

Житомирський національний агроекологічний університет

## **ТЕОРЕТИЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ ЗМІСТУ ТА ФОРМ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Розкрито зміст поняття фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад. Встановлено форми й джерела фінансового забезпечення та запропоновано найбільш прийнятні з них для розвитку об'єднаних територіальних громад. Обгрунтовано, що під фінансовим забезпеченням територіальних громад слід розуміти процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, з метою задоволення потреб та інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Доведено, що основною формою фінансового забезпечення*

---

© І. В. Абрамова

*територіальних громад є бюджетне фінансування, від якості якого залежить рівень їх економічного та соціального розвитку.*

***Ключові слова:** фінансове забезпечення, об'єднані територіальні громади, сталий розвиток, місцеве самоврядування, бюджетне фінансування.*

### **Постановка проблеми**

Наразі більшість територіальних громад, через значну подрібненість та слабку фінансово-економічну базу виявилися неспроможними виконувати покладені на них завдання. Місцеве самоврядування, особливо у невеликих населених пунктах, досить часто не забезпечує навіть елементарних потреб для життєдіяльності людини, а надання населенню органами місцевого самоврядування адміністративних, соціальних та інших послуг перетворилося на одну із найбільш корумпованих ланок їх функціонування. Дотаційність значної частини місцевих бюджетів зробило їх обтяжливими для державного бюджету та позбавило територіальні громади стимулів до соціально-економічного розвитку. Відтак, необхідність впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стає невідворотною, а зміцнення фінансової основи діяльності територіальних громад – очевидною.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Проблемам фінансового забезпечення територіальних громад присвячені наукові доробки багатьох вітчизняних вчених-економістів. В. Є. Дем'яненко значну увагу приділяє вивченню питання модернізації сільських територіальних громад та фінансового механізму забезпечення їх розвитку [2]. Л. І. Карамушка досліджує місцеві бюджети як фінансову основу розвитку територіальних громад [3]. М. А. Коваленко, Г. М. Швороб, Т. О. Мацієвич розробляють шляхи поліпшення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад [4]. А. В. Кулай вивчає процес децентралізації фінансових ресурсів територіальних громад в умовах проведення бюджетної реформи [6]. О. В. Ольшанський зосередився на опрацюванні методів консолідації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах децентралізації владних повноважень [9]. Л. В. Сухарська розробляє механізм фінансового забезпечення розвитку територіальної громади [14]. І. З. Сторонянська і А. О. Пелехатий вивчають фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи [15]. Незважаючи на широке коло досліджень у зазначеному напрямі, питання теоретичного обґрунтування змісту та форм фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад потребує більш детального вивчення й визначення.

### **Мета, завдання та методика досліджень**

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування змісту та форм фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад. У процесі дослідження

вирішувалися такі завдання: обґрунтувати зміст поняття фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад та надати йому визначення; встановити форми й джерела фінансового забезпечення та запропонувати найбільш прийнятні з них для розвитку об'єднаних територіальних громад. Об'єктом дослідження є процес фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад. Теоретичний аналіз порушених у дослідженні питань здійснювався за загальнометодологічною схемою системного підходу. Для вирішення окремих завдань використовувалися методи: абстрактно-логічний, порівняльного аналізу, синтезу, аналогії тощо.

### **Результати досліджень**

В Україні закладено конституційні основи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові засади його діяльності. Конституція України визначає право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнює, що територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, мають здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення через відповідні органи місцевого самоврядування [13].

Проте реальне вирішення будь-яких питань віднесених до компетенції територіальних громад, залежить від їх фінансового забезпечення. Конституцією України визнано матеріальною і фінансовою основами місцевого самоврядування наступне 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 та обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування [5].

Бюджетний кодекс України визначає, що бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [1]. У Податковому кодексі встановлено перелік місцевих податків та зборів, а також порядок правовідносин щодо їх справляння та зарахування до відповідних місцевих бюджетів [10]. Законом України «Про

місцеве самоврядування в Україні» закріплено основні засади бюджетної політики на місцевому рівні [13].

Незважаючи на існування правового підґрунтя фінансового забезпечення територіальних громад, фінансова основа їх діяльності залишається вкрай слабкою. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Закон «Про добровільне об'єднання громад» не лише закладають нові засади територіальної організації влади на основі добровільного об'єднання територіальних громад, а й значно розширюють джерела фінансового забезпечення останніх [11]. Фінансове стимулювання громад до об'єднання здійснюється через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державними бюджетом, розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів, децентралізацію видаткових повноважень місцевих органів влади, запровадження нових видів трансфертів тощо. Передбачається, що результатом такого об'єднання стане формування спроможних територіальних громад, тобто таких, які, в результаті добровільного об'єднання, здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8]. Окрім того, Бюджетним кодексом України передбачено, що об'єднані територіальні громади мають можливість подавати заявки до Державного фонду регіонального розвитку на отримання фінансування власних інвестиційних проектів регіонального розвитку.

Водночас, у наукових колах все ще немає спільної думки щодо змісту та форм фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад. Так, А. Кулай вважає, що ключове місце в системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування повинні складати доходи бюджетів територіальних громад [6, с. 43]. В. Дем'яненко стверджує, що функціонування органів місцевого самоврядування, їх фінансова база (місцевий бюджет) має бути самодостатньою і формуватися за принципом самофінансування, тобто з максимальною опорою на податкову спроможність місцевого територіально-економічного комплексу [2, с. 115]. О. Ольшанський стверджує, що нині фінансовий потенціал територіальних громад охоплює доходи місцевого бюджету, включаючи власні надходження бюджетних установ. При цьому, доходи місцевого бюджету поділяються на певні групи, кожна з яких має свої джерела надходжень: доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування (за Бюджетним кодексом України – це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, у тому числі районів у містах) та враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; доходи, що не

враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів; трансферти; позички та запозичення [9, с. 146–147].

М. Коваленко, Г. Швороб, Т. Мацієвич, досліджуючи фінансові ресурси територіальної громади, приходять до висновку, що вони являють собою сукупність фінансових фондів, що беруть участь у забезпеченні діяльності громади, певну суму фінансових ресурсів, представлених коштами місцевого бюджету, фінансових фондів територіальної громади, фінансових ресурсів місцевих суб'єктів господарювання та домогосподарств. Автори поділяють думку, що фінансові ресурси територіальних громад формують такі елементи: власні кошти суб'єктів господарювання, що здійснюють комерційну діяльність у виробничій та невиробничій сферах: кошти кредитно-фінансових регіональних установ, їх філій у регіоні, а також філій фінансово-кредитних установ і тих, що функціонують у цьому регіоні, кошти громадських організацій, фондів, що займаються некомерційною діяльністю на території регіону; кошти населення, включаючи поточні грошові надходження і накопичення в різних формах; кошти місцевого бюджету [4].

Л. В. Сухарська вважає, що «фінансове забезпечення розвитку територіальної громади» – це процес цілеспрямованого впливу всіх суб'єктів, з якими взаємодіє територіальна громада, на задоволення її потреб та інтересів шляхом формування та використання фінансових ресурсів. Автор стверджує, що «прибутки територіальної громади формуються відповідно до чинного законодавства України. Серед їх джерел надзвичайно важливу роль відіграють надходження від фізичних осіб та домогосподарств [14, с. 122]». Вважаємо таке твердження помилковим, адже територіальна громада не є суб'єктом підприємницької діяльності, орієнтованим на одержання прибутку. Очевидно, що тут відбулося неправомірне ототожнення понять «доходи територіальної громади» та «прибутки територіальної громади», хоча науковцем влучно відмічено, що серед джерел таких доходів лівову частку складають надходження від фізичних осіб та домогосподарств.

І. Сторонянська, А. Пелехатий прийшли до висновку, що фінансова забезпеченість територіальної громади характеризується, в першу чергу, наявністю відповідних фінансових ресурсів та відображає спроможність місцевих органів влади виконувати покладені на них законодавчо визначені завдання. Тобто, фінансова забезпеченість – це баланс між потребами територіальної громади (та органами місцевого самоврядування включно) та її можливостями. [15]. Л. Карамушка на основі дослідження теоретичних основ міжбюджетних відносин розкриває сутність фінансового забезпечення територіальних громад як складової міжбюджетних відносин, яка полягає у використанні сукупності інституційних засад формування місцевих бюджетів із врахуванням ступеня збалансованості фінансово-економічних відносин. Дослідник стверджує, що важливим завданням місцевих бюджетів є

фінансування суспільних потреб відповідно до функцій певних територіальних громад. Для виконання зазначеного необхідне ефективне планування та раціональне використання бюджетних коштів. Основу бюджетного устрою складають бюджети місцевого самоврядування, тому важливим є поглиблення дослідження сутності інституту місцевого самоврядування. Для підвищення ефективності функціонування цього інституту важливим є посилення фінансової самостійності територіальних громад. Важливим є посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів шляхом підвищення частки бюджету розвитку у загальній структурі видаткової частини, що сприятиме розбудові соціальної сфери територій та забезпечуватиме умови для інноваційного розвитку територіально-адміністративних одиниць [3].

З огляду на вищенаведені дефініції приходимо до висновку, що під фінансовим забезпеченням територіальних громад слід розуміти процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, з метою задоволення потреб та інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. При цьому, основною формою фінансового забезпечення територіальних громад залишається бюджетне фінансування, від якості якого залежить рівень їх економічного та соціального розвитку. Проте недосконалість існуючої системи бюджетного фінансування територіальних громад зумовлює необхідність пошуку більш дієвої її форми, спрямованої на забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання локального значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Саме тому наразі відбуваються зміни у правовому полі функціонування територіальних громад, які покликані стимулювати їх до об'єднання і посилення спроможності, через різні соціально-правові й фінансово-економічні механізми, самостійно вирішувати питання місцевого значення. Зокрема, Бюджетним кодексом України ініційовано перехід бюджетів об'єднаних територіальних громад до прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом (раніше міжбюджетні відносини відбувалися виключно через районні бюджети), а також значно розширено джерела формування їхніх доходів (рис. 1). Серед інших доходів об'єднаних територіальних громад законодавством запропоновані цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; надходження з інших цільових фондів [1].

Також радам об'єднаних територіальних громад дозволено здійснювати місцеві запозичення до бюджетів об'єднаних територіальних громад – як місцеві, так і зовнішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Запозичення здійснюються до бюджету розвитку і кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є

розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їх громад [7].

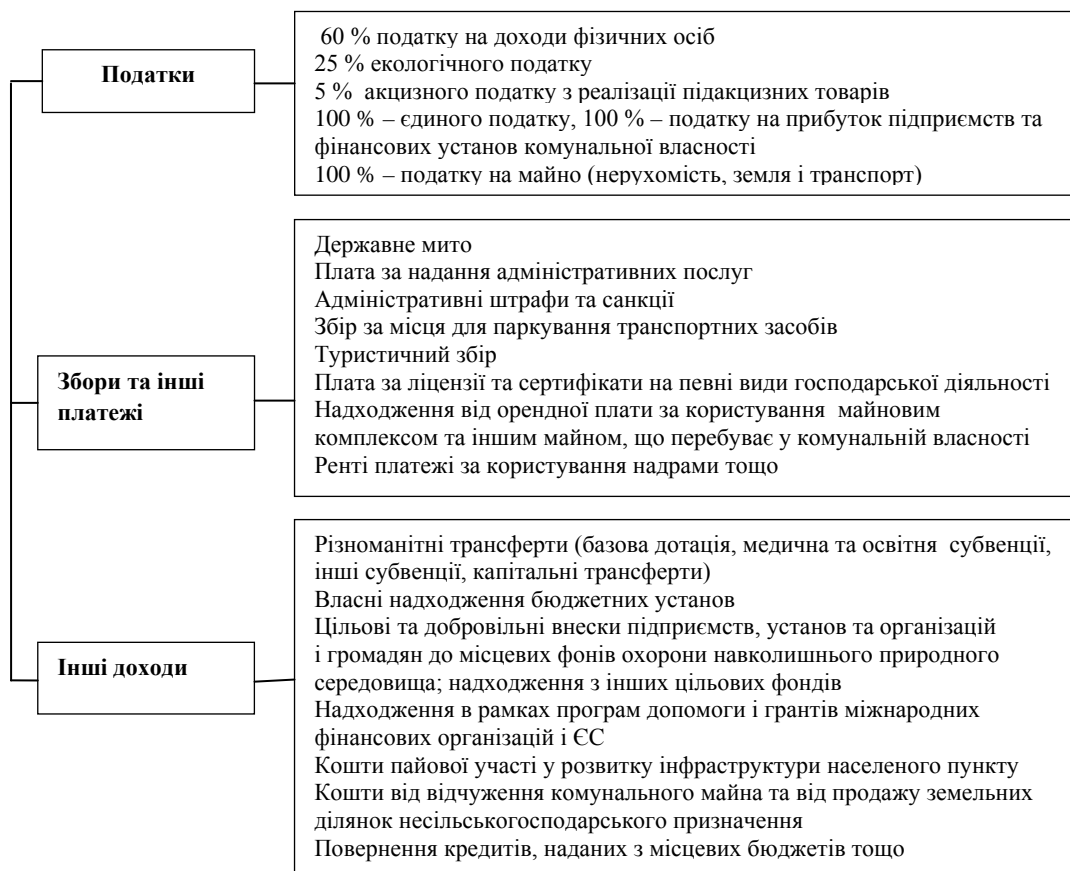


Рис. 1. Джерела формування бюджетів об'єднаних територіальних громад

Джерело: побудовано на основі [1].

Важливим кроком у зміцненні фінансової бази об'єднаних територіальних громад стало створення Держаного фонду регіонального розвитку, який передбачає фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації.

Кошти Держаного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів [12]. Таким чином, в Україні фактично запроваджується нова модель фінансового забезпечення територіальних громад, спрямована на збільшення обсягів фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування та формування їх фінансової спроможності.

### **Висновки та перспективи подальших досліджень**

1. Встановлено, що наразі відбуваються зміни у правовому полі функціонування територіальних громад, які покликані стимулювати їх до об'єднання і посилення спроможності, через різні соціально-правові й фінансово-економічні механізми самостійно вирішувати питання місцевого значення. Законодавчо ініційовано перехід бюджетів об'єднаних територіальних громад до прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом, а також значно розширено джерела формування їхніх доходів.

2. Обґрунтовано, що під фінансовим забезпеченням територіальних громад слід розуміти процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, з метою задоволення потреб та інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. При цьому, основною формою фінансового забезпечення територіальних громад залишається бюджетне фінансування, від якості якого залежить рівень їх економічного та соціального розвитку.

3. Визначено, що недосконалість існуючої системи бюджетного фінансування територіальних громад зумовлює необхідність пошуку більш дієвої її форми, спрямованої на забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання локального значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Перспективи подальших досліджень спрямовані на обґрунтування напрямів розширення фінансової бази об'єднаних територіальних громад.

### **Література**

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

2. Дем'яненко В. Є. Модернізація сільських територіальних громад та фінансового механізму забезпечення їх розвитку [Електронний ресурс] / В. Є. Дем'яненко // Вісник Дніпропетровського держ. аграрно-економічного ун-ту. –



2015. – № 4. – С. 115–120. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau\\_2015\\_4\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau_2015_4_27).

3. Карамушка Л. І. Місцевий бюджет як фінансова основа розвитку територіальних громад [Електронний ресурс] / Л. І. Карамушка // Економічний вісник університету. – 2014. – Вип. 23 (1). – С. 206–210. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu\\_2014\\_23\(1\)\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2014_23(1)_39).

4. Коваленко М. А. Шляхи поліпшення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад [Електронний ресурс] / М. А. Коваленко, Г. М. Швороб, Т. О. Мацієвич // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_1\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_23).

5. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

6. Кулай А. В. Децентралізація фінансових ресурсів територіальних громад в умовах проведення бюджетної реформи / А. В. Кулай // Наукові записки Нац. ун-ту "Острозька академія". Сер. Економіка. – 2012. – Вип. 19. – С. 41–44. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa\\_2012\\_19\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2012_19_11).

7. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3958>.

8. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/control/uk](http://www.kmu.gov.ua/control/uk).

9. Ольшанський О. В. Консолідація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах децентралізації владних повноважень [Електронний ресурс] / О. В. Ольшанський // Вісник Акад. митної служби України. Сер. Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 145–152. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu\\_2013\\_2\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2013_2_24).

10. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

11. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

12. Про Державний фонд регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Держ. фонду регіонального розвитку ; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://dfir.minregion.gov.ua/pro-konkurs>.

13. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : закон України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

14. Сухарська Л. В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади [Електронний ресурс] / Л. В. Сухарська // Вісник Нац.

акад. держ. управління при Президентові України. Сер. Державне управління. – 2016. – № 1. – С. 119–125. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2016\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2016_1_17).

15. Сторонянська І. З. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс] / І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий // Регіональна економіка. – 2014. – № 3. – С. 228–238. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek\\_2014\\_3\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2014_3_24).

---