складових розвитку місцевих територій в Україні. Всі зусилля уряду, місцевих органів влади та громадян мають спрямовуватися на підвищення податкової свідомості, покращення податкової адміністрації та збільшення податкового потенціалу. Це стане запорукою стабільності та процвітання на місцевому рівні, а також забезпечить більш якісний та ефективний розвиток країни в цілому.

Висновки до 2-го розділу

Проаналізувавши сучасний стан і перспективи розвитку діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні дійшли наступних висновків.

1. Загалом по 2022 року місцеві бюджети виконані із профіцитом, на відміну від державного бюджету. Якщо не брати до уваги кредитування та фінансування, обсяг доходів місцевих бюджетів за 2022 рік перевищив обсяг видатків на 70,8 млрд гривень. Натомість в державного бюджету таке значення від'ємне та складає -918,0 млрд гривень.

2. Відповідно, можна стверджувати, що головним наслідком війни для ОТГ стало скорочення обсягу фінансових ресурсів, доступних для фінансування інвестиційних проектів та зменшення наповнюваності бюджетів. Загальним наслідком для функціонування ОТГ в такому випадку стає зниження рівня їх ефективності, як суб'єктів економічної системи, що можна трактувати як зниження конкурентоспроможності громади.

3. Таким чином, фінансове забезпечення ОТГ є складною задачею, зокрема в умовах обмежених ресурсів та економічних викликів. Проблеми, пов'язані з недостатнім фінансуванням, низьким рівнем податкових надходжень,

обмеженими можливостями залучення зовнішніх джерел фінансування та відсутністю технічної та професійної підтримки, ускладнюють фінансову стабільність ОТГ.

Для вирішення цих проблем, ОТГ можна розглядати ряд шляхів, таких як раціоналізація витрат, розвиток економіки та залучення нових джерел доходів, залучення зовнішніх джерел фінансування, спробувати свої сили в отриманні грантових коштів, зміцнення фінансової дисципліни та відкритості. Важливо також сприяти розвитку місцевого підприємництва, розширювати можливості для збільшення податкових надходжень та шукати співпрацю з різними фінансовими організаціями та експертами.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

У кваліфікаційній роботі на основі проведеного дослідження отримано наукові результати, які полягають в обґрунтуванні теоретичних положень фінансів об'єднаних територіальних громад в Україні та розробці практичних рекомендацій з напрямів їх розвитку. Основні висновки і результати полягають у наступному.

1. Отже, забезпечення фінансовими ресурсами розвитку територіальних громад передбачає використання системного підходу, тобто використання власних джерел надходжень у поєднанні з ресурсами, які надає державна підтримка територій, розширення можливостей створення креативних індустрій як нових джерел місцевих доходів. Тільки у випадку достатності фінансових ресурсів місцеві адміністрації зможуть надавати якісні послуги мешканцям територіальної громади, реалізувати інфраструктурні проєкти, розвивати соціальну сферу й таким чином, розвиваючи свою територію, досягати поставленої мети: покращувати якість та підвищувати рівень життя населення територіальної громади.

2. Важливе місце належить дослідженню рівня фінансової спроможності територіальних громад. Із метою оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад запропоновано застосовувати спеціально розроблені рекомендації, використання яких, окрім визначення фінансових можливостей, дасть можливість здійснити оцінку управлінських рішень на цій території та забезпечити вироблення плану дій щодо зміцнення фінансової основи та забезпечення можливості надання в повному обсязі публічних послуг населенню територіальної громади. Формуючи свою фінансову спроможність шляхом використання різних джерел надходжень фінансових ресурсів, територіальні громади отримують реальні можливості належного виконання власних і делегованих органами місцевого управління повноважень та вирішення завдання соціально-економічного розвитку окремої території.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О.В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». 2012. Вип.1. С. 24–32.
2. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. / [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 129 с.
3. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. Сучасний стан наукових досліджень та технологій у промисловості. 2019. No 2(8). С. 5–14.
4. Бюджетний кодекс України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-1>
5. Галько І.М. Теоретичні аспекти фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. Збірник наукових праць «Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України». 2017. № 6 (128). С. 127–131.
6. Дзямулич М.І., Максим'як С.В. Формування економічної активності сільського населення в Україні. Економіка та суспільство. 2023. № 47. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2088>.
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р.
8. Забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень.

9. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 14.05.2020 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
10. Західна О.Р., Скидан У.І. Фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад: проблеми та перспективні напрямки розвитку. *Regional economics and management*. 2021. № 4 (34). С. 47–51.
11. Іжа М., Єфанов А. Підзвітність депутатів місцевих рад як ресурс ефективного розвитку місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2014. Вип. 4. С. 3–6.
12. Калинець Н. Підвищення ролі територіальних громад у реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування. Ефективність державного управління. 2015. Вип.42. С. 274–279.
13. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2015. № 824. С.45–49.
14. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.
15. Ладонько Л.С., Кунденко А.В., Михайловська О.В., Філіпова Н.В. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України. Теорія та практика державного управління. 2016. № 4 (55). С. 1–6.
16. Місцеве самоврядування в Україні. Вертіївська громада.
17. Мішина Н.В. Місцеве самоврядування в Україні. Конституційне право України: прагматичний курс: навчальний посібник / М.В.Афанасьєва, Ю.Ю.Бальцій, Ю.Д.Батан та ін. ; за заг. ред. М.В. Афанасьєвої, А.А.Єзерова. Одеса: Юридична література, 2016. С.242–254.
18. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Офіційна вебсторінка. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>.

19. Назар О. Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад. Ефективність державного управління. 2015. Вип.43. С. 322–328.
20. Панкевич І.М. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2018. No 2 (18). С. 1–9.
21. Петрович А., Ситник Н. С. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. Збірник наукових праць «Фінанси, митна та податкова справа». Львів, 2019. С. 179–183.
22. Подзізей О., Коробчук Т. Фінансове забезпечення відновлення конкурентоспроможності територіальних громад в Україні. Економіка та суспільство. 2023. № 48. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2188>.
23. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 No157-VIII.
24. Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя: Постанова Центральної виборчої комісії від 09.08.2018 No 122. Донченко О. Принципи законності в діяльності місцевого самоврядування. Visegrad journal on human rights. 2016. No 2/2. С.72–75.
25. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.
26. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 No280/97-ВР.
27. Проект «Підтримка децентралізації в Україні» (SALAR International).
28. Сидоренко С.В., Приходько І.П. Актуальні питання фінансування територіальних громад в контексті децентралізації. Фінанси, банківська система та страхування в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку в кризовій економіці. Дніпро, 2023. С. 54–56.

29. Стародубцев А.А. Актуальні аспекти реалізації повноважень і функцій виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2015. Вип. 19. № 1151. С. 60–64.
30. Фролов О.О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2013.
31. Ананьєва Є. А. Принципи правового регулювання фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад. Правові новели. 2020. № 11. С. 121-126.
32. Горелик, Д., Конельська, О., & Гаврилюк, В. (2023). ПОДАТКОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД. *Молодий вчений*, 5 (117), 138-142. <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2023-5-117-27>
33. Павлова Н.О. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД. Тези Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу». м. Житомир. 9-10 листопада 2023 р.
34. Павлова Н.О. ДІЯЛЬНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД. Тези науково-практичної on-line конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених, присвяченої Дню науки. м. Житомир. 15-19 травня 2023 р.