

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет права, публічного управління та національної безпеки

Кафедра економічної теорії, інтелектуальної власності

та публічного управління

Кваліфікаційна робота

на правах рукопису

СВИНЦІЦЬКИЙ ОЛЕКСАНДР ЛЕОНІДОВИЧ

УДК 351.851

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**Управління фінансовою спроможністю об'єднаних
територіальних громад в умовах децентралізації**

281 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело _____ Свинціцький О.Л.

Керівник роботи:

Опалов Олександр Анатолійович

кандидат економічних наук, доцент

Житомир – 2020

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

за результатами попереднього захисту: Свинціцького Олександра Леонідовича

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № від «11» грудня 2020 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

Якобчук В.П.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

«11» грудня 2020 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти Свинціцького Олександра Леонідовича захистив
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

Пугачова Н.С.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

АНОТАЦІЯ

Свинціцький О.Л. Управління фінансовою спроможністю об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. - Кваліфікаційна робота на правах рукопису. Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, Житомир, 2020.

У роботі узагальнено теоретичні засади та обґрунтовано методологічні підходи й практичні пропозиції щодо удосконалення організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Визначено, що розвиток - це процес постійних якісних, закономірних та організованих перетворень та змін у існуючому стані територіальної громади в результаті багатьох суб'єктів. В ідеалі цільова фінансова діяльність повинна здійснюватися усіма суб'єктами, з якими пов'язана територіальна громада.

Врахована система державного фінансування міжбюджетних трансфертів (базові та зворотні гранти, субвенції на освіту та медицину, інші дотації та субвенції). Визначено обсяг міждержавних трансфертів об'єднаним територіальним громадам.

Узагальнений подібний досвід за кордоном, який показує, що окрім спеціальних моделей їх фінансової децентралізації, загальними є такі тенденції: консолідація територіальних структур для посилення потенціалу; розширення факультативної бази оподаткування; оптимізація міжбюджетних відносин; надання додаткових повноважень та ресурсів місцевому самоврядуванню є пріоритетом для подальшої реформи фінансової децентралізації.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, фінансове забезпечення розвитку територіальних громад, система фінансового забезпечення, суб'єкти фінансового забезпечення, джерела фінансування, функції, принципи, інструменти, механізми, бюджет, власні доходи.

SUMMARY

Svintsitsky O.L. Management of financial capacity of united territorial communities in the conditions of decentralization. – Qualification work on the rights of the manuscript. Qualification work for a master's degree in specialty 281 "Public Administration". – Polissya National University, Zhytomyr, 2020.

The paper summarizes the theoretical principles and substantiates methodological approaches and practical proposals for improving the organization of financial support for the development of territorial communities.

It is determined that development is a process of constant qualitative, natural and organized transformations and changes in the existing state of the territorial community as a result of many subjects. Ideally, targeted financial activities should be carried out by all entities with which the local community is associated.

The system of state financing of intergovernmental transfers is taken into account (basic and return grants, subventions for education and medicine, other grants and subventions). The volume of interstate transfers to the united territorial communities has been determined.

Such experience abroad is generalized, which shows that in addition to special models of their financial decentralization, the following trends are common: consolidation of territorial structures to strengthen capacity; expansion of the optional tax base; optimization of intergovernmental relations; providing additional powers and resources to local governments is a priority for further reform of financial decentralization.

Key words: territorial community, local self-government, financial support of development of territorial communities, system of financial support, subjects of financial support, sources of financing, functions, principles, tools, mechanisms, budget, own incomes.

ЗМІСТ

Вступ.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	9
1.1 Економічна сутність фінансового забезпечення територіальних громад.....	9
1.2 Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.....	14
Висновки за розділом 1.....	18
РОЗДІЛ 2. СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	19
2.1. Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.....	19
2.2. Діяльність неурядових структур відносно фінансового забезпечення територіальних громад.....	21
Висновки за розділом 2.....	26
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	28
3.1 Зарубіжний досвід бюджетного забезпечення місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні.....	28
3.2 Пріоритетні напрями розвитку системи бюджетного забезпечення територіальних громад.....	33
Висновки за розділом 3.....	37
Висновки	39
Список використаних джерел.....	42

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасних умовах одним із першочергових завдань реформування системи публічних фінансів та адміністративно-територіального устрою України є створення ефективних механізмів бюджетної підтримки функціонування територіальних громад з метою їх повної інтеграції у соціально-економічне зростання держави. Це передбачає зміну поглядів на економічний розвиток територій, характер фінансових відносин адміністративно-територіальних одиниць, громад, органів влади та управління, а також вимагає збільшення фінансової бази місцевого самоврядування і, як наслідок, збільшення його самодостатності та фінансової незалежності.

Це свідчить про необхідність зміни пріоритетів фінансової підтримки розвитку територіальних громад - відмови від патерналістської моделі фінансування та переходу до ефективного використання власного соціально-економічного та фінансового потенціалу.

Необхідність вдосконалення теоретичного та практичного підходів до бюджетної підтримки територіальних громад свідчить про актуальність, теоретичну та практичну важливість роботи, яка призвела до вибору та визначення мети та завдань дослідження.

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є розробка теоретичних основ та обґрунтування практичних рекомендацій щодо розвитку можливостей для підвищення ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких основних *завдань* відносяться:

- розглянути економічну сутність бюджетного забезпечення територіальних громад;
- визначити особливості бюджетного забезпечення територіальних громад в контексті реформи фінансової децентралізації;

- обґрунтувати механізм бюджетного забезпечення територіальних громад;
- провести діагностику сучасного стану формування доходів місцевих бюджетів України;
- провести комплексний аналіз ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні;
- оцінити джерела формування доходів місцевого самоврядування на забезпечення розвитку територіальних громад;
- вивчити зарубіжний досвід бюджетного забезпечення місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні;
- ідентифікувати потенційні можливості покращення бюджетного забезпечення територіальних громад.
- обґрунтувати пріоритетні напрями розвитку бюджетного забезпечення територіальних громад в контексті адміністративно-територіальної реформи;

Об'єктом дослідження є процес фінансового забезпечення територіальних громад.

Предметом дослідження виступають теоретико-прикладні аспекти фінансового забезпечення територіальних громад.

Методи дослідження. Методичною основою для обґрунтованості та достовірності дослідження процесу бюджетного забезпечення територіальних громад стали такі загальнонаукові методи: системний підхід – для теоретичного визначення сутності бюджетного забезпечення територіальних громад та його оцінки; методи порівняльного аналізу та синтезу – для виявлення закономірностей бюджетного забезпечення та структури бюджетних ресурсів територіальних громад; статистичні методи для оцінки ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад; графічний – для відображення основних тенденцій формування бюджетних ресурсів територіальних громад.

Апробація результатів дослідження. Результати кваліфікаційної роботи доповідались на конференціях, що проводились в Поліському національному університеті.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Економічна сутність фінансового забезпечення територіальних громад

За умовами системи управління ринком, одним із методів фінансового механізму територіального управління є фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. Фінансування домогосподарств як головний елемент продовжує займати провідне місце у фінансуванні потреб місцевих громад. Тому вивчення сутності та значення їх бюджетної підтримки має велике значення як для розвитку внутрішніх фінансів, так і для вирішення практичних проблем, пов'язаних з управлінням місцевими фінансовими ресурсами та фінансовою незалежністю місцевих громад.

Почнемо з вивчення обраної теми з особливостей місцевого самоврядування в Україні та його головної теми - територіальної громади. Як Конституція України, так і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" поєднують поняття "місцеве самоврядування" та "територіальна громада" і навіть більше: територіальна громада описується як основна тема місцевого самоврядування. Відповідно до чинного законодавства, місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна спроможність територіальної громади жителів села або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст до сільської громади - самостійно чи під відповідальністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого значення в рамках конституції та законів України [34].

«Це законодавчо закріплене визначення. Проте ряд науковців, зокрема М. Баймуратов, О. Батанов та інші, вважають його неповним і недосконалим. Однак визначити поняття «територіальна громада» як сукупність жителів означає звужити його трактування лише в межах територіальної ознаки. При

цьому втрачаються його соціально-правові та інші особливості. На мою думку, поняття «територіальна громада» можна одночасно трактувати з різних точок зору, що не суперечать одна одній» [1, с. 41;].

О.Батанов визначає поняття «територіальна громада - це:

- історично сформована спільнота людей із спільними традиціями та культурою;
- спільнота, яка існує і розвивається в процесі соціальних взаємовідносин в колі родини чи внаслідок проживання на одній території, через приналежність до певної соціальної групи чи завдяки спільним соціальним інтересам;
- колективний споживач громадських соціально-економічних послуг;
- представник місцевого населення на політичній арені, який репрезентує населення відповідної території, його погляди і думки, при цьому здатний впливати на місцеве суспільне життя і наділяти місцеве населення певними повноваженнями;
- суб'єкт-учасник виробничого процесу, який забезпечує надання громадських послуг з метою комфортизації життєдіяльності людини.» [2, с. 53;].

Все це підходить до розуміння сутності поняття «територіальна громада» з різних точок зору.

На мою думку такий перелік ознак територіальної громади дозволяє комплексно охопити всі аспекти розвитку та функціонування громад.

Основні ознаки територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування:

«Територіальна – проживання членів територіальної громади на спільній території (в межах певної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища чи міста). Членами територіальної громади можуть бути: громадяни цієї держави, іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно проживають на даній території, а також біженці і переміщені особи;

Історично-культурна – територіальна громада розвивається в часовому вимірі, їй притаманна своя історія, традиції і звичаї, а також демографічно-етнічна ідентифікація, релігійні погляди та культура, що формує відповідні рамки поведінки, цінності та особливості взаємовідносин індивідів в межах спільноти та в суспільстві загалом;

Правова – територіальна громада в Україні – це законодавчо визначений суб'єкт правовідносин з відповідними правами та свободами, з визначеними обов'язками;

Інтелектуальна - громаду жителів певної території об'єднує не лише дана територія, а і їх спільні інтереси, що мають специфічний характер і проявляються як сукупність системних індивідуальних зв'язків між окремими представниками громади;

Економічна – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, оскільки, їй належать рухоме й нерухоме майно, природні ресурси та земля, доходи місцевих бюджетів, інші кошти. Як суспільний організм вона є колективним споживачем та учасником виробничого процесу для забезпечення відповідних умов життєдіяльності;

Політична – територіальна громада – це представник місцевого населення на політичній арені, який репрезентує його погляди, думки, відтворює настрої;

Демократична – місцева спільнота формується і діє згідно поглядів та переконань її членів, їй, як елементу держави, характерний принцип виборності, що забезпечує демократичність її розвитку та діяльності;

Природна – територіальна громада створюється на основі двох принципів: самоорганізації та самореалізації, тобто місцева спільнота створюється згідно рішення його членів для реалізації певної мети.

Територіальна громада створюється для забезпечення виконання певних покладених на неї функцій. Сфера цих функцій по суті така ж, як сфера функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, оскільки

територіальні громади є структурними елементами системи місцевого самоврядування» [2, с. 111-118].

Розвиток місцевого самоврядування як інституту неможливий без системи бюджетної підтримки, природа якої ще не досліджена належним чином. Відповідно до основного напрямку досліджень – визначення економічної важливості поняття «бюджетна підтримка територіальної громади» – ми вважаємо за доцільне вивчити думки науковців щодо сутності фінансової безпеки та способу її фінансування за рахунок бюджету.

До елементів фінансового забезпечення вчені відносять такі джерела формування цільових грошових фондів: «самофінансування (відшкодування витрат на основну діяльність та її розвиток за рахунок власних джерел); кредитування (надання коштів на принципах поворотності, платності, строковості й забезпеченості); бюджетне фінансування (надання коштів із бюджету на безповоротних засадах); державна допомога (надходження у вигляді контрактів і грантів, проведення державних програм на конкурсній основі); пожертви приватного бізнесу (ринок спонсорів); приватні пожертви (благодійні пожертви фізичних осіб); іноземне фінансування й допомога (іноземні донори); членські внески; оренда (передавання майна в користування на певний строк і за певну плату); інвестування (вкладання коштів у певні об'єкти з метою отримання прибутку або соціального ефекту).» [3, с. 55;].

Розглянемо різні підходи науковців до трактування фінансового забезпечення відзначимо основні з них.

В. Опарін вважає, що «фінансове забезпечення – це структурна підсистема фінансово-кредитного механізму. Згідно з його позицією, фінансове забезпечення реалізується на основі встановленої системи фінансування, яка може здійснюватися в трьох формах: самофінансування, кредитування, бюджетне фінансування, залучення фінансових ресурсів за допомогою випуску акцій. Учений акцентує увагу на тому, що розвиток системи фінансового забезпечення відбувається не витискуванням однієї

форми іншою, а на основі встановлення оптимального для певного етапу розвитку суспільства співвідношення між ними» [25, с. 239;].

Зокрема В. Л. Бондаренко характеризує фінансове забезпечення розвитку міста як «гарантоване певними заходами привласнення та використання вартостей у грошовій формі місцевими органами влади для соціально-економічного розвитку міста» [3, с. 6;].

За визначенням Н. Ю. Мельничук, «фінансове забезпечення місцевого самоврядування – це сукупність фінансових ресурсів, які зосереджуються у відповідних фондах та використовуючи які органи місцевого самоврядування з виконують покладені на них функції та повноваження забезпечуючи соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці» [23, с. 81;].

Панасюк Л.В. фінансове забезпечення місцевого самоврядування визначає як «сукупність заходів щодо акумуляції, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою створення умов, що сприяють нормальному здійсненню економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, та запобіганню і усуненню порушень при використанні фінансових ресурсів» [29, с. 816;].

Найбільш повним, на мою думку, є визначення О. Л. Щербакової: «фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку міста – це сукупність заходів, спрямованих на мобілізацію наявних та виявлення і залучення потенційних фінансових ресурсів суб'єктів управління розвитком міста (місцевої влади, держави, суб'єктів господарювання, місцевої громади), а також ресурсів зовнішніх інвесторів та формування шляхом їх об'єднання фінансової основи для здійснення економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, підтримки стабільного функціонування інфраструктури міста та вдосконалення міського життєвого середовища» [40, с. 7].

Вищевикладене свідчить, що аналіз наукових праць з проблеми формування та оцінки фінансової безпеки виявляє недостатнє розслідування

та теоретичне обґрунтування на рівні питання місцевого самоврядування - територіальної громади. Розробляючи дослідження бюджетної підтримки місцевого самоврядування, також доцільно вивчити економічний зміст бюджетного фінансування як форми фінансового забезпечення.

Розглядаючи бюджетне фінансування з боку держави, вчені акцентують увагу, що саме за допомогою цієї форми бюджетного механізму здійснюються видатки бюджетів. Так, О. Василик наводить розширене визначення і зазначає, що «бюджетне фінансування – це надання юридичним особам із бюджетів різних рівнів фінансових ресурсів у вигляді безповоротних коштів на розвиток економіки, соціальної сфери, державне управління, оборону тощо» [5, с.137;].

На думку М. Карліна, бюджетне фінансування трактується з боку суб'єктів господарювання як елемент їхнього фінансового забезпечення. Дослідник зазначає, що бюджетне фінансування – це «надання грошового забезпечення підприємствам на видатки, пов'язані із здійсненням державних замовлень, виконання державних програм, утриманням державних і комунальних установ й організацій» [16, с. 55;].

Таким чином, бюджетне фінансування функціонує, з одного боку, як система методів і заходів для розподілу та використання централізованого грошового фонду держави, а з іншого боку, воно має практичну реалізацію у вигляді безповоротних та вільних бюджетних коштів через такі форми, як бюджетні фінанси, бюджетні інвестиції та державні трансферти.

1.2 Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

Конституцією України визначено головні засади діяльності органів місцевого самоврядування. Так, у ст. 142 Конституції України зазначено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, природні ресурси,

що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в підпорядкованні районних та обласних рад» [17].

У Бюджетному кодексі України визначено «функціонування бюджетної системи України, порядок фінансування бюджету та відносини щодо місцевого боргу, організацію бюджетного процесу та повноваження його учасників». Важливі положення регламентує наступний, а саме розділ Бюджетного кодексу України – міжбюджетні відносини. Розділ містить статті а також положення, які визначають; розмежування видатків між бюджетами; фінансові нормативи бюджетної забезпеченості; міжбюджетні трансферти [4].

Згідно п. 1 ч. 1 ст. 2 БКУ, «Державний бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду». [4].

Структура бюджетної системи складається з місцевих бюджетів та державного бюджету. Місцевими бюджетами є обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Відповідно, бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, бюджети об'єднаних територіальних громад. Кожний бюджет має свої повноваження та обмеження на здійснення тих чи інших видатків за рахунок власних джерел доходів [4].

До учасників бюджетного процесу відносяться установи та посадові особи наділені бюджетними повноваженнями.

Не існує держави, в якій би бюджетний процес на місцевому рівні був би повністю відділений від процесу складання та виконання бюджету держави. Безумовно, вони є і мають бути пов'язані. Однак ступінь незалежності місцевих органів влади в організації бюджетного процесу в національних, який може варіюватися залежно від форми державного устрою,

методу організації бюджетної системи та розвитку місцевої влади, є одним із найважливіших показників фінансової децентралізації.

Для досягнення бюджетної ефективності та спроможності місцевих бюджетів, органи місцевої влади повинні мати можливість планувати, виконувати та оцінювати місцеві бюджети та координувати їх у довгостроковій перспективі з планами соціально-економічного розвитку місцевої громади.

Досягнення цих завдань можливе при застосуванні програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. Адже, використання програмно-цільового методу дозволяє забезпечити планування бюджету на перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг вищої якості населенню, оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення значного економічного і соціального ефекту, підвищення обізнаності громадськості відносно ефективності витрачання коштів місцевого бюджету та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг [4].

Законодавчою підставою для запровадження програмно-цільового методу як на державному, так і місцевому рівнях є нова редакція Бюджетного кодексу України, зокрема його ст. 20 “Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі” [4].

У Податковому кодексі України регламентовано правовідносини відносно обов’язкових платежів до місцевих бюджетів та взаємовідносини між учасниками цього процесу. Особливе значення для правового регулювання має ст. 10 “Місцеві податки”, в якій визначено перелік місцевих податків і зборів, а також повноваження місцевих рад сприводу їх встановлення.

Результатом запровадженої бюджетної та податкової реформ стало покращення стану фінансової підтримки місцевих органів влади та збільшення доходів місцевих бюджетів. Ця позитивна динаміка є наслідком змін у підходах до планування місцевого розвитку. Вагому роль зіграв

механізм збалансування бюджету, згідно з яким частина коштів може залишатися в місцевих бюджетах.

Основною проблемою місцевого самоврядування в усі роки незалежності України була дотаційність більшості місцевих бюджетів і, як наслідок, неможливість для місцевої влади гарантувати гідний рівень життя для місцевих жителів. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відзначається, що «станом на 2014 р. дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, 483 територіальні громади на 90% утримувались за кошти Державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети невеликих територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для Державного бюджету та гальмує розвиток малих міст і великих селищ». [18, с. 77].

Одним із кроків до вирішення цієї проблеми є об'єднання територіальних громад, яке передбачає об'єднання ресурсів місцевих домогосподарств, тим самим дає змогу покращити рівень охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунальних послуг, а також інших сфер та галузей.

Наразі прийнятий Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” стимулює територіальні громади до об'єднання. У разі створення об'єднаної територіальної громади така громада отримує низку преференцій, наділяється такими саме повноваженнями та ресурсами, як місто обласного значення, а також об'єднані громади мають повноваження у сфері формування органів громадського правопорядку, архітектурно-будівельного контролю та надання повного переліку адміністративних послуг [31].

Так, об'єднаним територіальним громадам на виконання власних повноважень у місцевому бюджеті залишається 60% від податку на доходи фізичних осіб, гарантуються прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом, участь у фінансовому вирівнюванні та надання державних

субвенцій. Станом на 1 січня 2019 р. всього в Україні вже було утворено 830 ОТГ.

Висновки за розділом 1

У результаті дослідження теоретичних основ бюджетного забезпечення територіальних громад можна зробити наступні висновки.

Доведено, що будучи первинним суб'єктом місцевого самоврядування, територіальна громада села, селища та міста в Україні є основним носієм його функцій і повноважень. Проте, не маючи статусу юридичної особи, територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування через їх представницькі органи, які наділені відповідними атрибутами юридичної особи та обсягом необхідних повноважень. Обґрунтовано, що бюджетне забезпечення територіальних громад це сукупність заходів, спрямованих на виявлення і залучення потенційних бюджетних ресурсів громади з метою формування фінансової основи для економічних процесів, реалізації різних соціальних програм, проектів для вдосконалення місцевого життєвого середовища.

Узагальнено та систематизовано основні елементи системи ФЗРТГ, необхідні для формування та використання фінансових ресурсів у процесі забезпечення розвитку територіальної громади, а саме запропоновано відносити до цієї системи: мету, функції, принципи, нормативно-правове забезпечення, об'єкти, суб'єкти, інструменти та механізми, джерела. На основі цих елементів запропоновано модель ФЗРТГ, яка може використовуватися для розгляду органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації

Важливою умовою забезпечення успішного розвитку держави є раціональна організація її виробничо-господарської та суспільної діяльності в просторі. Основу для такої організації забезпечує адміністративно-територіальний устрій та його параметри – рівень централізації влади, розподіл ресурсів та доступність фінансового забезпечення.

Сьогодні розвиток України є нерозривно пов'язаний із реформуванням її адміністративно-територіального устрою, спрямованого на забезпечення економічної, суспільної та фінансової спроможності кожної адміністративної одиниці – в першу чергу територіальної громади.

Починаючи із 2015 р., у контексті здійснюваних реформ децентралізації відбувається трансформація механізмів та процесів, які супроводжують функціонування та розвиток територіальних громад. При цьому, відбувається укрупнення територіальних одиниць базового рівня, а зараз і районів, надаються певні додаткові повноваження об'єднаним територіальним громадам. Одночасно на них покладаються й обов'язки щодо здійснення більш ефективного управління. Головним інтегрованим критерієм при формуванні ОТГ є так звана “спроможність”. Її сутність розкривається через здатність новоутворених адміністративних одиниць забезпечувати всі процеси щодо функціонування адміністративної, соціальної, економічної та інших підсистем в контексті реалізації власної стратегії розвитку [25].

Станом на 1 січня 2019 р. 3793 із 11215 територіальних громад (34% від загальної кількості базового рівня) увійшли до складу нових

адміністративних утворень. Відповідно до цього, вони отримали право переходу на прямі міжбюджетні відносини із Державним бюджетом

України і додаткові фінансові преференції. Загалом територія ОТГ склала близько 209,6 тис. кв. км (37,6% від загальної площі країни, без урахування тимчасово окуповані території) [35].

Найбільшу кількість ОТГ було створено в Дніпропетровській та Черкаській областях – 60 і 53 ОТГ відповідно. Найменше – в Закарпатській (6) та Донецькій (11) областях. Склад громад є дуже різноманітний і включає від 2 до 569 населених пунктів. Серед утворених ОТГ переважають сільські громади – 486 одиниць, селищні складають 236, міські – 108 [31].

Відзначимо, що з усіх територіальних громад, які існували до початку реформи, на сьогодні лише в шести областях їх об'єднано більше 50% – Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Хмельницькій і Чернігівській. Менше 10% громад об'єднано лише в Закарпатській області.

Важливою особливістю, на яку звертають увагу експерти та науковці, є той факт, що більшість сільських ОТГ до початку їхнього створення не мала відповідного адміністративного, соціального та економічного забезпечення для реалізації функцій місцевого самоврядування. Окрім того, понад 55% усіх ОТГ сформовано за рахунок об'єднання двох або трьох небагатих сільських громад, що не дає змоги цим ОТГ набути бажаної спроможності. Таким чином, потенційна фінансова спроможність більшості утворених громад викликає сумніви.

Відповідно, усі ОТГ сьогодні перебувають у чотирьох різних статусах, а саме:

1. ОТГ, у яких пройшли вибори місцевої влади і сформовано апарат управління. Такі громади функціонують на основі власних бюджетів і прямих відносин із державним бюджетом. Крім того, вони виконують значну частину повноважень щодо надання адміністративних послуг та реалізації адміністративних функцій. Їх загальна кількість – 705 громад (з них – 399 сільських, 213 селищних і 93 міських).

2. ОТГ, в яких, пройшли перші місцеві вибори, апарат управління 80 сформовано або перебуває на стадії формування, перехід на прямі відносини із державним бюджетом України відбувся з початку 2019 р. Таких громад – 125 (з них – 88 сільських, 22 селищних і 15 міських).

3. ОТГ, які очікують на проведення виборів, після чого у них буде сформовано апарат управління і отримання права переходу на прямі відносини із державним бюджетом України. Таких громад – 70.

4. ОТГ, які включені до перспективних планів формування об'єднаних громад, що затверджені Кабінетом міністрів України, але які ще не пройшли процедури об'єднання. Для утворення таких громад у першу чергу потрібна політична воля і виконання визначених процедур.

2.2. Порівняльний аналіз структури доходів територіальних громад після реформи

Ключове значення для успішності реформи місцевого самоврядування є розвиток і підтримка якісно нових форм діалогу, особливо для всіх заінтересованих сторін в ефективному використанні фінансових ресурсів за рахунок допуску до участі в управлінні ними не тільки місцевих органів влади, а й неурядових стейкхолдерів.

Фінансова децентралізація збільшує як місцеві фінансові ресурси, так і відповідальність за їх використання. Місцеві податки і збори мають забезпечувати серед іншого й розвиток місцевої економіки в інтересах територіальних громад. Наразі доцільно поєднати зусилля з державними банками і створювати програми покращення доступу до фінансових ресурсів для малого і середнього бізнесу.

Прикладом цього є Вінницький досвід. В основі цього досвіду ідея про те, що якщо бізнесу потрібні гроші для розвитку чи створення нових робочих місць, орган місцевого самоврядування має сприяти йому в цьому. Зауважимо, що згідно з дослідженням, проведеним USAID у кінці 2016 – на

початку 2017 рр. серед підприємців, Вінницька область має найкращу оцінку ділового клімату, який слід зробити сталим. Структура сектору малих та середніх підприємств (МСП) у Вінницькій області показує, що в середньому на одному МСП області працює більше осіб ніж в середньому для усієї України. Одне підприємство Вінницької області, яке є юридичною особою, працевлаштовує в середньому 37 осіб, в той час як аналогічний показник для всієї України складає 30 осіб. Фізична особа-підприємець у Вінницькій області працевлаштовує в середньому 2 особи, в Україні – 3 особи [26].

Вінниця стала першим містом в Україні, де стартувала спеціальна програма USAID “Лідерство в економічному врядуванні”. Отже, суть пропозиції від державного банку “Ощадбанк” та Вінницької міської ради полягає в наданні кредитів бізнесу. Цільовою групою є підприємець, який вже понад рік працює і зареєстрований у місті Вінниця. При цьому місто готове повертати підприємцям у перший рік кредитування – до 75% від додаткових надходжень до бюджету, отриманих за рахунок сплати цими підприємцями місцевих податків; в другий рік – до 50% і в третій рік – 25%. Це допомагає суттєво зменшити вартість запозичених грошей і використовувати податки для зменшення відсоткової ставки. Основні критерії щодо кредиту – сума до 2 млн грн, а термін кредитування до 36 місяців. Тобто, найкращі умови отримає той, хто найбільш динамічно розвивається [28].

Запроваджений проект підтримки бізнесу спрямований на розширення можливостей бізнесу, який зрештою функціонує на благо громади.

Малий бізнес є невід'ємною частиною економіки, який доцільно розвивати в усіх територіальних громадах. Йдеться не лише про зростання надходжень до місцевих бюджетів, а й про збільшення загальних обсягів виробництва, роздрібного товарообігу, вирішення проблем зайнятості, загального зростання доходів, створення сприятливих умов для розвитку.[13].

Слід відзначити, що частка МСП у загальній кількості суб'єктів підприємництва (1 865 631) становить 99,99%. У той же час переважна більшість суб'єктів підприємництва представляють сегмент мікропідприємництва, в якому зайнято не більше 10 осіб (96,5% у 2016 р.). Частки інших малих, а також середніх суб'єктів підприємництва складають відповідно 2,7% та 0,8%. Ці дані свідчать, що українські суб'єкти малого підприємництва є невеликими за масштабом; вони переважно представлені фізичними особами-підприємцями (84,3% загальної кількості суб'єктів малого підприємництва), які часто взагалі не наймають працівників (за останніми даними Державної служби статистики України станом на 1 січня 2017 р.).

Допомогти громадам підвищити свій економічний потенціал через активний розвиток малого підприємництва має на меті проект “Об’єднані територіальні громади – осередки розвитку малого підприємництва у сільській місцевості”, підтриманий Фондом Східної Європи в рамках програми USAID “Лідерство в економічному врядуванні”, над яким працює громадська організація (ГО) “Центр регіонального розвитку та права”[28].

ГО “Центр регіонального розвитку та права” визначена регіональним партнером програми USAID “Лідерство в економічному врядуванні” в Тернопільській області. Головна мета Центру – створення сприятливих умов становлення та розвитку українського приватного власника землі, сільськогосподарського підприємця, соціальний і правовий захист законних інтересів членів Центру.

Однією з перших в Україні стала Вишнівецька ОТГ ОТГ Тернопільської області, де ухвалено програму розвитку підприємництва. Програма розроблена робочою групою у рамках Меморандуму про співпрацю між ГО “Центр регіонального розвитку та права” та Вишнівецькою селищною радою[8].

Мета Програми розвитку малого та середнього підприємництва ухваленої Вишнівецькою селищною радою на період 2018–2019 рр. – сформувати успішну модель місцевої економіки[21].

Серед нетрадиційних, але досить дієвих форм фінансування ГО, які відбуваються за участі місцевих громад, слід відзначити зарубіжну практику використання для цих цілей перерахування певного відсотку ПДФО.

Відсоткова схема для фізичних осіб є “винаходом” Угорщини. «Ця схема дозволяє платникам ПДФО перераховувати 1% сплаченого ними податку будь-якій суспільно-корисній ГО. Позитивним є те, що така практика допомагає налагодити зв’язки між ГО та місцевими спільнотами. Громадяни підтримують ті ГО, користь від діяльності яких вони безпосередньо відчують»[19].

Отже, участь фізичних осіб та домогосподарств у формуванні фінансових потоків місцевих бюджетів (60% ПДФО) та інститутів громадянського суспільства (1% ПДФО) стають дедалі більш важливими для розвитку громади.

Такий підхід може бути ефективним і для України, де слід стимулювати громадську участь у вирішенні суспільно значущих питань.

Крім того, в процесі реформи децентралізації, залучати додаткові кошти на розвиток територіальних громад стало можливим від міжнародних організацій. В багатьох розвинених державах світу органи місцевого самоврядування одним із основних завдань своєї діяльності визначають пошук позабюджетних джерел фінансування.

На сьогодні найбільшим донорами проектів МТД були та залишаються ЄС і США. Більшість донорських проектів і програм МТД знаходяться в стадії виконання, лише деякі з них успішно впроваджено.

Так, в рамках Програми “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні” було реалізовано 14 проектів Європейського Союзу (ЄС). Чотири з них наведено для прикладу нижче:

- Проект “Розвиток можливостей кооперативу для захисту правових і економічних інтересів особистих селянських господарств, а також розширення асортименту молочної продукції соціальної сфери Томашпільського району” (Вінницька область). Загальний бюджет проекту складає 477,5 тис. EUR, з яких грант ЄС – 426,8 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 50,7 тис. EUR;

- Проект “Туризм – запорука динамічного соціально-економічного розвитку сільських громад” (Вінницька область). Загальний бюджет проекту складає 289,8 тис. EUR, з яких грант ЄС – 259,5 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 30,3 тис. EUR;

- Проект “Розвиток сільського зеленого та екологічного туризму як планомірна складова економічного розвитку Березнівського району” (Рівненська область) . Загальний бюджет проекту складає 381,7 тис. EUR, з яких грант ЄС – 343,5 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 38,2 тис. EUR;

- Проект “Створення сучасної моделі управління регіональним розвитком ринку праці в Хмельницькій області” (Хмельницька область). Загальний бюджет проекту складає 814,1 тис. EUR, з яких грант ЄС – 651,3 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 162,8 тис. EUR [28].

Крім міжнародних донорських організацій важливу роль у процесі ФЗРТГ відіграє участь місцевих бізнес-структур шляхом надання фінансової підтримки та з метою подальшої реалізації спільних ініціатив. Показовим прикладом участі бізнесу у ФЗРТГ стала територіальна громада м. Києва. Зокрема в Деснянському районі у 2014 р. за ініціативи місцевих підприємців була створена громадська спілка (ГС) “Асоціація підприємств та підприємців Деснянського району”. Основна мета ГС – максимальне сприяння розвитку територіальної громади м. Києва в Деснянському районі.

Асоціація об’єднує на добровільних засадах близько 50 керівників підприємств та організацій різної спрямованості, серед яких керівники мініринків, торговельних кіосків, підприємств тощо. Кожний підприємець,

який є учасником Асоціації виділяє кошти на розвиток територіальної громади м. Києва в Деснянському районі на добровільних засадах та в довільному розмірі.

Загалом за 2014–2018 рр. ГС “Асоціація підприємств та підприємців Деснянського району” реалізувала проєктів, які сприяли розвитку територіальної громади, на суму 840 тис. грн.

Даний приклад участі бізнесу в розвитку територіальної громади є не лише інструментом щодо покращення фінансового забезпечення, а й свідоме розуміння суб'єктами фінансових відносин важливості своєї діяльності і причетності її до розвитку громади.

Отже, як показує практика, участь неурядових і приватних організацій відіграє важливу роль у ФЗРТГ. Головним в даному випадку є їх готовність до вирішення місцевих проблем, а також наявність стимулів для пошуку можливостей розвитку громади спільними зусиллями. Щоб і надалі ця тенденція посилювалась важливо, аби між суб'єктами ФЗРТГ йшов обмін думками, ініціативами, досвідом, що є передумовами для спільної участі у вирішенні питань місцевого значення.

Висновки до розділу 2

Проаналізовано стан та характеристики фінансової підтримки розвитку вітчизняних місцевих органів влади щодо виконання покладених на них функцій та досягнення стратегічних пріоритетів та цілей розвитку. Відповідно визначено основні вимоги до формування ефективної системи фінансової підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та висвітлено важливу роль, яку вони відіграють у структурі адміністративно-територіального устрою.

Процес бюджетної децентралізації в Україні сприяв залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів, підвищив зацікавленість щодо ФЗРТГ неурядових організацій, а саме бізнесу,

громадських та міжнародних структур, тощо. На сьогодні в Україні діють близько 42 міжнародних структур, які через проекти співпраці інвестують в місцевий розвиток значні кошти. Окрім прямої фінансової вигоди корисність їх діяльності полягає і в тому, що суб'єкти ФЗРТГ вчаться більш активно задіювати додаткові джерела ресурсів та застосовувати проектний підхід, який робить відповідні дії більш ефективними. Однак активність в цьому напрямі інших неурядових структур ще не на належному рівні, хоча потенціал фінансової взаємодії наявний. Це окреслює напрями подальшої їх співпраці з органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід бюджетного забезпечення місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні

Події, що відбуваються в Україні останнім часом вказують на наявність у вітчизняному соціумі очікувань щодо практичного використання кращого зарубіжного досвіду стосовно децентралізації бюджетних ресурсів та підвищення рівня фінансової незалежності територіальних громад [41].

Бюджетна децентралізація багатьма фахівцями визнається найскладнішим аспектом децентралізації публічної влади. Сутність цього поняття доречно розглядати через призму «трьох визначників:

– децентралізація в видатковій сфері – факт уповноваження місцевого самоврядування правом розпоряджатись фінансовими ресурсами, необхідними для провадження їх діяльності, виконання поставлених йому завдань;

– децентралізація в доходній сфері – надання місцевому самоврядуванню права на отримання власного доходу за закріпленим переліком в розмірі (встановлюється самостійно), достатньому для належної і якісної їх роботи;

– право на процесуальну і організаційну самостійність – формування, затвердження, виконання фінансових планів, кошторисів, бюджетів, забезпечення звітності і контролю під відповідальність певного органу, тої чи іншої посадової особи на місцях»[41, с. 73].

Схематично функціонування моделі бюджетної децентралізації цінність якої для сучасного етапу розвитку системи державних та місцевих фінансів України полягає в тому, що її реалізація дає об'єднати інтереси держави та інтереси органів місцевого самоврядування. При цьому в рамках моделі бюджетної децентралізації основним є питання вибору пріоритетів, а

саме: які функції держави економічно вигідно виконувати на централізованому (національному), а які – на місцевому рівні [25, с. 75;].

Самодостатність органів місцевого самоврядування на практиці проявляється у наявності власних бюджетних ресурсів та їх достатності для виконання муніципалітетами функцій і повноважень, визначених законодавством. Поряд з цим, ключовою проблемою для вітчизняних місцевих бюджетів є низька частка їх витрат, що не дозволяє муніципалітетам належним чином фінансувати навіть мінімально-необхідні потреби територіальних громад [27, с. 44;].

У той же час, в більшості країн Європейського співтовариства, курс на інтеграцію з яким незмінно декларує наша держава, інша структура розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Структура бюджетних видатків консолідованих бюджетів окремих країн Європейського Союзу, %

Країни	Частка видатків державного бюджету	Частка видатків місцевих бюджетів
Данія	53,7%	46,3%
Італія	65,4%	34,6%
Латвія	69,9%	30,1%
Німеччина	64,7%	35,3%
Норвегія	70,2%	29,8%
Польща	64,1%	35,9%
Румунія	72%	28%
Фінляндія	54,6%	45,4%
Франція	65,2%	34,8%
Швеція	53,4%	46,6%

Джерело: складено за даними [33; 34]

Крім структури видатків зведеного бюджету, важливим показником рівня самодостатності місцевих бюджетів є питома вага в ній регульованих доходів. При цьому результати дослідження демонструють, що місцеві бюджети в Україні значною мірою формуються, насамперед не за рахунок власних та закріплених джерел їх доходів, а за рахунок міжбюджетних

трансфертів (табл. 3.2). Зовсім інші показники структури доходів місцевих бюджетів у країнах з розвинутою ринковою економікою.

Таблиця 3.2

Структура доходів місцевих бюджетів окремих країн світу, %

Країна	Власні джерела доходів	Міжбюджетні трансферти
Ісландія	99,2	0,8
США	92,3	7,7
Люксембург	93,1	6,9
Іспанія	83,5	16,8
Австрія	86,0	14,0
Швейцарія	81,6	18,4
Швеція	72,8	27,2
Японія	64,1	35,2
Норвегія	58,6	41,4
Німеччина	67,6	32,4

Джерело: складено на основі [37; 33; 36]

Зокрема, як свідчать показники таблиці 3.2, в значній частині країн з ринковою моделлю фінансових відносин в суспільстві власні джерела доходів бюджетів місцевих громад складають більше половини їх доходної бази. Крім того, в Іспанії, Австрії та Швейцарії власні доходи місцевих бюджетів формують більше 80 % а в США, Ісландії та Люксембурзі – понад 90 % їх джерел доходів.

Важливим показником рівня самодостатності місцевих бюджетів є також структура міжбюджетних трансфертів. У зв'язку з цим, варто зазначити що відповідні бюджетні надходження місцевих бюджетів в Україні переважно формуються за рахунок субвенцій. Дещо іншою є структура міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів в окремих країнах світу (табл. 3.3).

Можна констатувати, що у Франції, Швеції, Литві, Німеччині (на рівні бюджетів обшин), Бельгії, Нідерландах та Чехії порівняно незначною є роль субвенцій в процесах регулювання доходної спроможності місцевих

бюджетів. З іншого боку, в таких країнах, як Росія, Польща та Латвія в структурі міжбюджетних трансфертів, що надходять до бюджетів місцевих громад левову частку займають субвенції, що відповідає вітчизняній практиці вирівнювання доходної бази місцевих бюджетів [36, с. 136-137;].

Таблиця 3.3

Структура регульованих доходів місцевих бюджетів окремих країн, %

Країна	Субвенції	Інші міжбюджетні трансферти
Німеччина: - землі	54,8	45,2
- общини	25,4	74,6
Бельгія	38,1	61,9
Франція	33,4	66,6
Швеція: - муніципалітети	25,6	74,4
- лени	35,2	64,8
Нідерланди	39,2	60,8
Чехія	45,0	55,0
Литва	34,4	65,6

Джерело: складено на основі [37; 33; 36]

Варто зазначити, що положення бюджетного законодавства як України, так і багатьох інших країн передбачають, що для бюджетів, які отримують міжбюджетні трансферти, суттєве значення має вид трансфертних платежів. Тому слід зазначити, що саме субвенції є видом міжбюджетних трансфертів, що найбільш обмежують фінансову свободу місцевого самоврядування.

Застосування переважно субвенцій з метою фінансового вирівнювання доходної бази місцевих бюджетів значною мірою суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування та є однією із перепон на шляху подальшої інтеграції нашої країни до Європейського співтовариства.

Теоретичні напрацювання щодо оцінки рівня фінансової децентралізації, а також результати проведеного аналізу дозволяють виділити три моделі бюджетного забезпечення місцевого самоврядування:

- «скандинавська модель, де місцеві податки складають від 10% до 20% ВВП і 20-50% усіх податків. Серед країн, які можна віднести до цієї моделі – Швеція, Данія, Фінляндія» [37].

- «латинська модель, де обсяг місцевих податків сягає 4-6% ВВП і складає близько 20% усіх податків. Ці показники характерні для Італії, Франції, Іспанії» [22].

- «ганноверська модель, де місцеві податки сягають 1-2% ВВП і складають близько 4-5% усіх податків. Це властиво для Німеччини, Великої Британії, Нідерландів, Польщі» [36].

Як зазначається В.М Опаріним «Прогресивність децентралізації демонструють приклади федеративних держав з високим ступенем бюджетної децентралізації й стабільними макроекономічними показниками (Німеччина, Австрія, США, Канада). За оцінкою експертів, вони все більше наближаються до оптимального рівня збалансованості явищ «централізація - децентралізація». Фактори таких досягнень лежать, насамперед, у площині політично коректних, соціально та економічно виправданих правил і механізмів узгодженого розподілу повноважень і ресурсів за рівнями державно-територіального управління» [26, с. 376;].

Політична і економічна самостійність місцевих органів самоврядування вважається одним із найважливішим критерієм для досягнення демократизації суспільства, тому «Європейська хартія місцевого самоврядування декларує особливу автономію муніципальних утворень, яка повинна забезпечуватися державною підтримкою та фінансовою самостійністю місцевих органів влади. Базовими принципами забезпечення бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування є:

- достатність власних фінансових коштів місцевих органів влади та їх відповідність наданим повноваженням;
- свобода розпорядження цими коштами при здійсненні своїх функцій;
- надходження частини фінансових коштів за рахунок місцевих податків і зборів;

- захист більш слабких органів місцевого самоврядування зарахунок механізмів фінансового вирівнювання;
- надання субсидій таким чином, щоб вони не зашкодили самостійності політики місцевої влади» [12].

Реформи в цьому напрямку йдуть не тільки в країнах постсоціалізму (наприклад, Польща), але й прогресивній Європі (Франція і Швеція). Це робиться з метою організації оптимального для задоволення потреб громадян устрою країни, що б сприяв наповненню місцевих бюджетів і, відповідно, був надійною базою здійснення місцевим самоврядуванням своєї роботи [7].

Таким чином, світова практика дає нам можливість взяти на озброєння кращий досвід тих країн, які вже пройшли або успішно йдуть по дорозі бюджетної децентралізації. На мою думку в першу чергу уваги варті такі країни: Данія, Франція, Німеччина, Чехія, Швеція, країни Балтії, Іспанія, Італія, Фінляндія, Нідерланди. Більш прості паралелі можуть проводитись з країнами: Польща, Словаччина, Угорщина. Також кращий світовий приклад показує, що громадяни розвинутого суспільства мають брати неопосередковану участь в процесі вирішення чи не кожного питання щодо функціонування та розвитку територіальних громад.

3.2 Пріоритетні напрями розвитку системи бюджетного забезпечення територіальних громад

Як зазначає М.М Трещов, «у сучасних умовах одним з першочергових завдань реформування системи державних фінансів та адміністративно-територіального устрою України визначено формування ефективних механізмів бюджетного забезпечення функціонування територіальних громад задля їх повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави. Це передбачає зміну у поглядах на економічний розвиток окремих територій, характер фінансових взаємозв'язків територіальної

громади села (селища, міста) та органів влади й обумовлює необхідність нарощування фінансової бази місцевого самоврядування» [37, с. 254;].

Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування потребує використання нових технологій управління бюджетним забезпеченням територіальних громад. Одним із сучасних підходів до вирішення даного питання вважають ризикоорієнтоване управління.

Розуміючи під поняттям «управління ризиком» процес, спрямований на мінімізацію негативних і максимальне використання позитивних наслідків настання ризикової події, зазначимо, що практична реалізація концепції управління ризиком на місцевому рівні можлива, на мій погляд, через впровадження практики ризикоорієнтованого управління бюджетним забезпеченням територіальних громад.

Ризикоорієнтоване управління бюджетним забезпеченням територіальних громад на рівні державних органів влади і управління реалізується, переважно через систему стратегічного бюджетного ризикменеджменту, яка передбачає два основних вектори:

- 1) створення передумов для ефективного ризикоорієнтованого управління бюджетним забезпеченням територіальних громад;
- 2) нормативно-правове забезпечення бюджетного забезпечення територіальних громад.

У межах реалізації першого вектора найбільшої уваги заслуговує децентралізація бюджетної системи, яку потрібно розглядати як основну передумову впровадження моделі ризикоорієнтованого управління на місцевому рівні.

Відповідно до вищезазначеного та з метою створення сприятливих умов для реалізації моделі ризикоорієнтованого управління на рівні територіальних громад, нами запропоновано основні положення концепції удосконалення їх бюджетного забезпечення у контексті адміністративно-територіальної реформи, що відбувається нині в Україні.

Зауважую, що Урядом України на початку 2015 року «було впроваджено низку кроків щодо зміни податкової системи та міжбюджетних відносин, спрямованих на децентралізацію державних фінансів, зокрема:

- стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу їх на прямі між бюджетні відносини з державним бюджетом;
- розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері;
- запровадження нових видів трансфертів і встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками;
- надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів місцевих бюджетів» [23].

Оцінка пропозицій щодо передачі частини бюджетних ресурсів держави на місцевий рівень дозволяє констатувати таке.

«По-перше, якщо передачу з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита, збільшення відсотка зарахування екологічного податку, податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки можна назвати певною мірою децентралізацією, то запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів – це лише розширення бази оподаткування і перекладання місцевих проблем на плечі бізнесу» [19].

«По-друге, не заперечуючи прогресивність передачі на місцевий рівень 10% доходу від податку на прибуток підприємств приватного сектора, вважаємо, що така частка є надто малою, щоб мати реальний стимулюючий вплив для формування сприятливого бізнес-клімату на місцевому рівні та конкуренції між територіями за інвестора. Для прикладу, у Полтавській області це дозволило збільшити податкові доходи зведеного бюджету лише на 2%. На нашу думку, у місцевих бюджетах має залишатись не менше 30% податку на прибуток підприємств приватного сектору» [19].

«По-третє, вкрай дискусійною є передача єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки до загального фондумісцевих бюджетів, оскільки цим самим практично «оголюється» бюджет розвитку, проте саме ці податки могли б формувати значну частку його доходних джерел. Тобто відбулося збільшення видатків споживання коштом видатків бюджету розвитку територіальних громад» [19].

Це призводить до ситуації, коли органи місцевого самоврядування орієнтуються на отримання субвенцій з Державного бюджету України на реалізацію інвестиційних проектів, а не на ефективнішу реалізацію фіскального потенціалу територіальних громад. Відповідно, інвестиційна активність останніх є вкрай низькою [19, с. 176;].

Разом з передачею фінансового ресурсу буде відбуватися і передача деяких повноважень з державного на місцевий рівень. При чому, якщо визначений перелік заходів, що стосується фінансування житловокомунального господарства, екологічних проектів, певних соціальнокультурних закладів відповідає принципам субсидіарності. Зокрема це стосується обов'язків органів місцевого самоврядування щодо фінансування спеціалізованих медико-санітарних установ, лабораторних центрів Держсанепідемслужби, а також видатків, що пов'язані із соціальною, трудовою і професійною реабілітацією інвалідів та соціальним захистом чорнобильців (у частині курортного оздоровлення і харчування дітей, які постраждали) тощо [19, с. 181;].

У сучасних умовах, коли бюджетні механізми бюджетного забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад характеризуються низькою ефективністю, існує необхідність у поступовому розширенні джерел та необхідності нарощення обсягів небюджетних фінансових ресурсів суб'єктів місцевого самоврядування [22, с. 142].

Окрім цього, «бюджетна спроможність громади визначається її здатністю створювати власні фонди коштом благодійних чи інвестиційних внесків мешканців самої громади. Такий підхід до активізації використання

небюджетних джерел для фінансування розвитку територіальної громади, з одного боку, сприятиме формуванню інвестиційної бази для диверсифікації економічної діяльності на місцевому рівні, з іншого, – спонукатиме членів територіальної громади до активізації громадського контролю за ефективністю використання таких коштів» [22, с. 147].

Вирішення проблеми досягнення бюджетної спроможності територіальних громад є неможливим без їх перетворення на реальних власників їх комунального майна, зокрема лісів, земель і водних ресурсів. Тобто розглянуті рекомендації щодо покращення бюджетного забезпечення територіальних громад набувають ваги виключно за умови практичної реалізації норм Конституції України, зокрема ст. 142, якою передбачено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [22, с. 142].

Висновки за розділом 3

Пошук напрямів удосконалення бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні дає підстави зробити такі висновки.

Вивчення світового досвіду бюджетного забезпечення місцевого самоврядування крізь призму децентралізації дозволило визначити, що корисним ресурсом для озброєння кращою світовою практикою є розгорнутий і структурований перелік доходних статей місцевого самоврядування країн Європи, оскільки вони реально дають можливість наповнити в достатній мірі місцевий бюджет. В основі європейської моделі – принцип субсидіарності, що пропагує провадження діяльності органами місцевого самоврядування на рівні, близькому до громадян, відповідність

чинному законодавству, тобто органи отримують загальні чи спеціальні дозволи на виконання своїх функцій.

Обґрунтовано, що ефективне бюджетне забезпечення територіальних громад безпосередньо залежить від зміцнення їх фінансової незалежності. З'ясовано визначальну умову їх забезпечення - це децентралізація бюджетного ресурсу, яка передбачає одночасну передачу органам місцевого самоврядування більшості повноважень та коштів державного бюджету. Аргументовано доцільність диференціювання бюджетного ресурсу за рівнями бюджетної системи. Зазначене сприятиме перенесенню основної ваги соціальних видатків на рівень району та області, а також дозволило б територіальним громадам акумулювати бюджетні ресурси для забезпечення функціонування та розвитку їх територій.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі визначено теоретичні та практичні засади бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні, розроблено рекомендації щодо удосконалення цього процесу. У результаті проведеного дослідження сформульовано такі висновки.

1. Виявлено, що розвиток територіальних громад як основного суб'єкта місцевого самоврядування неможливий без системи бюджетного забезпечення, визначення сутності якого залишається недостатньо дослідженим. Запропоновано бюджетне забезпечення територіальних громад відносно заходів, спрямованих на залучення потенційних бюджетних ресурсів громади з метою формування фінансової основи для економічних процесів на відповідній території та вдосконалення місцевого життєвого середовища.

2. Виявлено, що поняття механізму бюджетного забезпечення територіальної громади має вагомі особливості, які визначаються: традиціями, звичаями та цілями розвитку територіальної громади; меншими територіальними масштабами, на яких реалізується бюджетна політика органів місцевого самоврядування; обмеженими ресурсними можливостями, що пов'язано із розміром територіальної громади та структурою доходів, визначеною Бюджетним кодексом України залежно від виду територіальної громади (базового рівня, міста обласного підпорядкування чи об'єднана). Означено структурні елементи механізму бюджетного забезпечення територіальної громади, які мають свою специфіку та особливості, ефективна взаємодія яких визначає рівень реалізації бюджетно-податкової політики держави на місцевому рівні.

3. Виявлено, що сутність фінансової децентралізації забезпечується рівновагою між централізацією і децентралізацією, а також розподілом повноважень та відповідальності в процесі управління місцевими бюджетами. До переваг в контексті її впливу на бюджетне забезпечення

територіальних громад віднесено: збільшення алокативної ефективності наданих суспільних послуг для населення; підвищення ефективності функціонування бюджетної системи, рівня контролю за бюджетним процесом; фінансова самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів місцевих бюджетів. Найбільшим ризиком є поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку територій та зростання міжрегіональної диференціації.

4. Оцінюючи структуру джерел формування доходної частини Зведеного бюджету України виявлено негативні тенденції високого рівня централізації коштів, що є результатом залежності процесу формування доходів територіальних громад від рішень органів державної влади. Визначено, що рівень самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях формування бюджетних надходжень значною мірою відображає структура доходів місцевих бюджетів. Обґрунтовано, що основним джерелом формування власних та закріплених доходів місцевих бюджетів є податкові надходження, спостерігається також позитивна тенденція збільшення частки місцевих податків і зборів.

5. Доведено можливість запровадження в Україні світового досвіду бюджетного забезпечення первинних суб'єктів місцевого самоврядування, що дозволить використати кращий досвід тих країн, які вже пройшли або успішно йдуть по дорозі бюджетної децентралізації. Зазначено, що повністю переносити шаблон реформ і адміністративних заходів певної країни по реалізації бюджетної децентралізації на українські реалії не варто, адже кожна країна розвивається в своїх індивідуальних умовах. Проте запропоновано в першу чергу вивчити досвід таких країн як Данія, Франція, Німеччина, Чехія, Швеція, країни Балтії. Більш прості паралелі запропоновано проводити з країнами: Польща, Словаччина, Угорщина. Аргументовано також доцільність впровадження в Україні кращого світового прикладу стосовно неопосередкованої участі громадян розвинутого

суспільства в процесі вирішення чи не кожного питання щодо функціонування та розвитку територіальних громад.

б. Аргументовано, що означена у процесі дослідження сукупність наявних проблем у сфері бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні поряд із новими викликами, що диктуються сучасними вітчизняними реформами, доводить необхідність кардинальних змін у практиці управління бюджетними ресурсами на рівні територіальних громад. Запропоновано запровадження ризикоорієнтованого управління, що набуває особливої актуальності в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму / М. О. Баймуратов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 4–5. – С. 38–47.
2. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. / Батанов О. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2017. – № 2 (12). – С. 51-57.
3. Бондаренко В. Л. Оцінка ефективності та збалансованості фінансового забезпечення розвитку міста / В. Л. Бондаренко // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 10. – С. 6– 68.
4. Бюджетний кодекс України Кодекс України; Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 11.10.2020).
5. Василик О.Д. Бюджетна система України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – Київ: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
6. Вінніков О. Ю. Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / О. Ю. Вінніков, Д. С. Ковриженко, М. В. Лациба та ін. – К. : Україна, 2010. – 224 с.
7. Ворона П. В. Щодо проблематики здійснення в Україні адміністративнотериторіальної реформи / П. В. Ворона // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 2 (49). – С. 237–244.
8. Грантові проекти ЄС “Проекти регіонального розвитку”. – Режим доступу: <https://surdp.eu/Regional-Development-Projects>
9. Демчак Р. Є. Формування моделей бюджетної децентралізації: досвід зарубіжних країн / Р. Є. Демчак // Економічний форум. – 2017. - № 3. – С. 70-77.

10. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку. Навчальний посібник. – Київ : Центр громадської експертизи, Проект “Місцевий економічний розвиток міст України”. - 2015. – 176 с.
11. Дутчак С.В. Управління регіональним розвитком / : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2016. – 128 с.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 11.10.2020).
13. Жадан М. І. Оцінка ефективності формування доходів місцевих бюджетів / М. І. Жадан, Т. О. Котій // Сталий розвиток економіки . – 2013. – № 1. – С. 349-353.
14. Затонацька Т. Г. Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі / Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький // Фінанси України. – 2015. – № 4. – С. 46-54.
15. Земельний кодекс України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III.URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 11.10.2020).
16. Карлін М. І. Державні фінанси у транзитивній економіці / М.І. Карлін, Л.М. Горбач, Л.Я. Новосад. – Київ: Кондор, 2013. – 200 с.
17. Конституція України Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.10.2020).
18. Косаревич Н. Б. Вплив реформи місцевого самоврядування на зміцнення місцевих фінансів / Н. Б. Косаревич // Науковий вісник ЧДІЕУ. Серія 1: Економіка. - 2015. - № 1 (9). - С. 70-77.

19. Кохан І. В. Бюджетне фінансування як інструмент реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави / Актуальні проблеми економіки. – 2015. - № 9. – С. 176-181.
20. Крайник О. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону / О. Крайник // Ефективність державного управління : зб. наук. праць.– 2014. – Вип. 21. – С. 373–378.
21. Кулай А. В. Децентралізація фінансових ресурсів територіальних громад в умовах проведення бюджетної реформи / А. В. Кулай // Наукові записки Національного університету "Острозька академія". - 2016. - Вип. 19. - С. 41-44.
22. Ламський М. Д. Доходи місцевих бюджетів як інструмент забезпечення повноважень органів самоврядування / М. Д. Ламський // Бізнесінформ. – 2016. – № 11. – С. 142-147.
23. Мельничук Н. Ю. Проблеми та перспективи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні / Н. Ю. Мельничук // Економіка Крима. – 2015. – № 1 (34). – С. 78–81.
24. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти // Л. Муркович / Державнеуправління та місцеве самоврядування. – 2015. - №2(5). – С. 111-118.
25. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія / В. М. Опарін. – Київ: КНЕУ, 2005. – 239 с.
26. Опарін В.М. Фінанси. Загальна теорія /В. М. Опарін. – Київ: КНЕУ, 2001. – 240 с.
27. Офіційна веб-сторінка Американської статистичної асоціації ASA [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://www.amstat.org/>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 11.12.2020.

28. Офіційна веб-сторінка Євростату [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 11.12.2020.

29. Панасюк Л. В. Теоретичні аспекти формування ресурсної бази фінансового забезпечення місцевих органів влади / Л. В. Панасюк // Економіка : проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – Вип. 235 : в 4 т. – Т. IV. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2014. – С. 810–821.

30. Податковий кодекс України Кодекс України; Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 11.10.2020).

31. Про добровільне об'єднання територіальних громад Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 11.10.2020).

32. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія, Перелік від 06.08.2014 № 385. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.10.2020).

33. Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 14.05.2015 № 378. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.10.2020).

34. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.10.2020).

35. Ставнича М. М. Перспективи використання програмно-цільового методу в умовах обмеженості бюджетних ресурсів регіону / М. М. Ставнича // Економіка і регіон. - 2015. - № 6. - С. 15-19.

36. Трещов М. М. Напрями та інструменти державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів / М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2014. - Вип. 2. - С. 213-222.

37. Трещов М. М. Система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів: концептуальні засади побудови / М. М. Трещов // Університетські наукові записки. - 2016. - № 1. - С. 254-261.

38. Хмеленко І. В. Напрямки вдосконалення механізму поповнення державного та місцевого бюджетів у сфері податкової політики України / І. В. Хмеленко // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля . – 2015. – № 16. – С. 70-74.

39. Чернов С. І. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад / С. І. Чернов, Н. Ю. Мушинська // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 3(54). С. 172- 177. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/3/03.pdf>

40. Щербакова О. Л. Фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку монофункціонального міста : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Запоріжжя, 2014. – 20 с.

41. Decentralization & Subnational Regional Economics / Офіційний сайт The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.

42. Local Finance in Europe / [ed. by J. Sevich]. – Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2013. – 486 p.