

**МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

В. о. зав. кафедри
к.ю.н., доцент Черних Є. М.

« ___ » _____ 2020 р.

Кваліфікаційна робота
за освітнім ступенем «Магістр»
на тему: «Механізми управління фінансами об'єднаних територіальних
громад»

Студента економіко-правового
факультету спеціальності 281
«Публічне управління та
адміністрування» освітнього ступеня
«Магістр»

Репіна Максима Сергійовича

Науковий керівник: Філіпенко Т.В.

доктор наук з державного
управління, професор, професор
кафедри права та публічного
адміністрування Маріупольського
державного університету

Рецензент: Мердова О.М.

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративно-
правових дисциплін Донецького
юридичного інституту

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

« ___ » _____ 2020 р.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| ВСТУП | 3 |
| Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД | 7 |
| 1.1. Поняття та сутність фінансової децентралізації..... | 7 |
| 1.2. Нормативно-правове забезпечення об'єднання територіальних громад..... | 17 |
| 1.3. Система фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад..... | 30 |
| Висновки до розділу 1..... | 40 |
| Розділ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ | 43 |
| 2.1. Характеристика джерел фінансування соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад..... | 43 |
| 2.2. Оцінка сучасних тенденцій фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад..... | 55 |
| 2.3. Аналіз результатів фінансової децентралізації по Донецькій області..... | 66 |
| Висновки до розділу 2..... | 75 |
| Розділ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД | 79 |
| 3.1. Побудова ефективної стратегії управління фінансами об'єднаних територіальних громад..... | 79 |
| 3.2. Запровадження бюджету участі в діяльність об'єднаних територіальних громад..... | 89 |
| 3.3. Удосконалення системи фінансування соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах..... | 102 |
| Висновки до розділу 3..... | 109 |
| ВИСНОВКИ | 111 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 117 |
| ДОДАТКИ | 125 |

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасні умови функціонування об'єднаних територіальних громад демонструють ряд труднощів, пов'язаних з недосконалістю процесу фінансування їх діяльності, зокрема потребують удосконалення організаційні, правові та управлінські аспекти формування, розподілу та використання фондів фінансових ресурсів, фінансового контролю за їх використанням та оцінки ефективності управління фінансами об'єднаних територіальних громад. Недостатність практичного досвіду та теоретичних напрацювань з цієї проблематики зумовлює необхідність проведення дослідження теорії та практики функціонування територіальної громади як суб'єкта фінансових відносин, формування доходів і видатків об'єднаних територіальних громад та управління ними.

На сучасному етапі в Україні система фінансового забезпечення виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування, не в повній мірі відповідає потребам громад, вона не створює фінансового підґрунтя, необхідного для надання всім членам територіальних громад якісних і доступних послуг на основі забезпечення сталого розвитку території. Впровадження дієвих стратегічних напрямів модернізації управління фінансами є необхідною передумовою соціально-економічного розвитку та підвищення ефективності діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. Отже, зазначені вище обставини свідчать про актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління фінансами об'єднаних територіальних громад розглядали такі науковці як: М. О. Баймуратов, Н. О. Бикадорова, В. Г. Бодров, О. С. Дроздовська, С. А. Дяченко, В. В. Кравченко, В. В. Письменний, С. А. Романюк, О. О. Сунцова, та ін. Внесок цих науковців у дослідження зазначеної проблеми є беззаперечним, проте деякі питання залишаються не визначеними і

потребують подальшого вивчення. Наразі особливого значення набуває створення ефективного механізму фінансового забезпечення ОТГ.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері управління фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні.

Предмет дослідження складають механізми управління фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні.

Мета дослідження полягає у вивченні сутності та проблематики управління фінансами об'єднаної територіальної громади, аналізі джерел її фінансового забезпечення, визначенні організаційно-правових засад діяльності громади та розробці рекомендацій щодо удосконалення механізмів управління фінансами об'єднаної територіальної громади.

Для досягнення означеної мети, в роботі поставлено наступні **завдання**:

- з'ясувати поняття та сутність фінансової децентралізації;
- дослідити нормативно-правове забезпечення об'єднання територіальних громад;
- вивчити систему фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад;
- надати характеристику джерел фінансування соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад;
- здійснити оцінку сучасних тенденцій фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад;
- проаналізувати результати фінансової децентралізації по Донецькій області;
- обґрунтувати необхідність побудови ефективної стратегії управління фінансами об'єднаних територіальних громад;
- з'ясувати механізм запровадження бюджету участі в діяльність ОТГ;
- визначити шляхи удосконалення системи фінансування соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Методи дослідження. В ході написання кваліфікаційної роботи використовувались загальні та спеціальні методи, прийоми наукового

пізнання, використання яких обумовлено метою, об'єктом і предметом дослідження. Серед загальнонаукових методів застосовано діалектичний та історичний – під час вивчення теоретичних засад управління фінансами об'єднаних територіальних громад (розділ 1); аналізу та синтезу – з метою аналізу механізму управління фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні (розділ 2); формально-логічні (індукція та дедукція) – для конкретизації шляхів удосконалення механізмів управління фінансами об'єднаних територіальних громад (розділ 3); системно-структурний – для розкриття змісту елементів системи фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад (підрозділ 1.3); статистичний – для узагальнення результатів, одержаних у процесі вивчення статистичних звітів та опрацювання емпіричного матеріалу (розділ 2).

Нормативну основу дослідження складають Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Європейська хартія «Про місцеве самоврядування» ратифікована Законом України, Бюджетний кодекс України, а також нормативно-правові акти інших країн та міжнародні нормативно-правові акти.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у розв'язанні проблем побудови ефективного механізму управління фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано й обґрунтовано низку теоретичних висновків, пропозицій і рекомендацій, зокрема:

удосконалено:

- визначення складових елементів системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ;

- класифікація джерел фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ;

- визначення тенденцій фінансування розвитку ОТГ;

- підходи до запровадження учасницького бюджетування в діяльність ОТГ;

дістало подальшого розвитку:

- характеристика поняття та передумов фінансової децентралізації;

- підходи до визначення впливу специфіки Донецької області на темпи створення ОТГ;
- можливості запровадження ефективної стратегії управління фінансами ОТГ;
- система фінансування соціальних послуг в ОТГ;
- законодавча регламентація фінансування соціальних послуг без прив'язки до їх надавачів та залучення до цього процесу недержавних суб'єктів, шляхом внесення змін до ст. 89 Бюджетного кодексу України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені у роботі висновки й пропозиції можуть бути використані у:

- практичній діяльності – у процесі вдосконалення механізмів фінансового забезпечення діяльності ОТГ;
- освітньому процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Фінансове право», «Публічні фінанси та бюджетна політика» тощо.
- науково-дослідній сфері – як теоретична основа для удосконалення фінансових механізмів управління ОТГ.

Апробація дослідження. Основні положення дослідження були представлені у вигляді тез доповіді: «Специфіка управління фінансами об'єднаних територіальних громад». Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики. Міжнародна науково-практична конференція (м. Маріуполь, 19.05.2020). Маріуполь: МДУ, 2020. С. 194-196.

За результатами дослідження підготовлена і прийнята до друку фахова стаття «Вплив фінансової децентралізації на формування спроможних територіальних громад в Україні». Збірник наукових праць «Право та державне управління». 2020. №4.

Структура кваліфікаційної роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Обсяг роботи становить 117 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Поняття та сутність фінансової децентралізації

Серед науковців існують різні погляди на поняття децентралізації, проте спільним є виокремлення як центрального чинника зміну взаємозв'язків між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням в частині перерозподілу повноважень.

За визначенням Групи Світового банку, децентралізація являє собою процес передавання повноважень і відповідальності функцій держави від органів центральної влади проміжним (регіональним) та місцевим органам влади чи незалежним агентствам, квазінезалежним урядовим організаціям та/чи квазінеурядовим організаціям, приватному сектору [1].

Децентралізація, по суті, це зміна системи управління від монопольно-ієрархічної до партнерсько-горизонтальної, за якої значна частина функцій центральної влади нею ж передається до місцевих органів влади та ініціативної самоорганізації громадян.

Питання децентралізації стали з'являтися в політиці більшості європейських країн наприкінці ХХ ст. Основна ідея децентралізації полягає в передаванні органам місцевого самоврядування компетенції для вирішення питань, пов'язаних із місцевими потребами. Американський вчений М. Белл під децентралізацією розуміє спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової [2, с. 65].

На сьогодні вчені виділяють дві окремі моделі, які описують відносини всередині держави: партнерства та посередництва. Формування кожної з моделей визначається історичним розвитком держави. Так, наприклад, Швейцарія, Нідерланди, Великобританія, утворені через об'єднання окремих

їх частин з метою взаємопідтримки та захисту, будують модель партнерства. Розвиток місцевого самоврядування ними розглядається як механізм досягнення інтересів громадян окремої території та громади.

Держави, утворені авторитарним шляхом, обирають модель посередництва. Місцева влада тут розглядається як підпорядкований посередник між центром та громадянами. Центральні органи влади контролюють всі сфери соціальних відносин, обмежуючи функції місцевих органів влади, але і гарантуючи населенню соціально-економічну стабільність та захист інтересів людей. До таких країн належить і Україна.

В Україні вперше децентралізація згадується в ст. 5 Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р.: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [3].

Після здобуття незалежності Україна стикнулася зі значними труднощами: проблемами нерівномірного розвитку територій, значними відмінностями у розвитку економічних районів, підлеглого, а не взаємного співробітництва у взаємовідносинах між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Для розв'язання цих та інших проблем необхідним стало реформування системи державного управління, запровадження політики децентралізації, її складової – фінансової децентралізації з метою забезпечення сталого розвитку країни.

Децентралізація є основним компонентом концепції «good governance» (належного врядування) та запорукою сталого розвитку. Фінансова децентралізація, як складова реформи системи державного управління, визнається українським урядом за пріоритетний напрям, який дає змогу зміцнити фінансову спроможність місцевих громад, запровадження місцевої демократії, розподілу повноважень, об'єднання територіальних громад.

Серед науковців не існує єдиного підходу до розуміння змісту поняття «фінансова децентралізація». Кожен із них розглядає окремі аспекти сутності процесу децентралізації в умовах суспільно-політичних трансформацій.

Зокрема, В. Бодров і С. Дяченко під бюджетною децентралізацією розуміють «будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування» [4, с. 7].

Н. Бікадорова та О. Дроздовська визначають фінансову децентралізацію як «процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління» [5, с. 146; 6, с. 20].

Наведені підходи до розуміння фінансової (бюджетної) децентралізації вітчизняними дослідниками охоплюють багаторівневі фінансові відносини з позицій економічної ефективності та задоволення потреб місцевих громад і відображають нагальну потребу у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування, розширення їх прав і компетенцій, підвищення ефективності вирішення завдань, пов'язаних із місцевими потребами.

У зарубіжній літературі термін «фінансова децентралізація» є тотожним терміну «фіскальна децентралізація». Основоположники теорії бюджетного федералізму роблять прив'язку бюджетних видатків до теорій суспільного вибору, чистої теорії державних видатків, теорії публічних фінансів Р. Масгрейва як витоків теорії розвитку економіки публічного сектору – «public sector economics». Отже, класичні моделі фіскально-бюджетного федералізму пов'язані з функціонуванням держави як центрального інституту національної економічної системи.

Ідеологію фіскальної децентралізації розробив американський економіст Ч. Тібу, який виявив «spillover effect» – ефект рівномірного розподілу ресурсів як проблему перерозподілу спроможностей залежно від уподобань і доходів місцевих громад [7, с. 94]. Він запропонував розв'язати цю проблему на основі ефекту перерозподілу суспільних благ, адже спроможність кожної окремої громади частково залежить від наявності суспільних благ у сусідніх громадах. Також, учений виділив окрему категорію суспільних благ – «national public goods» – національні, тобто такі, як оборона, початкова освіта, які розподіляються на національному рівні

управління [7, с. 95]. За висновками Ч. Тібу в умовах фіскальної децентралізації публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами.

Поділяючи точку зору Ч. Тібу, Дж. Б'юкененен виокремлює аспекти фіскальної відповідальності центрального уряду за надання суспільних благ та послуг місцевою владою, пов'язуючи її з теорією суспільного вибору «fiscal equalization» – фінансове вирівнювання як вирівнювання фіскального навантаження між різними адміністративно-територіальними одиницями. Подібний до теорії Ч. Тібу «spillover or neighborhood effects» – ефект перерозподілу суспільних благ, тобто виокремлення національних суспільних благ, які впливають на спроможності різних громад [8, с. 176].

П. Самуельсон відзначав, що оподаткування відповідно до теорії отриманої вигоди відносно оподаткування («benefit theory of taxation») не дає змогу прийняття спонтанних децентралізованих вирішень проблеми [9, с. 388]. Тобто припускається, що податки та збори за послуги, що надаються державою, мають стягуватися відповідно до одержуваної бенефіціаром вигоди. Якщо застосовувати цей принцип оподаткування було б регресивним, оскільки держава надає багато послуг, які, в основному, призначаються для людей із невисоким рівнем доходів.

Дж. Стігліц вивчаючи теорію розвитку економіки публічного сектору стверджує, що дебати відносно теорії фіскального федералізму як розподілу відповідальностей між центральними та локальними рівнями влади є нескінченними. Він зазначає, що діапазон цього поняття є надеконічним. Наприклад, у 1960-х, 70-х, навіть 80-х рр. позиція центрального уряду багатьох країн була набагато активнішою ніж тепер [10, с. 727].

Розглядаючи сутність фінансової децентралізації, треба згадати У. Оутса – автора теореми децентралізації, який, поряд із Ч. Тібу, П. Самуельсоном, Р. Масгрейвом, Дж. Б'юкенененом, є фундатором теорії фіскального федералізму як похідної теорії економіки публічного сектору.

У. Оутс надав визначення децентралізації як законного права прийняття рішень децентралізованими одиницями. Таким чином вчений убачав ефективний та результативний розвиток держави в цілому за умови прийняття рішень щодо фінансових питань саме на місцях. Теорема децентралізації У. Оутса доводить, що, крім суспільних благ, існують локальні суспільні блага. Водночас суспільні блага споживаються всім суспільством, локальні – споживаються згідно з географічною детермінантою, локалізованою підмножиною всього населення. Теорема У. Оутса ґрунтується на таких твердженнях: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам, а також їхнє ставлення до різних суспільних послуг не однакове; реагування споживачів на «фактори бюджетної локації» мобільне [11, с. 1122].

За висновками У. Оутса, рівень влади, що територіально перебуває найближче до споживачів послуг, може найбільш ефективно забезпечити використання бюджетних коштів для задоволення місцевих потреб. Саме тому на регіональному рівні досягається ефективний рівень виробництва, оскільки лише за таких умов органи влади враховують конкретні потреби місцевої громади й отримують вигоди від реалізації послуг шляхом оптимізації податкових платежів у центральний бюджет і видатків на виробництво локальних суспільних благ.

Роботи представників неокласичної та ліберальної школи свідчать, що фіскально-бюджетний федералізм є найвищим виявом сутності фінансової децентралізації і може бути притаманний не лише федеративним, а й унітарним державам.

Слід зазначити, що ступінь фінансової децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. Основними критеріями оцінки є:

- співвідношення показників місцевих і публічних видатків;
- обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП;
- частка власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів;

- обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання у структурі доходів місцевих бюджетів тощо.

К. Кайзер доводить, що зміст децентралізації в різних країнах різний і залежить від завдань, які ставить уряд країни, проводячи реформу децентралізації та її операційного рівня. Вони, у свою чергу, впливають на політику та проекти, що приймаються як державою, так і міжнародними організаціями-донорами (наприклад Світовим банком). К. Кайзер розглядає зміст децентралізації з трьох сторін: деконцентрації, делегування та деволюції.

Деконцентрація – процес, за допомогою якого центральний уряд розосереджує відповідальності за надання конкретних послуг на регіональному рівні без делегування повноважень. Сюди К. Кайзер відносить грантові можливості для децентралізованих інституцій. Прикладом таких інституцій є агенції в складі міністерства або територіальні підрозділи.

Делегування – ситуація, за якої центральний уряд делегує відповідальність за прийняття рішень та виконання функцій держави місцевій владі. За цієї умови місцева влада не може бути повністю контрольованою центральною владою, але є підзвітною їй. Це він пояснює як припис конкретних функцій чи програм (наприклад програма подолання бідності).

Деволюція – делегування центральною владою повноважень у прийнятті владних рішень, у фінансовій сфері, публічному управлінні місцевій владі. Деволюцію учений розглядає як таку, що найважче досягнути, оскільки вона надає певний ступінь політичної автономії та податкові повноваження місцевій владі [12, с. 317–318].

Дискусійним вбачається розгляд децентралізації з позиції деконцентрації, адже деконцентрацію можна розглядати не як характеристику децентралізації, а лише як установлення центральною владою периферійних підрозділів. Натомість деволюція найбільш повно розкриває зміст і кінцеву мету децентралізації.

Розглядаючи зміст децентралізації, К. Кайзер виокремлює три її види:

- фінансову, що окреслює межу, до якої повноваження з підвищення доходів та видатків є децентралізованими;
- адміністративну, яка стосується державних службовців і може впливати на їх територіальне перебування та підзвітність;
- політичну, яка належить до рівня фактичної влади й політичної підзвітності, що передані з центру [12, с. 317–318].

Ці три види децентралізації перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності. Адже за відсутності політичної й адміністративної децентралізації фінансова децентралізація не принесе бажаного ефекту на практиці. Аналогічно не буде досягнуто бажаного ефекту будь-якого виду децентралізації за відсутності хоча б одного з них.

Ідея взаємозв'язку фінансової, адміністративної та політичної децентралізації сформована для більш ефективного надання й максимальної локалізації адміністративних послуг до місцевого населення. Ця концепція в ідеалі покликана найбільш результативно ідентифікувати та вирішувати місцеві завдання, забезпечувати фінансову самостійність і спроможність місцевих громад.

Застосування теорії фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління має як позитивний вплив, так і містить певні загрози.

Позитивним впливом фінансової децентралізації є краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на локальному рівні. У той же час, щоб проводити політику децентралізації, треба розподілити завдання між різними рівнями управління, тобто потрібно чітко визначити, які завдання доцільно закріпити на постійній основі за тим чи іншим рівнем влади. Розмежування завдань вирішує питання про поділ видатків між різними рівнями бюджетної системи.

Досліджуючи вплив фінансової децентралізації на економічне зростання, якість роботи уряду, ефективність надання адміністративних

послуг, Р. Еніколопов та К. Журавська дійшли висновку, що децентралізація залежить від двох аспектів: сили національного фракціонування партійної системи та виборності чи призначуваності місцевих і центральних виконавчих органів влади [13, с. 26–27].

Згідно з теоретичною моделлю фінансової децентралізації Г. Арікана, збільшується кількість конкуруючих публічних юрисдикцій різного рівня підпорядкування в межах податкової конкуренції відносно корупційних проявів у цих юрисдикціях за умови застосування ними рентоорієнтовної поведінки [14, с. 176].

Р. Фісман та Р. Гаті за допомогою статистичних даних довели тісний зв'язок між фінансовою децентралізацією та рівнем корупції: у країнах із високим рівнем корупції знижується частка бюджетних асигнувань на освіту, охорону здоров'я, інші заклади соціальної сфери, водночас збільшується частка непродуктивних витрат. Особливу увагу вони приділили інституційній структурі децентралізації, що зменшує ймовірність корупції на місцях [15, с. 1 - 2].

В. Танци розглядав вплив фінансової децентралізації на різні аспекти суспільного життя нейтрально – ні позитивно, ні негативно. На його думку, успішність запровадження реформи фінансової децентралізації залежить виключно від «institution specific design» – оптимальної взаємодії інститутів публічної влади [16, с. 13]. У той же час В. Танци зазначає, що шляхом ослаблення індивідуальних зв'язків між бюрократами та тими, кому вони служать, у великих, централізованих державах зростає ймовірність корупції та зловживання владою. Водночас сильніша індивідуальна взаємодія бюрократів і громади може мати і зворотний соціальний ефект, сприяючи корупції за рахунок тісних особистих зв'язків.

У працях Р. Баля та Дж. Мартінес-Васкеса зазначається необхідність науково виваженого підходу до проведення реформи фінансової децентралізації в кожній окремій країні, зокрема її інституційному дизайну. Окрім того, Р. Баль звертає увагу на можливі загрози згортання реформи

фінансової децентралізації на рівні проміжної влади на підставі фінансових неспроможностей місцевих громад. На його думку, несистемне проведення реформи фінансової децентралізації може становити більші ризики, ніж за умов повністю централізованої системи управління [8].

З точки зору С. Романюка, в Україні децентралізація розглядається виключно з політичних мотивів розподілу владних повноважень, як спосіб отримати більше повноважень і фінансових ресурсів під них [17, с. 315].

З нашої точки зору, найбільша загроза реформи фінансової децентралізації в Україні полягає у фінансовій неспроможності територіальних громад, що вимагає конкретних зусиль щодо фінансового забезпечення їх розвитку.

Аналіз наукових джерел дає змогу зазначити, що позиції науковців щодо сутності та змісту фінансової децентралізації є неоднозначними. У загальному вигляді фінансова децентралізація розглядається як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. У зарубіжній літературі термін «фінансова децентралізація» є тотожним терміну «фіскальна децентралізація».

Класики теорії фінансової децентралізації виступають проти втручання центральної/субнаціональної влади в розподільну політику, оскільки є особливі національні суспільні блага, розподіл яких має проводитися на найвищому рівні. Сучасні теоретики фінансової децентралізації у своїх дослідженнях акцентують увагу на ризики в проведенні чистої фінансової децентралізації, необхідності обережного застосування інституційного механізму та взаємодії інститутів публічної влади.

Фінансова децентралізація, крім перспектив ефективного реформування системи державного управління, підвищення фінансової спроможності територіальних громад, надання автономності органам місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, формуванні бюджетів, найрезультативнішого й своєчасного визначення та задоволення

потреб місцевих жителів, може нести і певні загрози. Несистемне, нераціональне проведення фінансової децентралізації, відмінності та прогалини у розвитку територій, слабка адміністративна чи фінансова спроможність місцевої влади, недовіра та відсутність координації між приватним і публічним секторами може мати наслідком дисбаланс у соціально-економічному розвитку територій, процвітання корупції, неефективність управлінської діяльності.

Більшість науковців вважає, що потенційно центральна влада неспроможна ефективно розв'язувати локальні проблеми, гнучко та своєчасно реагувати на змінні потреби територіальних громад. З цього випливає необхідність чіткого визначення й законодавчого закріплення повноважень, спроможностей та відповідальності між різними рівнями публічного управління.

Децентралізація та формування концепції фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні передбачає реформування системи державних фінансів та зміну системи адміністративно-територіального устрою країни. Підґрунтям фінансової децентралізації виступають такі передумови:

- достатній рівень автономності органів місцевого самоврядування в питаннях ведення видаткової політики на місцевому рівні та дохідної політики;

- чітке розмежування видаткових повноважень між центром та локальним рівнем відповідно до економічної та соціальної доцільності;

- достатній адміністративний та фінансовий потенціал місцевих органів влади для виконання покладених на них повноважень з найбільшим соціальним та економічним ефектом;

- ефективна система стимулів та забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання покладених на них функцій.

Отже, основою відносної незалежності громад та місцевих бюджетів від центру є фінансова децентралізація, тобто децентралізація фінансових повноважень місцевих органів влади.

Для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад необхідно проводити роботу в таких напрямках:

- забезпечення фінансової незалежності територіальних громад, зокрема, місцевих бюджетів шляхом передачі достатньої кількості повноважень місцевого характеру та фінансових ресурсів для їх реалізації;
- забезпечення незалежності бюджетного процесу на місцевому рівні від прийняття державного бюджету;
- надання місцевим органам влади можливості переходу на банківську форму розрахунково-касового обслуговування розпорядників коштів місцевих бюджетів;
- стимулювання місцевих органів влади до ефективного використання власного фінансового та економічного потенціалу територіальних громад;
- надання можливості здійснення місцевих запозичень;
- ведення органами місцевого самоврядування політики залучення інвестицій на відповідну територію;
- розвиток на локальному рівні бюджету розвитку та здійснення видатків інвестиційного характеру;
- формування ефективної системи міжбюджетних відносин.

1.2. Нормативно-правове забезпечення об'єднання територіальних громад

Становлення місцевого самоврядування в сучасній Україні розпочалося 7 грудня 1990 року з прийняттям Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [18]. Тоді вперше за сільрадами, селищами міського типу та містами закріпили повноваження щодо забезпечення вирішення питань місцевого значення на

відповідній території. Але цей Закон ще не визначав територіальну громаду, як суб'єкт місцевого самоврядування. Тільки з прийняттям Конституції України (ст. 7) місцеве самоврядування отримало своє закріплення на рівні вищого закону держави, а територіальні громади були визначені, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Наразі їхнє існування визнається та гарантується Конституцією України, вони вважаються утвореними відповідно до закону [19].

Термін «територіальна громада» визначає ухвалений у 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 1) як, «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [20]. Вбачається, що таке визначення є надто вузьким, оскільки законодавець визначив цей термін лише через родову ознаку «жителі, об'єднані постійним проживанням» не наводячи його інших кваліфікаційних ознак.

У сучасній правовій доктрині України поняття «територіальна громада» характеризується різними кваліфікуючими ознаками. При розкритті його змісту законодавець оперує різними термінами: «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території», «населення адміністративно-територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян» [21, с. 336]. Така термінологічна різноманітність породжує колізії у тлумаченні поняття «територіальна громада» і зумовлює виникнення практичних проблем при реалізації функцій місцевого самоврядування його суб'єктами в умовах політичної, адміністративної та фінансової децентралізації.

Відповідно до прийнятої 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [22] та Плану заходів щодо її реалізації від 18 червня 2014 р. [23] було змінено погляди на економічний розвиток територій, характер фінансових взаємозв'язків територіальних громад та центральної влади, обумовлено

необхідність нарощення фінансової бази місцевого самоврядування і, відповідно, зростання його фінансової незалежності.

Згідно «Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» [24], метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування [25], принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Об'єднання територіальних громад в Україні було розпочато 5 березня 2015 року, коли набрав чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [26]. На початок 2020 року в Україні створено 1029 ОТГ з населенням 11,7 мільйонів людей. До кінця 2020 року має бути повністю завершено процес формування ОТГ за принципами спроможності та забезпечення повсюдності місцевого самоврядування. Уся територія України має бути вкрита громадами. Фактично може бути утворено 1300-1400 ОТГ [27].

У результаті об'єднання органи місцевого самоврядування ОТГ отримують набагато більші можливості для розвитку (повноваження та кошти), аніж окремі села чи міста. Пов'язано це зі зміною адміністративно-територіальної вертикалі. До входження в ОТГ міста, села і селища (як базові територіально-адміністративні одиниці) були у складі району (терадмін-одиниці проміжного рівня, який своєю чергою входив до складу області). Після об'єднання в ОТГ села отримали не лише виборні органи управління, компетентні вирішувати всі місцеві питання, а й кошти з державного бюджету на розвиток, які потрапляють в ОТГ безпосередньо з державного бюджету, а не опосередковано, як було до об'єднання (через бюджет області, тоді району і аж потім у село).

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» основними суб'єктами об'єднання визначає суміжні територіальні громади в межах однієї області. Відповідно до ст. 4 зазначеного Закону добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ здійснюється з дотриманням таких умов:

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

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

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

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

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

6) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [26].

Отже, Законом визнається, що члени ОТГ є носіями певної ідентичності та традицій, мають спільні інтереси, але водночас мають обов'язки щодо підтримання належного соціального-економічного розвитку та забезпечення послугами.

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад [28] їх об'єднання складається з таких етапів:

- ініціювання добровільного об'єднання;
- громадського обговорення пропозиції добровільного об'єднання;

- прийняття радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання та делегування представника для розробки проекту рішення про добровільне об'єднання;

- прийняття радою рішення про схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання;

- подання рішення до обласної державної адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України;

- розпорядження голови обласної державної адміністрації щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України;

- прийняття радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад.

Таким чином, процес добровільного об'єднання територіальних громад обов'язково відбувається за активної участі місцевих жителів та з їхньої згоди.

З дня набрання чинності рішення всіх рад, ОТГ вважається утвореною. Одночасно з утворенням відбувається передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ, яка визнається їх правонаступником. Члени ОТГ є платниками місцевих податків і зборів до її бюджету. У межах своєї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення.

Слід зазначити, що не можна розуміти ОТГ лише як просто «механічне» об'єднання територіальних громад, оскільки внаслідок такого об'єднання утворюється суб'єкт місцевого самоврядування, який має свої особливі риси, врахування яких є необхідним для визначення їх правового статусу. Метою цього об'єднання є утворення спроможних територіальних громад, які будуть здатні самотійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг своїм жителям, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та в інших сферах, з урахуванням

кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Кожна ОТГ повинна мати паспорт спроможної територіальної громади [28].

Наразі Конституція України не містить положень про ОТГ, лише у ст. 140 передбачено можливість «об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр», а не територіальних громад. У проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13 грудня 2019 р. № 2598 [29] містяться пропозиції щодо зміни визначення «територіальної громади», але не унормовуються процеси створення чи розформування ОТГ.

Законом України «Про місцеве самоврядування» (ст. 6, ч.3) передбачене право територіальних громад, що добровільно об'єдналися, вийти із складу ОТГ, але цей механізм ще не визначений. Це також суперечить концепції про укрупнення громад і надання їм однакового статусу. Тому ця норма є колізійною і потребує законодавчого врегулювання.

Треба звернути увагу на те, що на відміну від України у Конституціях деяких країн прямо зазначено право громад, гмін, комун та муніципалітетів на об'єднання.

Так, згідно з Конституцією Республіки Польща [30] «основною одиницею територіального самоуправління є гміна (громада)» (ст. 164); «одиниці територіального самоуправління є юридичними особами» (ст. 165); «одиниці територіального самоуправління мають право на об'єднання» (ст. 1720). Населення гміни утворює самоврядну громаду відповідно до законодавства, а гміна розуміється одночасно як самоврядна громада та як відповідна територія [31]. Наділення гміни статусом юридичної особи автоматично забезпечило їхнє право на володіння майном, можливість формувати власний бюджет, здатність приймати рішення від свого імені й під власну відповідальність [32, с. 218-219].

Конституція Іспанії гарантує автономію муніципалітетів, які володіють всією повнотою прав юридичної особи. Тут муніципалітети також одночасно

є громадами та одиницею територіальної організації держави. Відповідно до ч. 3 ст. 141 Основного Закону Іспанії «можуть створюватись об'єднання муніципалітетів, відмінні від провінцій [33, с. 97].

У Конституції Естонської Республіки [34] визначено, що «вирішенням всіх питань місцевого життя та його устроєм займаються місцеві самоуправління, які діють самостійно на підставі законів» (ст. 154); «одиницями місцевого самоуправління є волості та міста» (ст. 155); «місцеві самоуправління мають право створювати союзи та установи разом з іншими місцевими самоуправліннями» (ст. 159). Під місцевим самоврядуванням в Естонії розуміють встановлені Конституцією право і обов'язок одиниці самоуправління - волості або міста - як демократично створених органів влади на підставі законів самостійно облаштовувати місцеве життя та керувати ним, виходячи з виправданих потреб та інтересів населення волості або міста з врахуванням особливостей їх розвитку. В Естонії при об'єднанні одиниць місцевого самоуправління їхні представницькі органи організують складення договору про об'єднання, в якому зазначають:

- 1) назву та статус одиниці місцевого самоуправління, а також порядок використання її символіки;
- 2) внесення змін в положення та інші правові акти у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою;
- 3) терміни дії правових актів (до встановлення нових правових актів існуючі правові акти діють на території, на якій вони були встановлені);
- 4) терміни дії планів розвитку;
- 5) вирішення пов'язаних із зміною адміністративно-територіального устрою організаційних та бюджетних питань;
- 6) терміни дії договору про об'єднання.

Таким чином, в Естонії об'єднання одиниць місцевого самоврядування носить тимчасовий характер і не призводить до їхньої повної трансформації. Волості або міста самостійно визначають процедури їх розформування.

У Швейцарії право на місцеве самоврядування на місцевому рівні представлено комунами, а на регіональному рівні кантонами. Правовий статус комун регулюється конституціями кантонів. Так, згідно зі ст. 110а Конституції кантону Берн «кантон забезпечує створення спеціальних корпорацій комун, призначених для обов'язкового регіонального співробітництва між комунами. Створення та розформування корпорації вимагає згоди більшості виборців та більшості комун, які до неї входили» [35, с. 123]. Комуни у Швейцарії, як і громади в Україні, не є адміністративно-територіальними одиницями.

В Конституції Австрії зазначено, що кожна земля ділиться на громади, які є територіальною одиницею з правом самоуправління та одночасно адміністративно-територіальною одиницею. Згідно зі ст. 116а Конституції Австрії «для виконання окремих задач у сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватись на підставі згоди в союзи громад...однак об'єднання союзів громад не повинно ставити під загрозу функціонування громад як самоуправних одиниць та низового управлінського ланцюга... В союзах громад, створених на підставі згоди, необхідно прийняти положення про вступ та вихід громад, а також про розпуск громад» [36, с. 65-66].

Створення корпорацій комун у Швейцарії та союзів громад у Австрії нагадує форму міжмуніципального співробітництва між цими суб'єктами, яка використовується саме для виконання окремих задач у сфері власної компетенції. В цьому випадку громади зберігають свій статус і можуть припиняти угоди стосовно міжмуніципальної співпраці на власний розсуд.

Досвід зарубіжних країн може бути корисним для закріплення статусу ОТГ в Конституції України і подальшого здійснення реформи децентралізації.

Вивчений матеріал дає підстави для визначення «об'єднаної територіальної громади» як муніципального суб'єкта, який утворюється шляхом добровільного об'єднання або приєднання територіальних громад в межах однієї області відповідно до Методики з метою покращення рівню

надання її жителям публічних послуг, має єдиний орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями та бюджетними надходженнями. Основними рисами ОТГ є такі:

1. Територія ОТГ є нерозривною в межах однієї області та поділяється на старостинські округи, її кордони визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, які її утворили. Однак юридично територія ОТГ ще не є виразно визначеною, оскільки законодавство України не передбачає вид такої містобудівної або землепорядної документації. В межах цієї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, а також їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення.

2. ОТГ являє собою організацію, яка виникає на основі добровільних, вольових, організаційно-правових дій жителів територіальних громад, що в неї увійшли, та рішень їх представницьких органів. ОТГ має один представницький орган, який створює виконавчий орган.

3. Інтелектуальний зв'язок між жителями територіальних громад, які увійшли до ОТГ, ще досить слабкий, що пов'язано з відсутністю у них достатнього обсягу спільних інтересів. В силу своєї місцевої ідентичності кожна із громад є носієм власної культури, традицій та історії.

4. Майновою основою ОТГ є все майно, права і обов'язки та інфраструктура територіальних громад, які увійшли до ОТГ. Після об'єднання все стає комунальною власністю ОТГ.

5. Фіскальна ознака ОТГ зумовлена тим, що її члени є платниками місцевих податків і зборів до її бюджету.

На рівні всієї територіальної громади управління здійснюється радою ОТГ та керівником цієї ОТГ – відповідно сільським/селищним/міським головою [37, с. 13]. Безпосереднє керівництво ОТГ здійснює створений радою виконавчий комітет. До його складу входять голова ради, його заступник з питань діяльності виконавчих органів ради, секретар виконкому, керівники відділів та управлінь, секретар ради, старости, інші особи

(підприємці, громадські активісти та ін., крім депутатів місцевої ради) (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Умовна структура органів управління ОТГ

Рада та виконком перебувають на одному ієрархічному щаблі, але до того ж виконком підзвітний і підконтрольний раді. Тобто в разі прийняття виконкомом рішення, яке суперечить законодавству, рада має право його скасувати. Рада також може створювати власні органи для управління освітою, охороною здоров'я, містобудівною діяльністю тощо, які підпорядковано виконавчому комітету.

На рівні населеного пункту обирається староста, який представляє інтереси мешканців територіальної громади, зокрема на етапі формування та виконання бюджету, виконання програм тощо. Староста є посадовою особою

місцевого самоврядування, яка автоматично входить до виконавчого комітету відповідної ОТГ.

Повноваження органів ОТГ доволі широкі: від розробки стратегії розвитку до організації благоустрою сіл і селищ, які входять до складу ОТГ (рис. 1.2). Зокрема рада затверджує бюджет ОТГ; утворює виконавчий комітет; встановлює місцеві податки і збори; визначає, яким буде соціально-економічний і культурний розвиток ОТГ, та ін. Виконавчий комітет своєю чергою забезпечує виконання бюджету ОТГ; координує діяльність відділів, управлінь, комунальних підприємств, установ та організацій ОТГ; має право змінювати/скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь та їхніх посадових осіб тощо.



Рис. 1.2. Повноваження місцевих органів влади ОТГ

Розвиток ОТГ повинен узгоджуватись із загальною стратегією розвитку відповідної області для формування потужних конкурентоспроможних регіонів і зрівноваження регіонів у межах країни.

Отже, для економічного зростання країни об'єднання територіальних громад має відбуватися за принципом спроможності. Українське законодавство визначає спроможність громади як «здатність 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»[28]. Тому виділяють основні аспекти спроможності громад (рис. 1.3).

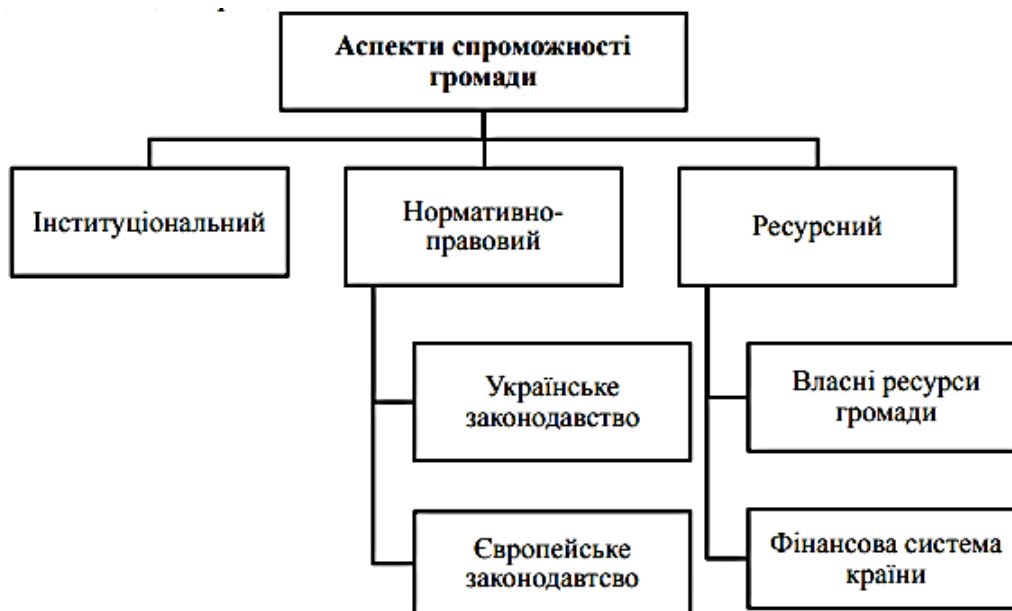


Рис. 1.3. Основні аспекти спроможності громади

Основними нормативно-правовими актами механізму формування спроможних територіальних громад є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. та Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (табл. 1.1).

Повноваження з визнання громад спроможними мають обласні державні адміністрації, Кабінет Міністрів та власне громади, які добровільно вирішили об'єднатись. Оцінки рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі наведених у Методиці критеріїв. У той же час сама методика формування спроможних територіальних громад не має нічого спільного зі спроможністю громади у загальноприйнятому значенні. Досить дивно, що в документі, в якому, здавалося б, має йтися лише про економічні засади створення ОТГ, згадуються здебільшого географічні та, в найкращому

випадку, інфраструктурні особливості, яких повинна дотримуватись майбутня громада. Єдині економічні фактори, які були покладені в основу критеріїв – індекс податкоспроможності та частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету громади – не адмініструються владою громади. Отже, громада не може цілеспрямовано впливати на зростання цих показників [38].

Таблиця 1.1

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

| № | Законодавчий акт | Регуляторна позиція |
|---|--|---|
| 1 | Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятим у лютому 2015 р. | Визначає принципи, основні умови, порядок, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. |
| 2 | Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. | Визначає умови формування спроможних територіальних громад, критерії визначення адміністративних центрів об'єднаних громад, порядок розроблення і схвалення перспективних планів формування територій громад. |

Важливим фактором при визначенні спроможності громади наразі є окреслення зони доступності її потенційного адміністративного центру. Методика формування спроможних територіальних громад стверджує таке: відстань від потенційного центру до громади з населенням понад 10% від усього населення ОТГ повинна складати не більше 20 км (або у разі невідкладних випадків час прибуття швидкої чи пожежної допомоги не повинен перевищувати 30 хвилин). Територія громади має бути нерозривною, створюватись в межах однієї області та одного району. Якщо створюється громада в рамках суміжних районів – зміщуються і межі районів на користь того району, де розташований центр майбутньої ОТГ.

Виходячи з наведених критеріїв, умови формування спроможної ОТГ часто порушуються на практиці, адже кількісні показники не пристосовані до реалій України. Громади в деяких західних областях не відповідають умовам

лише через ускладнені гірськими масивами шляхи сполучення. Миколаївська та Дніпропетровська області є лідерами серед порушників через неякісні дороги, які унеможливають транспортні перевезення від центру ОТГ до віддалених селищ швидше за 30 хвилин. Населені пункти не розташовані щільно один до одного, отже, виникає потреба у формуванні спроможної громади на значних територіях, що ускладнює дотримання стандартів.

Вбачається, що головним питанням, яке повинно стояти перед створенням нової громади повинно бути – чи може вона себе забезпечити на більш гідному рівні після об'єднання, ніж до нього. Якщо відстань між центром та великою громадою у складі ОТГ перевищує 20 км, але ресурсів у неї достатньо аби відкрити ще декілька станцій швидкої допомоги та пожежної безпеки у найвіддаленіших куточках – то з нашої точки зору, таку громаду можна вважати спроможною. Таким чином, головним питанням для ОТГ є досягнення фінансової спроможності, умови для якої можуть створюватись за рахунок нових каналів фінансування, серед яких, зокрема, підприємницька діяльність на території ОТГ.

1.3. Система фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад

1 квітня 2014 року Урядом була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [22] та затверджено План заходів з її реалізації [23]. Відповідно до цього плану було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації.

Зміни до Бюджетного кодексу [39] фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення.

Головною рушійною силою процесу утворення об'єднаних спроможних територіальних громад є фінансове забезпечення їх діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень. Важливою метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення.

Як зазначає Г. Антоньєва, поняття «фінансового забезпечення територіальних громад» необхідно розглядати як систему фінансування органами місцевого самоврядування завдань у процесі розподілу функцій і сфер відповідальності між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. З іншої точки зору, визначення «фінансового забезпечення територіальних громад» потрібно ототожнювати зі створенням найзручніших умов для життєдіяльності громадян, які сприяють нормальному протіканню економічних процесів на місцевому рівні, підтриманню стабільного функціонування та розвитку соціальної сфери, її об'єктів та інфраструктури [40, с. 22–23].

Отже, фінансове забезпечення розвитку об'єднаної територіальної громади – це процес цілеспрямованого впливу всіх суб'єктів, з якими взаємодіє ОТГ, на задоволення її потреб та інтересів шляхом формування та використання фінансових ресурсів. Систему фінансового забезпечення розвитку ОТГ слід розуміти як сукупність взаємопов'язаних елементів, необхідних для формування та використання фінансових ресурсів у процесі забезпечення її розвитку [41, с. 120].

У процесі визначення складових системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ доцільно виокремлювати такі елементи, як мета цієї системи, принципи, об'єкти, суб'єкти та їх функції, нормативно-правове та інше забезпечення, інструменти, джерела фінансування (рис. 1.4).

Метою системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ є забезпечення соціально-економічного розвитку, підвищення самодостатності територіальної громади, задоволення законних потреб та інтересів її

мешканців. Досягнення даної мети можливе завдяки реалізації таких завдань: формування власної матеріально-фінансової бази, розвиток джерел надходжень фінансових коштів до бюджету, створення спеціальних позабюджетних фондів для забезпечення розвитку об'єктів, розташованих на території ОТГ, налагодження взаємовигідної взаємодії суб'єктів розвитку територіальної громади в процесі фінансового забезпечення потреб її розвитку.



Рис. 1.4. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ

У процесі фінансового забезпечення розвитку ОТГ реалізуються такі основні системні функції, спрямовані на забезпечення життєдіяльності ОТГ:

- інституційна (полягає в підтримці системного розвитку інституту місцевого самоврядування та зміцненні його фінансових засад);
- організаційна (відповідає за організацію процесів управління, кооперації і співробітництва під час надання громадянам місцевих суспільних благ);
- регулююча (базується на правовій регламентації використання грошових коштів бюджетів ОТГ);
- розподільча (полягає у розподілі фінансових ресурсів між напрямками цільового використання);
- контролююча (відповідає за формування й використання фінансових ресурсів);

- стимулююча (полягає в створенні таких умов, за яких з'являється зацікавленість щодо збільшенні обсягів фінансового забезпечення).

Ефективність фінансового забезпечення розвитку ОТГ забезпечується за умови дотримання суб'єктами фінансових відносин, у межах конкретної ОТГ, низки принципів, а саме:

- єдності системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ;
- гласності та відкритості у процесі формування й функціонування системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ;
- достовірності даних про наявні фінансові ресурси ОТГ;
- ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів;
- конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток ОТГ.

Важливе місце в системі фінансового забезпечення розвитку ОТГ займає нормативно-правове забезпечення, в основі якого Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, кодекси України (Господарський, Бюджетний, Податковий, Цивільний, Кримінальний, Земельний), накази міністерств, рішення міських, сільських і селищних рад тощо.

Функціонування системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ забезпечують конкретні суб'єкти фінансових відносин різних рівнів і сфер, серед них:

- орган законодавчої влади (Верховна Рада України);
- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- суб'єкти господарювання;
- громадські об'єднання;
- вітчизняні та міжнародні донорські організації;

– фізичні особи та домогосподарства.

Так, Верховна Рада України визначає бюджетну політику на наступний бюджетний період, розглядає проект, приймає і вносить зміни до закону про Державний бюджет України, здійснює контроль за виконанням закону про Державний бюджет України, затверджує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. Означені завдання покладені на Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, зокрема щодо законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України [42, с. 107].

Основними суб'єктами фінансового забезпечення розвитку ОТГ, представленими органами виконавчої влади України, є: Кабінет Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади, які забезпечують усю підготовчу роботу зі складання проектів бюджетів, готують необхідні документи й матеріали до проектів бюджетів, забезпечують виконання бюджетів, здійснюють контроль за їх виконанням, подають звіти про виконання бюджетів тощо.

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку ОТГ являє собою сукупність заходів, спрямованих на формування та ефективне використання фінансових ресурсів, необхідних для задоволення місцевих потреб, насамперед щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, забезпечення своєчасного й достатнього фінансування значимих для ОТГ муніципальних послуг, координації фінансових відносин щодо розвитку ОТГ та підвищення добробуту населення.

У суб'єктів господарювання зосереджується переважна частка суспільних фінансових ресурсів, яка безпосередньо не підпорядковується органам державного управління і місцевого самоврядування. Основною метою є мобілізація цих фінансових ресурсів на забезпечення сталого економічного і соціального розвитку ОТГ. Місцеві органи управління шляхом уведення певних регуляторних норм та організаційних заходів

забезпечують цільове спрямування ресурсів підприємств, установ, організацій, домогосподарств.

Положення п. 5 ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [43] визначають, що місцева державна адміністрація в спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення, житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансує здійснення цих заходів.

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами і організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, здебільшого будуються на податковій і договірній основі [44, с. 54–55].

Призначенням громадських об'єднань є здійснення впливу на державні структури щодо представлення інтересів та захисту законних прав та свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Вони виступають у відносинах з владою як організована сила узагальнення інтересів та зацікавлені в тому, щоб налагодити партнерські відносини щодо фінансового забезпечення розвитку ОТГ з усіма підприємствами, установами й організаціями, з якими вони співпрацюватимуть, спонсорами та широким громадським загалом.

На практиці громадські об'єднання впливають на процес фінансового забезпечення розвитку ОТГ, надаючи технічну, організаційну, фінансову підтримку й діляться тими знаннями, уміннями й навичками, яких бракує громаді. У сучасних умовах вітчизняні та міжнародні донорські організації є важливими дієвими особами в життєдіяльності ОТГ, оскільки вони активізують та інтегрують громадян навколо різних проблемних питань.

Вони також є стимулятором для органів місцевого самоуправління щодо вирішення питань фінансового забезпечення розвитку ОТГ.

Серед джерел фінансових ресурсів ОТГ важливу роль відіграють надходження від фізичних осіб та домогосподарств. Значну частку податкових надходжень до місцевих бюджетів становить прибутковий податок з громадян. Це грошові фонди, що формуються у жителів ОТГ, отриманих на основі трудової, господарської та інших видів діяльності. Основною метою фінансів цієї сфери є формування дохідної частини загальносімейних бюджетів (бюджетів окремих громадян) і використання цих доходів на цілі поточного споживання й накопичення. Заощадження населення – це та частина доходу сімейних господарств, що не йде на купівлю товарів і послуг, а також на сплату податків. При цьому кошти, призначені для накопичення, можуть бути інвестовані громадянами в різні види дохідних фінансових інструментів щодо фінансового забезпечення розвитку ОТГ [45].

Зазначені суб'єкти акумулюють фінансові ресурси на розвиток різного типу об'єктів, зокрема:

- соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення, культура та мистецтво, фізична культура і спорт, житлово-комунальне господарство й побутове обслуговування населення);

- транспортної інфраструктури;

- інженерно-технічної інфраструктури;

- інфраструктури підтримки підприємництва;

- охорони навколишнього природного середовища і т. ін.

Отже, як джерела фінансового забезпечення розвитку ОТГ можна розглядати всі фінансові ресурси, що можуть бути спрямовані на забезпечення потреб певної території, зокрема фінансові ресурси центральних та місцевих органів влади, суб'єктів господарювання, неурядових організацій, міжнародних та донорських організацій, а також фізичних осіб.

Ключовим фактором успіху у сфері місцевого розвитку є набуття навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел. В цьому аспекті особливої уваги заслуговує міжмуніципальне співробітництво та муніципально-приватне партнерство.

Інструментами фінансового забезпечення розвитку ОТГ є сукупність засобів, необхідних для формування та використання фінансових ресурсів. Найбільш впливовими серед них є: доходи та видатки місцевих бюджетів, місцеві податки та збори, неподаткові надходження, трансферти, субсидії, дотації, субвенції, пільги та преференції, державні компенсації, державне замовлення, інвестиції, фінансові стимули, кредитні продукти, страхові платежі, програми та проекти соціально-економічного розвитку тощо.

Інноваційним інструментом мобілізації та акумулювання ресурсів певної територіальної громади для розв'язання наявних місцевих проблем та сприяння розвитку відповідних територій можна вважати фонд розвитку громад, який функціонує у межах адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, а грошові кошти, які він акумулює, мають здебільшого місцеве походження. До фонду розвитку громад залучають також кошти у вигляді грантів від міжнародних донорських структур. Залучені ресурси фондів розвитку спрямовують на реалізацію проектів, що відповідають визначеним пріоритетним напрямам розвитку ОТГ. Як правило, виділення фінансування здійснюється на конкурсній основі з максимальною відкритістю усіх процедур. В окремих випадках фонд розвитку може самостійно реалізовувати програми розвитку ОТГ.

У міжнародній практиці такі фонди діють фактично як фінансові установи, які надають здебільшого ресурси, аніж конкретні послуги. Закон встановлює високі вимоги до звітності фондів розвитку громад щодо напрямів та ефективності використання коштів і перед окремими донорами, і територіальною громадою в цілому. Зазвичай фонд розвитку громад оприлюднюють звіти у місцевих засобах масової інформації і окремих публікаціях [46, с. 115–120].

Отже, для розвитку ОТГ важливим є оптимальне поєднання й системне та узгоджене використання фінансових інструментів усіх суб'єктів. Така узгодженість сприятиме покращенню функціонування об'єктів виробничої і невиробничої сфери, поліпшенню їх економічного та соціального стану на відповідних територіях і зрештою розвитку соціально-економічного середовища функціонування ОТГ. Дієвість системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ має бути спрямована на задоволення потреб та законних інтересів як окремої людини, так і всього населення, що проживає на території певної адміністративно-територіальної одиниці. Для забезпечення дієвості системи фінансового забезпечення треба враховувати специфіка управління фінансами ОТГ зумовлену низкою важливих чинників.

По-перше, фінанси ОТГ охоплюють територію декількох населених пунктів. Залучення до процесу управління представників усіх населених пунктів призводить до посилення контролю за повноцінним наповненням бюджету та активізує змагальність окремих адміністративних одиниць у повноцінному наповненні бюджету ОТГ.

По-друге, в Україні ще недостатній досвід управління фінансами ОТГ. Дія чинника обмежує підтримання високого темпу реформування місцевих фінансів та спричиняє труднощі у вирішення поточних проблем управління фінансами ОТГ. З іншого боку, з'являється можливість переривання спадкових недоліків у цій сфері, в тому числі створюється сприятливе середовище для викорінення корупції у сфері місцевих фінансів.

По-третє, запроваджуються прямі міжбюджетні відносини між бюджетом ОТГ та державного бюджету. Це гарантує ОТГ обсяг міжбюджетних трансфертів, розрахований для усіх бюджетів місцевого самоврядування за допомогою універсальної формули. Втім, обсяг таких міжбюджетних трансфертів має бути достатнім для фінансування, насамперед, соціальної сфери ОТГ, оскільки значно ускладнюються можливості отримання фінансової підтримки ОТГ для таких цілей бюджету з інших видів бюджетів.

По-четверте, відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті ОТГ. Таким чином, з'являється потужний ресурс, спроможний здійснювати помітний вплив на соціально-економічний розвиток ОТГ. При цьому зростає значення якісного планування розвитку об'єднаної громади та спрямування ресурсів на вірно визначені в ньому пріоритети. Зростання обсягу фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи управління ОТГ, призводить до підвищення ризиків несправедливого їх розподілу або неефективного використання.

По-п'яте, чинне законодавство, яке регламентує функціонування ОТГ передбачає, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. Реалізація вказаної норми передбачає врахування потреб на належне забезпечення публічних послуг під час планування і здійснення видатків бюджету об'єднаної територіальної громади [47, с. 18].

Таким чином, об'єднання територіальних громад має низку позитивних наслідків на управління місцевими фінансами:

- зростає спроможність місцевого самоврядування в управлінні фінансовими ресурсами через збільшення можливостей залучати висококваліфікованих фахівців до управлінських структур (кількість яких значно зменшиться);

- зменшується чисельність адміністративного персоналу місцевих рад і обсяг видатків на його утримання;

- підвищується конкуренція населених пунктів у межах ОТГ, що стимулює детінізацію економіки, зменшення корупції у сфері формування та використання бюджетних коштів, розподіл земельних ресурсів, управління комунальним майном тощо;

- управлінські рішення щодо надання більшої кількості суспільних послуг ухвалює ОТГ, а не районна рада, що сприяє повнішому забезпеченню пріоритетів населення.

Незважаючи на наявні позитивні наслідки об'єднання територіальних громад для управління місцевими фінансами, реформа місцевого самоврядування містить певні ризики для ефективного та справедливого формування й використання бюджету ОТГ, зокрема:

- 1) недостатній досвід у сфері фінансового та бюджетного планування у керівництва та членів ОТГ;
- 2) залежність бюджетів ОТГ від дотацій з бюджету;
- 3) недостатня правова обізнаність членів ОТГ.

Таким чином, для ефективного фінансового забезпечення розвитку ОТГ треба залучати всі можливі джерела фінансових ресурсів, враховувати специфіку управління фінансами ОТГ, здійснювати заходи щодо мінімізації наявних ризиків, а саме: забезпечити консультативну підтримку органів управління ОТГ та активне інформування членів громад про їхні права у бюджетному процесі.

Висновки до розділу 1

На основі дослідження теоретичних засад управління фінансами об'єднаних територіальних громад зроблено наступні висновки:

1. На основі вивчення наукових джерел, з'ясовано, що позиції науковців щодо сутності та змісту фінансової децентралізації є неоднозначними. У загальному вигляді фінансова децентралізація розглядається як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. У зарубіжній літературі термін «фінансова децентралізація» є тотожним терміну «фіскальна децентралізація».

Класики теорії фінансової децентралізації виступають проти втручання центральної/субнаціональної влади в розподільну політику, оскільки є особливі національні суспільні блага, розподіл яких має проводитися на найвищому рівні. У сучасних дослідженнях фінансової децентралізації

акцентується увага на ризики в проведенні чистої фінансової децентралізації, необхідності обережного застосування інституційного механізму та взаємодії інститутів публічної влади. Більшість науковців вважає, що потенційно центральна влада неспроможна ефективно розв'язувати локальні проблеми, гнучко та своєчасно реагувати на змінні потреби територіальних громад.

Підґрунтям фінансової децентралізації виступають такі передумови:

- достатній рівень автономності органів місцевого самоврядування в питаннях видаткової та дохідної політики;
- чітке розмежування видаткових повноважень між центром та локальним рівнем відповідно до економічної та соціальної доцільності;
- достатній адміністративний та фінансовий потенціал місцевих органів влади для виконання покладених на них повноважень з найбільшим соціальним та економічним ефектом;
- ефективна система стимулів та забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання покладених на них функцій.

2. З'ясовано, що на даний час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнята значна кількість нормативно-правових актів, що дозволяють реалізовувати реформу децентралізації влади та регулюють питання створення та діяльності об'єднаних територіальних громад, серед них: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та План заходів щодо її реалізації; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Методика формування спроможних територіальних громад в Україні тощо. Наведені нормативно-правові акти відповідають основним положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Наразі Конституція України не містить положень про ОТГ, лише у ст. 140 передбачено можливість «об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр», а не територіальних громад. Тому у проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) містяться пропозиції щодо зміни визначення «територіальної

громади», але вбачається за необхідне конституційно закріпити також процеси створення чи розформування ОТГ.

3. Визначено, що фінансове забезпечення розвитку об'єднаної територіальної громади – це процес цілеспрямованого впливу всіх суб'єктів, з якими взаємодіє ОТГ, на задоволення її потреб та інтересів шляхом формування та використання фінансових ресурсів. Система фінансового забезпечення розвитку ОТГ включає сукупність взаємопов'язаних елементів, необхідних для формування та використання фінансових ресурсів у процесі забезпечення її розвитку. Складовими елементами системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ є: мета цієї системи, принципи, об'єкти, суб'єкти та їх функції, нормативно-правове та інше забезпечення, інструменти, джерела фінансування.

У якості джерел фінансового забезпечення розвитку ОТГ розглядаються всі фінансові ресурси, що можуть бути спрямовані на забезпечення потреб певної території, зокрема фінансові ресурси центральних та місцевих органів влади, суб'єктів господарювання, неурядових організацій, міжнародних та донорських організацій, а також фізичних осіб. Для розвитку ОТГ важливим є оптимальне поєднання й системне та узгоджене використання фінансових інструментів усіх суб'єктів, залучення всіх можливих джерел фінансових ресурсів, врахування специфіки управління фінансами ОТГ, здійснення заходів щодо мінімізації наявних ризиків, а саме: забезпечення консультативної підтримки органів управління ОТГ та активне інформування членів громад про їхні права у бюджетному процесі.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Характеристика джерел фінансування соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад

На сьогодні ОТГ мають доступ до різних зовнішніх та внутрішніх фінансових ресурсів. Важливою ознакою як доступності певного фінансового ресурсу для місцевого соціально-економічного розвитку, так і зацікавленості місцевих органів влади в його застосуванні, є його регулярність, постійність і сталість, а, отже, і можливість їх врахування при здійсненні довгострокового планування та використання в майбутньому [48].

Усі джерела фінансування відіграють важливу роль у розвитку ОТГ, поряд з цим мають як переваги, так і недоліки у залученні (табл. 2.1).

Джерела фінансування розвитку ОТГ можна класифікувати за різними критеріями:

1. За походженням:

- внутрішні (кошти місцевого бюджету, позабюджетні кошти місцевого самоврядування, кошти комунальних підприємств);
- зовнішні (трансферти, інвестиції, благодійна допомога).

2. За регулярністю:

- регулярні (податки, орендна плата, лізингові платежі);
- нерегулярні (міжнародна технічна допомога, гранти, кредити);
- разові (продаж землі, приватизація комунального майна).

3. За формою джерела:

- бюджетні;
- інвестиційні;
- кредитні;
- альтернативні (грантові).

Таблиця 2.1

Джерела фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ

| Вид фінансування | Характеристика | Переваги | Недоліки |
|----------------------------------|---|--|--|
| Бюджетні ресурси | Кошти місцевого та державного бюджетів, що спрямовуються на фінансування потреб розвитку ОТГ і не передбачають виникнення боргових зобов'язань | 1. Безоплатність та безповоротність 2. Додаткове фінансування у вигляді цільових трансфертів з державного бюджету | 1. Вичерпність ресурсів 2. Обмежені обсяги фінансування 3. Невідновлювальний характер деяких внутрішніх бюджетних ресурсів (кошти від продажу землі і нерухомості) |
| Інвестиційні ресурси | Кошти, залучені до місцевої економіки з метою створення нових активів, спрямовуються на реалізацію певного проекту безпосередньо, а не через бюджет ОТГ | 1. Розподіл видатків, ризиків та майбутніх прибутків між суб'єктами інвестування | 1. Наявність обов'язків перед інвестором |
| Кредитні ресурси | Кошти, залучені у формі боргових зобов'язань на умовах строковості, платності та поворотності | 1. Можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну. 2. Прискорення розбудови місцевої інфраструктури та ін. | 1. Збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет. 2. Зменшення фінансування поточних видатків. 3. Ризик неуспішної реалізації проєктів. |
| Альтернативні (грантові) джерела | Кошти, отримані для фінансування потреб місцевого розвитку у вигляді міжнародної технічної допомоги, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків та пожертв, а також в межах проєктів корпоративної соціальної відповідальності | 1. Безоплатна та безповоротна основа. 2. Підтримуюча функція щодо інших джерел фінансування. 3. Перспективний напрям фінансування реалізації проєктів та завдань розвитку ОТГ. | 1. Конкурсна основа. 2. Складнощі у підготовці документації. |

Наразі фінансова спроможність ОТГ, головним чином, забезпечується за рахунок ресурсів, що мають внутрішнє походження. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. ОТГ також одержали доступ до інших зовнішніх фінансових ресурсів.

Рада ОТГ має право здійснювати місцеві запозичення до бюджету ОТГ – як внутрішні, так і зовнішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. У багатьох ОТГ, де є чимало невирішених проблем, тільки за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів їх вирішити неможливо, тому варто шукати вихід на ринки запозичень, а також залучення інвестицій та інших ресурсів ззовні.

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

За рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуються видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме: видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення (перелік видатків визначено ст. 71, 89 і 91 Бюджетного кодексу).

Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Бюджетним кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції).

Перелік доходних джерел бюджетів ОТГ визначено статтями 64 (загальний фонд), 69-1 (спеціальний фонд) та 71 (бюджет розвитку) Бюджетного кодексу України [49]. До загального фонду відносять кошти, що призначені для реалізації загальних функцій, а до спеціального - кошти, що мають конкретне призначення, у тому числі позабюджетні кошти бюджетних установ та організацій. Бюджет розвитку є основою фінансування соціально-економічних програм ОТГ й одним із показників для оцінки якості життя в громадах.

Згідно зі ст. 64 Бюджетного кодексу України до складу доходів загального фонду бюджетів ОТГ належать:

- 1) 60% податку на доходи фізичних осіб на відповідній території (раніше цей податок зараховувався до районного бюджету);
- 2) 3% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату;
- 3) державне мито за місцем вчинення дій та видачі документів;
- 4) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів;
- 5) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності.
- 6) податок на майно;
- 7) єдиний податок;
- 8) збір за місця для паркування транспортних засобів;
- 9) туристичний збір;
- 10) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати;
- 11) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є ОТГ;
- 12) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях,

не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів;

13) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є ОТГ;

14) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

15) адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами рад ОТГ;

16) адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами рад ОТГ;

17) плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється виконавчими органами рад ОТГ;

18) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

19) адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів;

20) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їх тендерної пропозиції, які не підлягають поверненню цим учасникам в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів ОТГ;

21) кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів ОТГ;

22) 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів ОТГ, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

23) частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює Кабінет Міністрів України, яка сплачується ліцензіатами до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї;

24) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів ОТГ відповідно до законодавства.

За статтею 69-1 Бюджетного кодексу України до надходжень спеціального фонду бюджетів ОТГ належать:

1) 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;

2) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом;

3) 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

4) 25% екологічного податку;

5) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;

6) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;

7) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;

8) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

9) надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;

10) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Статтею 71 Бюджетного кодексу України визначено, що надходження бюджету розвитку бюджетів ОТГ включають:

1) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність;

2) плата за надання місцевих гарантій;

3) кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту;

4) кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, включаючи кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;

5) капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;

6) кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;

7) місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України;

8) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної місцевої ради.

Законом про державний бюджет на плановий рік бюджетам ОТГ також затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів, це - базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів (статті 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108 Бюджетного кодексу).

Треба відзначити, що бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності. Дана система вирівнювання передбачає, що місцевим бюджетам з рівнем податкоспроможності (середні надходження на 1 мешканця) нижче 0,9 середнього показника по Україні для підвищення рівня їх забезпеченості надається базова дотація (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9).

У разі, якщо рівень податкоспроможності бюджету ОТГ знаходиться в межах від 0,9 до 1,1 середнього показника по Україні горизонтальне вирівнювання податкоспроможності не здійснюється. Водночас, бюджети ОТГ (як і інші місцеві бюджети, що мають взаємовідносини з державним бюджетом), у яких рівень податкоспроможності вище 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передають до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому, кошти вилучаються не в повному обсязі, як це було при системі балансування місцевих бюджетів, а лише 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Слід зазначити, що реверсна дотація є джерелом фінансування базової дотації.

При цьому, як і по інших бюджетах (обласних, районних та міських міст обласного значення), вирівнювання здійснюється лише за одним податком – податком на доходи фізичних осіб. Дане питання врегульовано ст. 99 Бюджетного кодексу. Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

Також ради ОТГ мають право здійснювати місцеві запозичення до бюджетів ОТГ – як місцеві, так і внутрішні, 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.

Крім базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, передбачено можливість отримання додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я та субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200 затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад [50]. Відповідно до пункту 4 Порядку субвенція надається на реалізацію проектів, що сприяють формуванню та розвитку інфраструктури комунальної власності, і спрямовується на:

- розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації;
- підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема створення, модернізацію центрів надання адміністративних послуг та придбання обладнання і програмного забезпечення;
- створення сучасних систем організації управління громадою - комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;
- реконструкцію, капітальний ремонт, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до повноважень та потреб об'єднаних територіальних громад з обов'язковим застосуванням енергоефективних технологій;
- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств, пожежної і

спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів;

- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо;

- здійснення інших заходів, що сприяють забезпеченню населення якісними послугами та видатки на які можуть здійснюватися виключно у разі утворення економії коштів такої субвенції за результатами проведення процедур закупівель за іншими напрямками використання та/або фактично виконаних робіт;

- погашення в установленому законодавством порядку зареєстрованої органами Казначейства на початок бюджетного періоду бюджетної кредиторської заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих з державного бюджету за програмою “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад”;

- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

- співфінансування інших програм і проектів, що реалізуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

- капітальний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах).

Умовами надання субвенції є наявність проекту в плані соціально-економічного розвитку ОТГ, надання висновку облдержадміністрації на проектну заявку, погодження проектної заявки спеціально утвореною для їх розгляду при Мінрегіоні комісією, а також наявність рішення відповідної ради ОТГ про затвердження проекту та його оприлюднення в місцевих ЗМІ або на офіційному веб-сайті.

Додатковим джерелом залучення фінансових ресурсів є механізм інвестування. З метою залучення інвестиційних ресурсів у світовій практиці вироблено багато механізмів розподілу витрат і ризиків впровадження проектів у сфері місцевого соціально-економічного розвитку між публічним і приватним сектором, зокрема державно-приватне партнерство, податкові стимули для приватного сектору, концесія, місцеві гарантії тощо [48].

Можливості ОТГ щодо залучення інвестицій пов'язані з використанням незадіяних у виробничо-господарському обігу ресурсів території, таких як: природні ресурси, корисні копалини, створення нових підприємницьких структур, розширення сфери послуг населенню та суб'єктам господарювання тощо. З урахуванням інвестиційної привабливості та інвестиційних можливостей земель населених пунктів, включення їх в економічний оборот надає можливість залучення як прямих, так і опосередкованих (через бюджетну систему) інвестицій як на первинному, так і на вторинному ринку.

Це можуть бути кошти і виручені від продажу ділянок, і додатково залучені покупцями землі у зв'язку з її придбанням. Тому ринок земель населених пунктів може значно розширити базу доходів бюджетів усіх рівнів. За експертними оцінками, від первинного ринку, тобто продажу земельних ділянок для підприємницької діяльності, бюджетна система може щорічно одержувати протягом 10 років не менше 3 млрд. грн. Вторинний ринок землі здатний щороку спрямовувати до бюджетної системи у вигляді податків і зборів від продажу земельних ділянок громадян до 2 млрд. грн. **[Ошибка! Закладка не определена.]** Тому ефективне використання бюджетного потенціалу земельних ресурсів шляхом збільшення надходження коштів від продажу ділянок, що належать до комунальної власності, у доходи бюджетів відповідних ОТГ та збільшення податків і зборів від продажу приватних земельних ділянок є актуальною проблемою, яка потребує вирішення.

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади можуть також залучати кредитні ресурси, які мають багато потенційних

переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну, прискорення розбудови місцевої інфраструктури тощо). Але залучення кредитних джерел супроводжується значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет та зменшення фінансування поточних видатків, тощо) та певними складнощами у підготовці документів (наприклад, у разі отримання кредиту від міжнародних фінансових організацій чи додаткових витрат на страхування проекту та його експертизу тощо).

Поряд з бюджетними, інвестиційними та кредитними ресурсами, вирішальна роль у фінансуванні проектів місцевого соціально-економічного розвитку належить альтернативним джерелам у формі грантових коштів. Зазначені фінансові ресурси сприятимуть підвищенню фінансової спроможності територіальних громад [51, с.89].

Альтернативні джерела фінансування розвитку ОТГ – це сукупність фінансових ресурсів, які безповоротно надаються на конкурсній основі на чітко визначені цілі щодо вирішення потреб соціально-економічного розвитку місцевої громади (проектів) у формі міжнародної технічної допомоги, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків та пожертв, а також в межах проектів корпоративної соціальної відповідальності. При цьому головними умовами реалізації грантової допомоги є: чітке окреслення проблем і потреб розвитку ОТГ; обґрунтування напрямів їх перспективного вирішення; визначення очікуваних результатів та необхідних обсягів фінансування (потреби в ресурсах).

Сьогодні в Україні грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого розвитку. Грантові кошти нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій. Грантова допомога може бути у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг,

обладнання, матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі [52].

Таким чином, одним із ключових завдань, яке постає перед ОТГ для втілення ідей розвитку, є розширення можливостей залучення різних джерел фінансування, в т.ч. альтернативних. На сьогодні вони представлені: фандрейзингом; спільнокоштом (краудфандингові платформи); донорськими програмами та можливостями в контексті реформи децентралізації (гранти Європейського Союзу, гранти Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), фінансова допомога Міжнародних проектів та ін.). Альтернативні джерела мають ряд особливостей і є визначальним джерелом фінансування в ОТГ, що розвиваються. Адже, державна підтримка у формі бюджетного фінансування необхідна при початковому об'єднанні та для забезпечення виконання основних функцій громадою. В подальшому саме завдяки альтернативним джерелам є можливість удосконалювати інфраструктуру місцевості та зміцнювати її позицію в економіці держави.

2.2. Оцінка сучасних тенденцій фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад

Процес об'єднання територіальних громад, який розпочався з середини 2015 р., стрімко набирає обертів і перебуває у надактивній фазі, що обумовлено необхідністю завершення в поточному 2020 році процесу формування спроможних громад на всій території України. Так, якщо на кінець 2015 р. було створено 159 ОТГ, то у 2019 р. їх кількість збільшилась більше ніж у 6 разів. Станом на 10 січня 2020 р. в Україні створено 1029 ОТГ, до складу яких увійшли 4698 колишніх місцевих рад (табл. 2.2).

На початку 2020 р. Урядом України було затверджено 24 перспективних плани формування територій громад областей. Цими планами передбачено 1441 ОТГ, які об'єднують 10075 територіальних громад. Ними буде охоплено 519,6 тис. кв. км або 90,3 % від загальної площі України, а

кількість жителів в ОТГ становитиме 39,2 млн осіб або 86,9 % від загальної чисельності населення України.

Рейтинг областей з формування спроможних громад на початок 2020 р. очолюють – Житомирська, Дніпропетровська, Чернігівська, Хмельницька та Запорізька області. До регіонів-аутсайдерів віднесені – Київська, Львівська, Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області. У зазначеному рейтингу Донецька область займає 8 місце [53].

Таблиця 2.2

Динаміка створення ОТГ в Україні, 2015-2019 рр.

| Показники | Роки | | | | |
|---|------|------|-------|-------|-------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Кількість ОТГ, од. | 159 | 366 | 665 | 806 | 1029 |
| Кількість територіальних громад, що об'єдналися та приєдналися | 814 | 1782 | 3178 | 3740 | 4698 |
| Кількість жителів ОТГ, млн. осіб | 1,4 | 3,1 | 5,6 | 8,3 | 11,7 |
| Площа ОТГ, тис. кв. км | 36,8 | 89,6 | 167,5 | 193,5 | 246,8 |
| Середня кількість територіальних громад, які об'єдналися в одній ОТГ, од. | 5,1 | 4,7 | 4,7 | 4,0 | 4,3 |
| Середня чисельність населення 1 ОТГ, осіб | 8711 | 8395 | 8417 | 18964 | 15269 |

Одним із актуальних питань функціонування ОТГ залишається фінансовий аспект.

Для оцінки рівня бюджетної децентралізації використовують такі показники, як частка доходів місцевих бюджетів у ВВП та частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету. Якщо місцеве самоврядування одержує і витрачає незначну частку таких надходжень, їхня роль в управлінні територією відповідно є не визначальною, і можна зробити висновок, що ступінь децентралізації є невисокою.

З початку реформи децентралізації та утворення об'єднаних територіальних громад частка доходів загального фонду місцевих бюджетів

(без трансфертів з державного бюджету) у ВВП поступово збільшувалася – із 6,15% у 2016 році до 6,92% за підсумками 2019 (табл. 2.3) [54].

З урахуванням наявних тенденцій прогнозується, що за підсумками 2020 року частка доходів місцевих бюджетів у ВВП становитиме орієнтовно 7,1-7,3%. На 2020 рік план доходів загального фонду місцевих бюджетів затверджений в обсязі 292,8 млрд грн, що становить 7,3% від обсягу ВВП, затвердженого в уточненому прогнозі Уряду (3985,5 млрд грн). Таким чином, затверджений показник доходів місцевих бюджетів корелюється з наявними тенденціями, які характеризують співвідношення доходів місцевих бюджетів до ВВП країни. Слід зазначити, що плановий показник доходів місцевих бюджетів на 2020 рік є лише на 6,4% більшим від фактичних надходжень за 2019 рік (тобто нижчий за рівень прогнозованої інфляції). Разом з тим, більш детально адекватність планових показників місцевих бюджетів поточним умовам економічного розвитку можна буде оцінити за підсумками наступних звітних періодів.

Таблиця 2.3

Співвідношення доходів місцевих бюджетів та ВВП України

| Рік | Доходи загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з держ. бюджету), млн грн | ВВП, млн грн | Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, % |
|------|--|--------------|---|
| 2014 | 80230,1 | 1586915 | 5,06 |
| 2015 | 101574,7 | 1988544 | 5,11 |
| 2016 | 146648,3 | 2385367 | 6,15 |
| 2017 | 192671,5 | 2983882 | 6,46 |
| 2018 | 234105,1 | 3560596 | 6,57 |
| 2019 | 275169,8 | 3974564 | 6,92 |

Результати фінансової децентралізації свідчать про щорічне зростання обсягів власних доходів місцевих бюджетів. Так, протягом 2019 р. надходження власних доходів до загального фонду місцевих бюджетів

України склали 267 млрд грн, що на 32,9 млрд грн більше у порівнянні з попереднім роком. Отже за п'ять років фінансової децентралізації власні доходи місцевих бюджетів зросли приблизно у чотири рази (рис. 2.1).

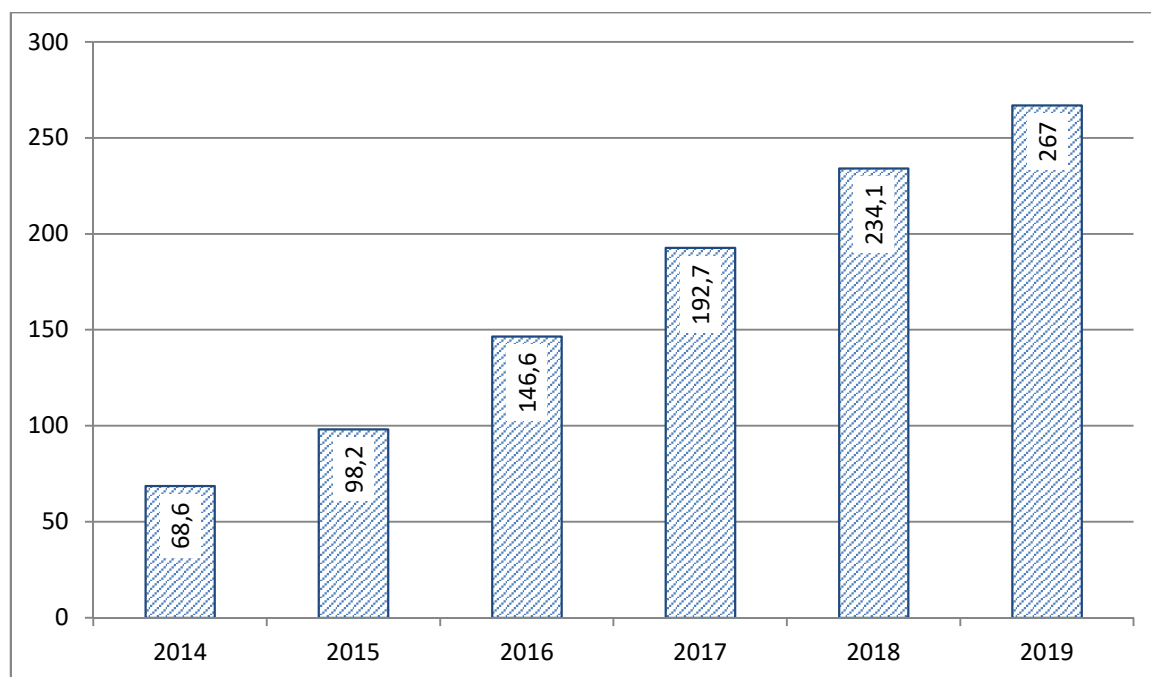


Рис. 2.1. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, 2014-2019 рр., млрд. грн

Такий зріст власних доходів місцевих бюджетів став можливим завдяки реалізації заходів щодо залучення резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків та зборів, що в першу чергу залежало від розширення повноважень та підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів.

Аналіз виконання власних доходів місцевих бюджетів свідчить про стійку тенденцію темпів їх зростання. Так, якщо у січні-листопаді 2016 р. власні доходи на 1 мешканця становили 3385,5 грн, то за аналогічний період 2019 р. їх обсяг зріс майже вдвічі і склав 6763,6 гривень. При цьому позитивні темпи зростання є характерними і для обсягів ПДФО на 1 мешканця, і для місцевих податків та зборів на 1 мешканця. Розмір зазначених показників у січні-листопаді 2019 р. підвищився на 25,8% та

26,7% відповідно порівняно з аналогічним періодом попереднього року (рис. 2.2).

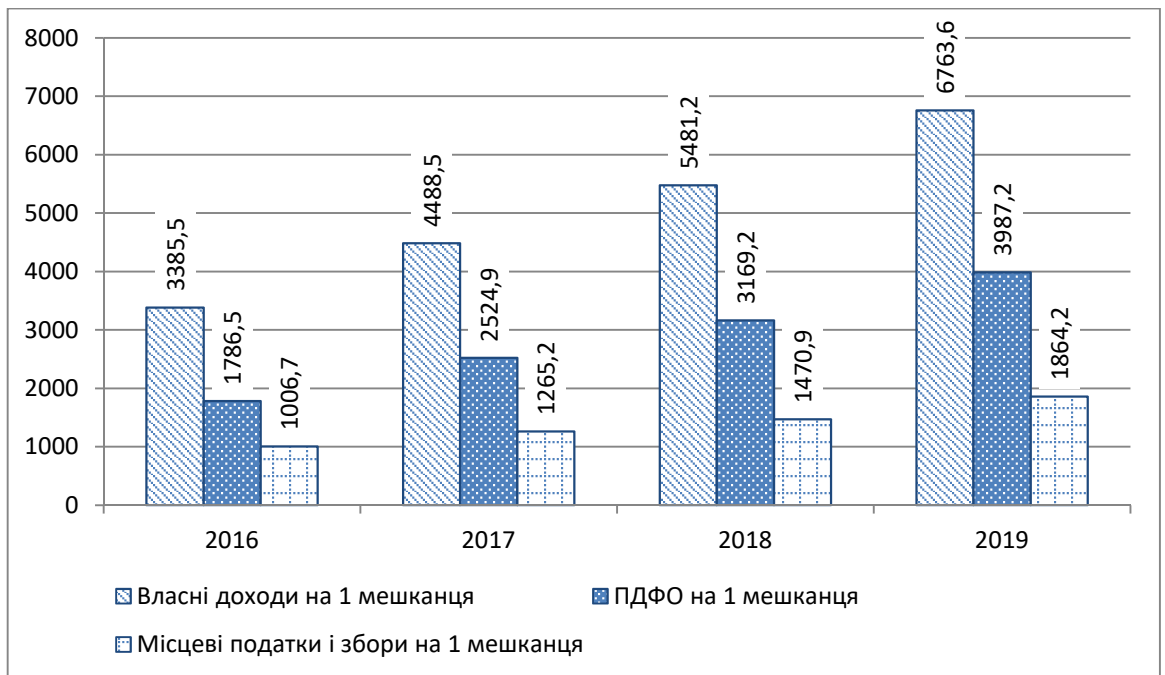


Рис. 2.2. Зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця за січень – листопад 2016-2019 рр., грн

За даними Казначейства України за січень-лютий 2020 р. до місцевих бюджетів надійшло 77023,4 млн. грн, в т.ч.: податкових надходжень – 45573,6 млн грн, неподаткових надходжень – 3401,5 млн. грн, доходів від операцій з капіталом – 339,7 млн. грн. Власних доходів місцевих бюджетів за січень-лютий 2020 р. надійшло 49497,3 млн. грн, що у порівнянні із аналогічним періодом 2019 р. на 12,1% більше (+5356,4 млн. грн), таке зростання в основному обумовлено збільшення податкових надходжень. До місцевих бюджетів з державного бюджету за січень-лютий 2020 р. перераховано міжбюджетних трансфертів в обсязі 27526,2 млн. грн, що на 43,4% менше (-21109,7 млн. грн), ніж у аналогічному періоді 2019 р. (табл. 2.4) [55].

Обсяг надходжень основного бюджетоутворюючого джерела надходжень місцевих бюджетів – податку та збору на доходи фізичних осіб – за січень-лютий 2020 р. становить 26410,4 млн. грн. У порівнянні із

аналогічним періодом 2019 р. приріст надходжень становить 3163,6 млн. грн (+13,6%). Податку на прибуток підприємств надійшло 809,2 млн. грн, що на 19,0 млн грн менше (-2,3%), ніж у 2019 р. Це попри те, що Урядом у 2019 р. посилено заходи щодо надання державної підтримки малого бізнесу в Україні, спрямованої на розвиток підприємництва, збільшення обсягів виробництва, експорту, імпортозаміщення, високотехнологічного виробництва, енергоефективності, впровадження інновацій.

Таблиця 2.4

Динаміка надходжень місцевих бюджетів за січень-лютий 2020 року у порівнянні із показниками 2019 року

| Показники | Січень-лютий 2020, млн. грн | Січень-лютий 2019, млн. грн | Приріст 2020 до 2019 | |
|---|--------------------------------|--------------------------------|----------------------|-------|
| | | | млн. грн | % |
| Надходження місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів | 77023,4 | 92776,8 | -15753,4 | -17,0 |
| Надходження місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів | 49497,3 | 44140,9 | +5356,4 | +12,1 |
| Податкові надходження | 45573,6 | 40231,1 | +5342,5 | +13,3 |
| Неподаткові надходження | 3401,5 | 3397,7 | +3,8 | +0,1 |
| Доходи від операцій з капіталом | 339,7 | 438,6 | -98,8 | -22,5 |
| Міжбюджетні трансферти | 27526,2 | 48635,9 | -21109,7 | -43,4 |

Обсяг рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів за січень-лютий 2020 р. становить 883,0 млн. грн, що на 270,7 млн. грн менше (-23,5%) у порівнянні з аналогічним періодом 2019 р. попри підвищення ставок плати. Акцизного податку на пальне за січень-лютий 2020 р. до місцевих бюджетів надійшло 898,0 млн. грн. Надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (алкоголь, тютюн) за січень-лютий 2020 р. склали 1240,4 млн. грн, що на 26,1% (+256,7 млн. грн) більше, ніж у 2019 р. (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Динаміка основних бюджетоутворюючих джерел надходжень місцевих
бюджетів

| Показники | Січень-лютий 2020 р., млн. грн | Січень-лютий 2019 р., млн. грн | Приріст 2020 до 2019 | |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|--------|
| | | | млн. грн | % |
| 1. Податок та збір на доходи фізичних осіб | 26410,4 | 223246,8 | +3163,6 | +13,6 |
| 2. Податок на прибуток підприємств | 809,2 | 828,2 | -19,0 | -2,3 |
| 3. Рентна плата та плати за використання інших природних ресурсів | 883,0 | 1153,7 | -270,7 | -23,5 |
| 4. Частина акцизного податку з виробленого в Україні пального та частини акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального | 898,0 | 0,0 | +898,0 | - |
| 5. Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (алкоголь, тютюн) | 1240,4 | 983,7 | +256,7 | +26,1 |
| 6. Місцеві податки і збори, у т.ч.: | 14868,1 | 13424,6 | +1443,5 | +10,8 |
| 6.1. Податок на майно, у т.ч.: | 6065,6 | 5585,9 | +479,7 | +8,6 |
| - податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки | 973,9 | 740,7 | +233,2 | +31,5 |
| - плата за землю | 50443,0 | 44792,9 | 250,1 | +5,2 |
| - транспортний податок | 48,7 | 52,2 | -3,5 | -6,7 |
| 6.2. Єдиний податок | 8745,6 | 7800,6 | 945,0 | +12,1 |
| 6.3. Збір за місця для паркування транспортних засобів | 17,0 | 18,9 | -1,9 | -10,1 |
| 6.4. Туристичний збір | 39,8 | 19,2 | +20,6 | +107,3 |
| 7. Інші податки і збори | 464,4 | 594,3 | -129,9 | -21,9 |
| 7.1. Екологічний податок | 464,1 | 594,2 | -130,1 | -21,9 |

Зберігається тенденція зростання ролі місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів: за січень-лютий 2020 р. від оподаткування місцевими податками та зборами надійшло 6065,6 млн. грн, що 8,6% (+479,7 млн грн). Спостерігається приріст надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (+233,2 млн. грн або +31,4%), єдиного податку (приріст +945,0 млн. грн або +12,1%), плати за землю (приріст

+250,1 млн. грн або +5,2%). Зростання обсягів податків на майно є наслідком зусиль місцевої влади з інвентаризації території та активів.

За січень-лютий 2020 р. до місцевих бюджетів надійшло 39,8 млн. грн туристичного податку, що на 107,3% більше у порівнянні із аналогічним періодом 2019 р. Така позитивна динаміка стала наслідком оновлення наприкінці 2018 р. системи оподаткування туристичного збору. Екологічного податку за січень-лютий 2020 р. надійшло 464,1 млн. грн, що на 130,1 млн. грн або 21,9% менше, ніж у 2019 р.

Відбувається суттєве збільшення державної підтримки місцевих громад. У 2019 р., порівняно з 2014 р. державна підтримка місцевого та регіонального розвитку зросла у 41,5 рази, у 2014 р. вона складала 0,5 млрд. грн, у 2019 р. – 20,75 млрд. грн. Важливим у зміцненні фінансової бази ОТГ є діяльність Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який передбачає фінансування проєктів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації (рис. 2.3).

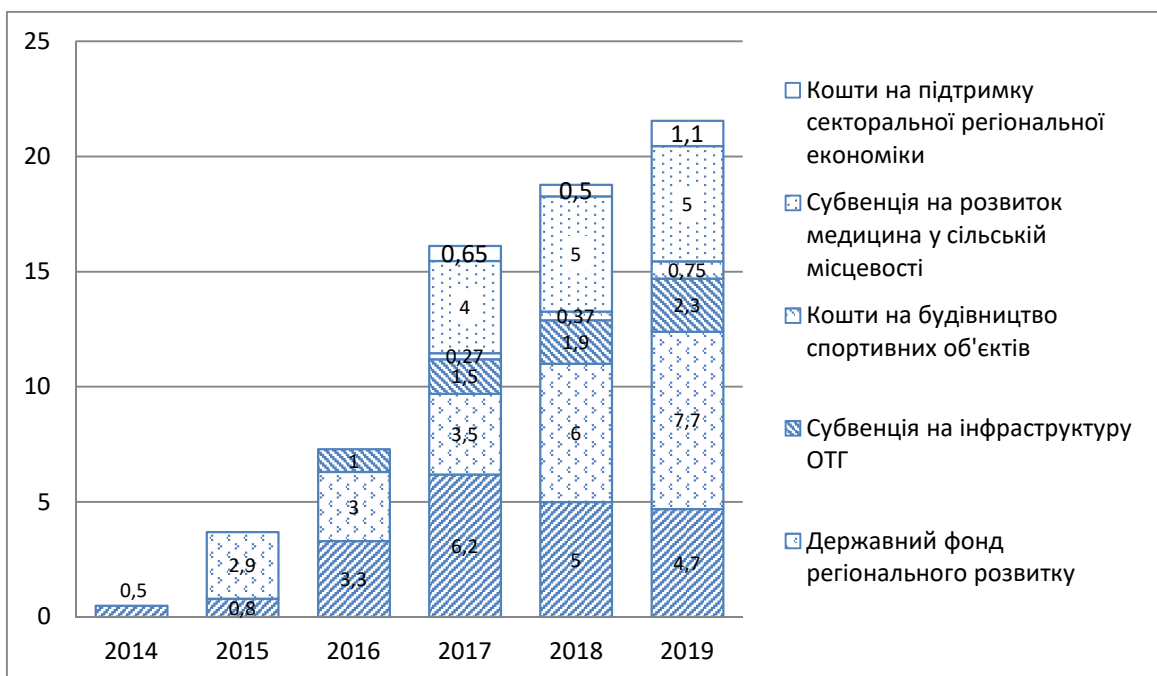


Рис. 2.3. Видова структура державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку, 2014-2019 рр., млрд. грн

Протягом 2015-2019 рр. обсяг фінансування за рахунок ДФРР має тенденцію до зростання, у 2019 р. на потреби регіонального розвитку було спрямовано 7,7 млрд. грн. (або на 28,3 % більше порівняно з 2018 роком)

Відповідно відбувається зростання видатків з місцевих бюджетів ОТГ. Так у 2019 р. порівняно з 2018 р. капітальні видатки у розрахунку на 1-го мешканця збільшилися на 11,1%, видатки на регіональний розвиток збільшилися на 40,4%, видатки на житлово-комунальне господарство збільшилися на 13,3% (рис. 2.4).

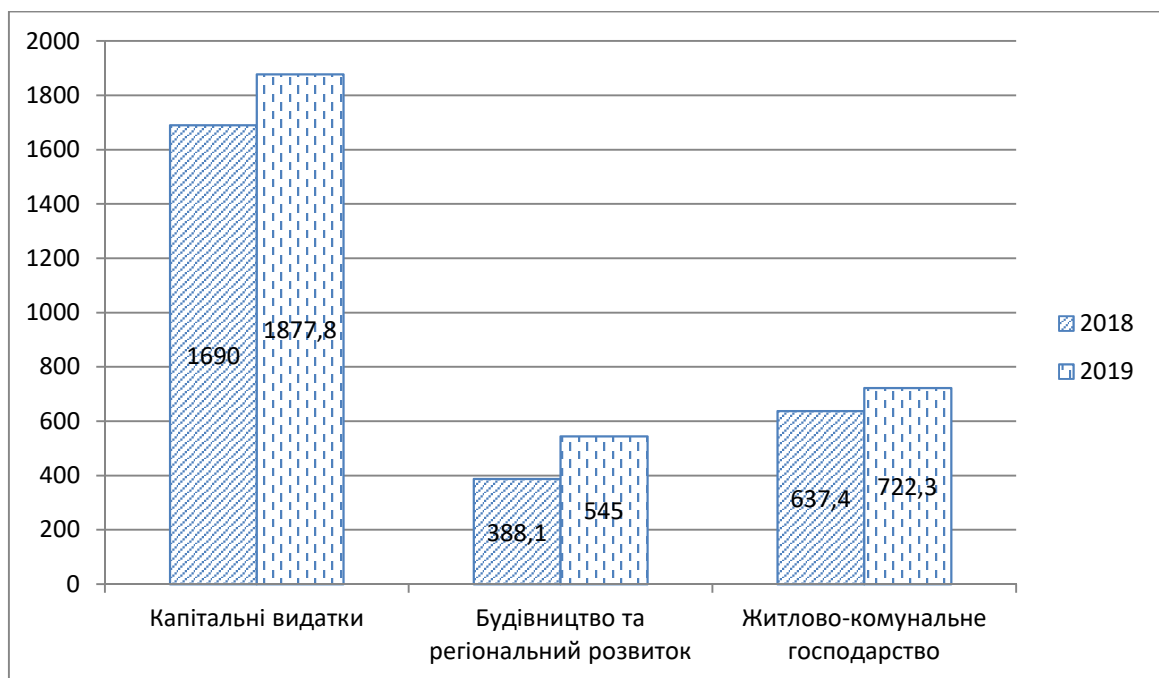


Рис. 2.4. Видатки на 1-го мешканця за січень-листопад 2018-2019 рр., грн.

Незважаючи на вагому роль бюджетних ресурсів у розвитку ОТГ, на місцевому рівні залишається ряд невирішених проблем, у тому числі в управлінні публічними фінансами. Так, за результатами державних фінансових аудитів ОТГ різних областей, проведених у 2019 р., було виявлено та систематизовано проблеми неефективного управління доходами і видатками бюджетів громад та ін. Типовими проблемами неефективного управління доходами бюджету ОТГ є:

- 1) використання низьких ставок земельного податку та орендної плати;

2) наявність заборгованості зі сплати земельного податку та орендної плати за землю;

3) неповна реалізація фіскального потенціалу податку на майно, відмінного від земельної ділянки, з причини відсутності доступу до Державного реєстру речових прав;

4) втрати надходжень ПДФО, що зумовлене двома основними причинами (неофіційною зайнятістю та сплатою ПДФО за місцем реєстрації головного підприємства, а не за місцем фактичного знаходження суб'єктів господарювання, які є підрозділами/ філіями інших підприємств і провадять діяльність на території ОТГ) [56].

Крім того, визначено ряд ключових аспектів щодо неефективного управління видатками бюджету ОТГ, а саме:

1) витрати ресурсів на оплату комунальних послуг окремих суб'єктів господарювання;

2) постійне дотування комунальних підприємств і невжиття заходів для досягнення принаймні точки безбитковості, що не сприяє покращенню фінансового стану комунального господарства і якісному наданню послуг;

3) нераціональні витрати у зв'язку з неоптимізованою мережею закладів освіти і культури. Ці витрати пов'язані з оплатою праці та утриманням закладів зі значним недовикористанням їх потужностей;

4) недостатній обсяг бюджетного фінансування закладів соціальної сфери, що не дає змогу покращити стан приміщень, придбати комп'ютерну техніку і обладнання тощо;

5) неможливість з різних причин освоїти кошти наданих міжбюджетних трансфертів, що призводить до неефективного їх витрачання та необхідності повернення окремих невикористаних трансфертів до державного бюджету.

За результатами експрес-опитування, проведеного Асоціацією ОТГ за допомогою анкетування через онлайн-сервіс, голови ОТГ серед найважливіших сфер для розвитку громади першим за пріоритетом

визначають дороги (90 % опитаних респондентів), другим – медицину (75%), третім – освіту (73%) (рис. 2.5).

Наразі більшість голів ОТГ (93%) найголовнішим джерелом коштів для розвитку громад визначають інфраструктурну субвенцію. Однак через два-три роки головним джерелом коштів поряд із місцевими бюджетами (67%), більше половини голів ОТГ (55%) визначили гранти міжнародної технічної допомоги.

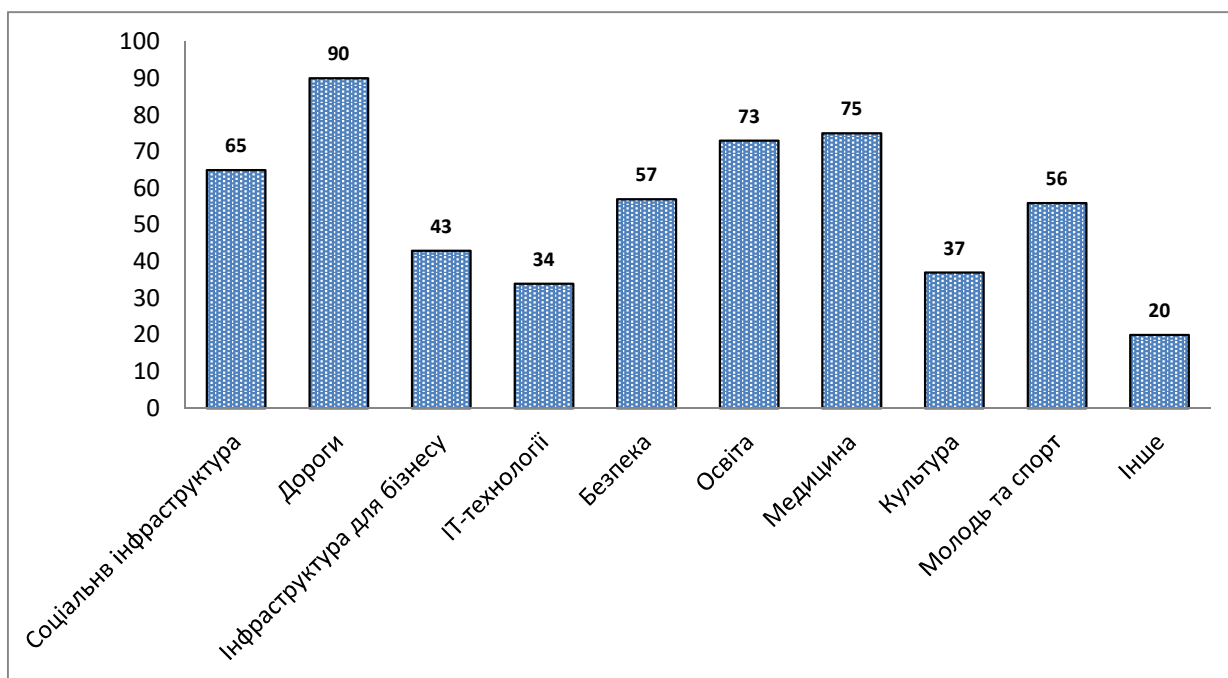


Рис. 2.5. Найважливіші сфери для розвитку громади, визначені за результатами опитування голів ОТГ, %

Слід зазначити, що гранти міжнародної технічної допомоги на сьогодні входять до найважливіших джерел коштів для розвитку громад. Так, більше третини міських, селищних та сільських ОТГ визначили їх як найголовніше джерело фінансування для розвитку власної місцевості – 37%, 36% та 41% відповідно.

На сьогодні функціонують ряд перспективних фондів («Відродження», «ДОБРЕ» (Decentralization Offering Better Results and Efficiency – DOBRE), «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) та ін.), які надають кошти для реалізації тих проєктів, що переконують у своєму довгостроковому

існуванні та корисності для населення і загалом економічної інфраструктури України. Такі фонди формуються не лише за рахунок вітчизняних внесків, а й вагома частка належить іноземним фондам розвитку [57].

Отже між ОТГ з'являється конкуренція та стимул до самофінансування, формується соціальна відповідальність і змінюється свідомість населення. Головною тенденцією діяльності даних фондів є те, що вони зовсім різного характеру та можуть сягати великих сум фінансування. Умови отримання коштів є різними, що залежить від мети створення проєкту, місця реалізації та ін. Фонди знижують навантаження на бюджет та беруть на себе основні функції щодо реалізації проєктів. Це сприяє як стрімкому розвитку економіки, так і розбудові інфраструктури регіонів.

Таким чином, залучення різноманітних джерел фінансування ОТГ спрямоване на досягнення економічної результативності, посилення можливості територій, стимулювання появи нових додаткових ресурсів, які поки що є резервами для їх розвитку.

2.3. Аналіз результатів фінансової децентралізації по Донецькій області

Перспективним планом формування територіальних громад Донецької області передбачено створення 46 об'єднаних територіальних громад на територіях підконтрольних Україні, які об'єднують в собі 269 сільських, селищних та міських рад, та 20 об'єднаних територіальних громад, які знаходяться на території, тимчасово непідконтрольній українській владі [58] (Додаток А).

Протягом 2015-2020 рр. у Донецькій області створені 20 об'єднаних територіальних громад. Загалом навколо чотирьох міст обласного значення з 15, розташованих на підконтрольній території, утворено об'єднані громади.

В області повністю сформовані та функціонують 13 об'єднаних громад: Лиманська, Соледарська, Миколаївська, Сіверська, Вугледарська, Бахмутська

міські, Черкаська, Олександрівська селищні, Іллінівська, Шахівська, Званівська, Андріївська та Криворізька сільські об'єднані територіальні громади.

Ще 7 ОТГ утворені лише юридично: у Волноваському районі — Волноваська міська, Ольгинська селищна та Хлібодарівська сільська ОТГ, дві громади у Добропільському районі — Білозерська та Добропільська міські ОТГ та одна громада в Олександрівському районі — Новодонецька селищна ОТГ, у Нікольському районі у березні 2020 р. об'єдналася Кальчицька ОТГ, до складу якої увійшло 16 населених пунктів.

Незважаючи на те, що з запланованих на підконтрольній території 46 громад створено небагато, Донеччина посідає перше місце за кількістю людей, які проживають в ОТГ та містах обласного значення [59].

Треба зазначити, що 13 громад Донецької області увійшли у список 200 найкращих по всій Україні. Зокрема, Бахмутська зайняла 7 місце, Покровська – 18, Добропільська – 27, Курахівська – 61, Вугледарська – 62 [60].

Рейтинг було сформовано на основі конкретних 40 критеріїв. Серед них особлива увага приділялась таким показникам:

- наявність впроваджених модернізаційних інфраструктурних проєктів;
- наявність та якість стратегій розвитку;
- наявність суспільних проєктів рівня держави;
- загальний річний рівень доходів громади.

Однією з головних переваг створених ОТГ є зростання власних надходжень громад, за рахунок переходу на прямі міжбюджетні відносини.

Основними джерелами наповнення бюджетів ОТГ Донецької області є податок на доходи фізичних осіб та податок на землю. Порівняльний аналіз фінансових показників ОТГ Донеччини до та після об'єднання свідчить про значне збільшення власних доходів.

Відповідно до проведеного аналізу власні надходження об'єднаних територіальних громад, що перейшли на прямі міжбюджетні відносини за I

півріччя 2020 року у порівнянні з аналогічним періодом 2019 року зросли з 334 млн. грн. до 439 млн. грн (зростання понад 30%) і це незважаючи на обмеження, введені у зв'язку з поширенням коронавірусної інфекції.

Збільшення власних надходжень є запорукою фінансової стабільності об'єднаної територіальної громади, реформа робиться задля покращення якості життя мешканців, а отже стосується і розвитку інфраструктури новостворених громад.

На територіях 13 об'єднаних територіальних громад станом на сьогодні реалізується понад 150 важливих інфраструктурних проєктів загальною вартістю понад 760 млн. грн. [61].

Ці проєкти фінансуються не лише за рахунок місцевих бюджетів, а із залученням коштів з державного та обласного бюджетів та міжнародних партнерів. Розвиток інфраструктури охоплює всі сфери життя мешканців громад, проєктами охоплено такі важливі напрями розвитку, як транспортна інфраструктура, освіта, медицина, екологія, соціальний захист, фізкультура та спорт, культура, розвиток мережі Центрів безпеки громадян та Центрів надання адміністративних послуг та багато інших.

Протягом 2020 року у Донецькій області субвенцію на розвиток громад отримують 13 ОТГ на загальну суму в 38,5 млн грн [62].

Як і в попередні роки, найбільшу суму отримає Лиманська міська ОТГ – 7,6 млн. грн. Далі йде Олександрівська селищна ОТГ – 5,2 млн грн та Соледарська міська – 4,4 млн грн. Найменша сума — трохи більше 1 млн. грн – у Званівської сільської ОТГ. Розмір субвенції розраховується в залежності від чисельності сільського населення та території, на якій вони проживають.

2020 року вперше з субвенцією на розвиток ОТГ працюватимуть три громади, які були створені в 2019 році. Бахмутська міська ОТГ отримає 3,5 млн. грн, Криворізька сільська ОТГ – 2,1 млн грн та Вугледарська міська – майже 1,9 млн грн.

Яскравим прикладом розвитку ОТГ є Соледарська міська об'єднана територіальна громада, яка в такий непростий період показує гарні результати. 9 липня 2020 року відкритий наймасштабніший в області двоповерховий Центр безпеки громадян, збудований за кошти обласного бюджету спільно з бюджетом громади. На завершальному етапі знаходяться роботи по будівництву Центра надання адміністративних послуг, який будується за кошти Державного фонду регіонального розвитку та бюджету громади. Розпочаті ремонтні роботи загальноосвітньої школи № 13, які проводяться за кошти надзвичайної кредитної програми для відновлення України. Громада піклується про своїх мешканців та на час ремонтних робіт забезпечила підвіз школярів до інших навчальних закладів. Це стало можливо за рахунок участі у державних програмах та придбання шкільних автобусів.

Соледарська ОТГ має свою стратегію соціально-економічного розвитку, яку розробила ще у 2018 році та вже сьогодні дуже вдало виконує, забезпечуючи високі стандарти надання послуг населенню та якості життя мешканцям своєї громади.

Такий гарний приклад є яскравим доказом того, що повноваження та ресурси, отримані в результаті децентралізації, надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку своїх територій, створення сучасної інфраструктури та покращення якості життя мешканців об'єднаних територіальних громад. Місцева влада зацікавлена в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій, адже сплачені податки ідуть на підвищення якості життя жителів цієї громади.

Отже реформа децентралізації є дієвим інструментом відродження економіки міст та сіл регіону, адже кожна об'єднана територіальна громада отримує можливість самостійно розпоряджатися заробленими коштами, бути господарями на власній землі та самостійно вирішувати питання місцевого значення.

На темпи створення ОТГ суттєво впливає специфіка Донецької області, а саме:

- наявність військово-цивільних адміністрацій;
- велика кількість так званих «матрьошок», тобто нелогічного підпорядкування адміністративних одиниць;
- наявність сільських чи селищних рад в межах міст;
- слабка синхронізація реформи територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування (децентралізації) з реформами освіти та охорони здоров'я.

Ці питання необхідно вирішувати на законодавчому рівні, щоб розблокувати приєднання громад.

Висока урбанізація регіону, з одного боку, полегшує питання приєднання з точки зору ідентичності, але, з іншого боку, при приєднанні міст до міст обласного значення неврегульоване питання створення старостинських округів в містах.

Взагалі можна виділити наступні проблеми фінансової децентралізації в Донецькій області [63]:

1. Вугільний регіон. Наразі кризова ситуація в шахтарських громадах: Добропілля, Покровськ, Селидове, Білозерське тощо, де населення головним чином працює на видобутку під землею. Від шахт залежать доходи громад та їхніх мешканців. Але цю галузь планують реформувати, що передбачає закриття частини шахт. Це глобальна проблема регіону. Так, наприклад, на території майбутньої Новодонецької ОТГ працює 2 шахти - "Піонер" та "Новодонецька", що є основними наповнювачами бюджету ОТГ, інших бюджетоутворюючих підприємств немає. Уряд визначає проблему в тому, що наразі на шахтах України видобувають більше вугілля, ніж його можна продати. Отже потрібен гарантований ринок збуту вугілля. Частково над вирішенням питання працюють прив'язані до шахт міста. Так, наприклад, у 2019 році Вугледар, Мирноград, Добропілля, Новогродівка, Покровськ, Селидове підписали меморандум про партнерство і створили Платформу

сталого розвитку вугільних міст Донецької області. Вони обмінюються досвідом із громадами, які проходили таку деіндустріалізацію, наприклад, в Німеччині.

2. Громади одного підприємства. Більшість ОТГ Донеччини вузькопрофільовані. Так, Шахівська та Андріївська ОТГ залежать від податків з кар'єрів. Зараз на їхній території видобувають глину. Переробки глини в громадах немає. На сьогодні компанія "VESKO" є провідним виробником на ринку України і входить у групу світових постачальників білих пластичних глин. Продукція реалізується в більше як 25 країн світу. Основні споживачі – ринки Італії, Іспанії, Туреччини, які виготовляють з нашої глини плитку, санфаянс, керамограніт, цеглу, електроізолятори тощо. А також використовують в машинобудівній сфері та металургії. Окрім кар'єрів на території ОТГ є тільки фермери і малий бізнес.

Інший приклад, Миколаївська ОТГ, де 70% бюджету складають податки, які сплачує Слов'янська ТЕС. Громада існує коштом 1 підприємства. Якщо раптом його вирішать закрити, ОТГ не матиме головного джерела поповнення, адже жодних інших варіантів заробітків зараз перспективно не має, принаймні, в таких обсягах.

Лиманська ОТГ залежить від зареєстрованої на своїй території Донецької залізниці. Олександрівська громада наповнює бюджет завдяки кільком масштабним фермерам. І хоча перед об'єднанням кожна громада пропрацьовує стратегію розвитку та різного типу зайнятості, та по факту більшість орієнтується на один напрям.

3. На місцях часто досі чекають «твердої руки». Не всі посадовці у громадах готові повністю перейти до незалежного управління та взяти на себе відповідальність. Наприклад, поки не знають, як почати заробляти на себе у Сіверській ОТГ. Міська громада дотаційна, і її очільник сподівається на підтримку від держави або області. Поки що ж громада досі просить допомоги у районній владі.

4. Район не готовий відпускати. Незважаючи на те, що сформовані на Донеччині ОТГ не залежать від бюджету своїх районів, але райони не завжди просто віддають частину бюджету. Так, конфлікти є між Бахмутською районною радою та радами Званівської і Бахмутської ОТГ. Питання виникають в рамках передачі майна та грошей.

Наприклад, на сесії Бахмутської міської ради 26 лютого 2020 р. депутати проголосували за те, щоб прийняти у власність громади Опитнянську музичну школу. Раніше райрада погоджувалась лише передати заклад в оренду. Залишаться працювати в закладі і всі співробітники. Наразі районна рада відмовилась компенсувати відпускні, розрахунки з районного бюджету.

5. Складний адміністративно-територіальний устрій області. Децентралізація для Донеччини – це шанс виправити ускладнену систему підпорядкування, а саме – розібрати "міста-матрьошки", коли одне місто підпорядковане іншому місту, і виникає дуже багато питань від того, який поділ тепер між собою має бути. Так званими «містами-матрьошками» є Бахмут і Соледар, Слов'янськ та Миколаївка, Добропілля і Білозерське і так далі. Вирішення питання таких міст – це досягнення. Але ця особливість ускладнює процес створення громад, як таких. Річ у тому, що для утворення ОТГ населені пункти спочатку подають документи на відокремлення від міста, якому підпорядковуються. Це займає час.

6. Частина територій опинились поза реформою. Східні області мають чимало особливостей реформування через війну на своїй території. Так, на території Донецької області є військово-цивільні адміністрації. Це тимчасовий варіант влади в населених пунктах, які існують вже по 6 років. І вони не можуть вирішувати жодних питань щодо об'єднання. До переліку таких громад 10 сільських, селищних, міських територіальних громад Бахмутського, Волноваського, Маріупольського та Покровського районів Донецької області [64]. Отже, коли вся країна об'єднується, починає отримувати вигоду від децентралізації, а райони, які і так потерпають від

бойових дій, не мають перспектив розвитку. Якщо військово-цивільні адміністрації передадуть всі свої повноваження обраним представникам влади, це, з одного боку, розблокує ряд питань на місцях, але, з іншого, є ризик погіршення ситуації з контролем лінії розмежування.

7. Постійне скорочення населення у ОТГ.. По-перше, народжуються менше людей, ніж помирають. По-друге, люди їдуть. Частіше їдуть з сіл та селищ, бо там часто немає роботи і умов для комфортного життя. Наприклад, Сіверська ОТГ, де молодь виїжджає бо немає робочих місць.

Постійно меншає людей і в одній з найуспішніших ОТГ України – Шахівській. Хоча в центральному селі є і сучасний ЦНАП, і відремонтована школа, і будинок культури зі спортзалом, і нова амбулаторія, але ті, хто не хоче працювати на кар'єрах та видобувати глину, - їдуть звідси.

В Черкаській ОТГ для роботи на фермі люди їздять з Краматорська і навіть через центр зайнятості знайти достатньо персоналу не вдається.

8. Малі інвестиції та великі податки. Щоб люди залишались у громадах, потрібно їм запропонувати вибір: можливість відкрити бізнес або працевлаштуватися на якесь підприємство. Але залучати інвестиції на Донеччину, поки триває війна, досить складно. Донорська допомога є, але відкривати поблизу лінії фронту свої фірми іноземці не ризикують. Є також варіанти грантової підтримки для переселенців або тих, хто готовий почати свій бізнес. Але ті, хто не працював з цим раніше, виявляються не готові до податкових реалій.

9. Центри громад не завжди турбуються про всі приєднані села. Після утворення ОТГ, центри громади отримують чимало повноважень та обов'язків. Зокрема, забирають на свій баланс інфраструктуру в селах, які до них приєдналися. Але витрачаються на села по-різному. Існують на територіях громад і "села-пенсіонерів", де не роблять нічого. Там, де залишилися жити по кілька десятків людей, не починають проводити воду чи возити продукти, не пускають автобус для проїзду в центр ОТГ. Для них в

громаді умови залишаються такі самі, що й при районі – не вигідні. Бо не вистачає грошей.

10. Транспорт не за новими правилами. Коли громади об'єднуються, то мають забезпечити своїх мешканців соціальними послугами – всі довідки, медична допомога, освіта. В усіх ОТГ основні служби знаходяться в центрі громади. А от під'їзд до них є не у всіх. Наприклад, не до всіх сіл їздить автобус в Шахівській, Іллінівській, Соледарській, Бахмутській, Сіверській, Лиманській ОТГ.

11. Технології дійшли не всюди. Громади Донеччини намагаються осучаснюватись та використовувати цифрові сервіси. Але вдається це не завжди в тому числі через перебої зв'язку. Мобільний зв'язок та інтернет в селах та селищах рідко ловить добре, якщо взагалі є. Інтернетом часто займаються місцеві провайдери. І вони теж не забезпечують постійної високої швидкості. В результаті, частина електронних сервісів недоступна для впровадження в громадах. Наприклад, Іллівська ОТГ могла отримати безкоштовне програмне забезпечення для електронної прописки-виписки, але в селах не мають можливості передавати всі дані через погану швидкість або відсутність мережі.

12. Не всі посадовці розуміють реформу і поки що спостерігають за результатами діяльності ОТГ. Вони бояться децентралізації, бояться щоб не закрили школи та не скоротили фельдшерсько-акушерські пункти, хоча це роблять в рамках інших реформ.

13. Інші реформи створюють проблеми для ОТГ. Школи, садочки та фельдшерсько-акушерські пункти закривають. І на сільські громади це впливає найбільше. Наприклад, пенсіонерам важко їздити в фельдшерсько-акушерські пункти до іншого села, а сімейному лікарю доводиться брати собі по 5 сіл, щоб набрати 2 тисячі пацієнтів. Деякі ОТГ вимушені доплачувати лікарям з бюджету. Або шукати сімейного лікаря в село.

Опорні школи дозволяють створити кращі умови для навчання дітей. Дешевше відремонтувати одну школу, аніж зробити ремонт в 10 школах та

утримувати там по 10 дітей. Але в селах, де школи закривають, батьки з дітьми намагаються переїхати.

Отже, незважаючи на успіхи фінансової децентралізації, як по всій Україні, так і по Донецькій області, залишається ряд серйозних питань, для вирішення яких потрібні зміни в Конституцію України і додаткове законодавство, яке встановить усі повноваження та обов'язки рад на місцях.

Висновки до розділу 2

На основі проведеного аналізу управління фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні зроблено наступні висновки:

1. Охарактеризовано джерела фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ, серед яких визначено: внутрішні та зовнішні джерела; регулярні, нерегулярні та разові джерела; бюджетні, інвестиційні, кредитні та альтернативні (грантові) джерела.

Фінансова спроможність ОТГ, головним чином, забезпечується за рахунок ресурсів, що мають внутрішнє походження. Бюджетними ресурсами внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Найвагомим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції).

За рахунок бюджетів ОТГ, фінансуються видатки на здійснення самоврядних повноважень, а також видатки, які делегуються державою їм на виконання: видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення.

З'ясовано, що поряд з бюджетними, інвестиційними та кредитними ресурсами, вирішальна роль у фінансуванні проектів місцевого соціально-економічного розвитку належить альтернативним джерелам у формі грантових коштів. Таким чином, одним із ключових завдань ОТГ є

розширення можливостей залучення різних джерел фінансування, в т.ч. альтернативних.

2. На основі оцінки сучасних тенденцій фінансування розвитку ОТГ визначено що одним із актуальних питань функціонування ОТГ залишається фінансовий аспект. Для оцінки рівня бюджетної децентралізації використовують такі показники, як частка доходів місцевих бюджетів у ВВП та частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету. З початку реформи децентралізації та утворення ОТГ частка доходів загального фонду місцевих бюджетів у ВВП поступово збільшується – із 6,15% у 2016 році до 6,92% за підсумками 2019. Прогнозується, що за підсумками 2020 року частка доходів місцевих бюджетів у ВВП становитиме орієнтовно 7,1-7,3%.

Результати фінансової децентралізації свідчать про щорічне зростання обсягів власних доходів місцевих бюджетів, за п'ять років власні доходи місцевих бюджетів зросли приблизно у чотири рази. Також відбувається суттєве збільшення державної підтримки місцевих громад. Відповідно відбувається зростання видатків з місцевих бюджетів ОТГ.

Незважаючи на позитивні тенденції у розвитку ОТГ, на місцевому рівні залишається ряд невирішених проблем, у тому числі в управлінні публічними фінансами, серед них: використання низьких ставок та наявність заборгованості з земельного податку та орендної плати за землю; неповна реалізація фіскального потенціалу податку на майно, відмінного від земельної ділянки; втрати надходжень ПДФО.

Визначено ряд ключових аспектів щодо неефективного управління видатками бюджету ОТГ, а саме: витрати ресурсів на оплату комунальних послуг окремих суб'єктів господарювання; постійне дотування комунальних підприємств; нераціональні витрати у зв'язку з неоптимізованою мережею закладів освіти і культури; недостатній обсяг бюджетного фінансування закладів соціальної сфери; неможливість з різних причин освоїти кошти наданих міжбюджетних трансфертів.

3. Аналіз результатів фінансової децентралізації по Донецькій області показав, що в області повністю сформовані та функціонують 13 об'єднаних громад, ще 7 ОТГ утворені лише юридично. Донецька область посідає перше місце за кількістю людей, які проживають в ОТГ та містах обласного значення. Основними джерелами наповнення бюджетів ОТГ Донецької області є податок на доходи фізичних осіб та податок на землю. На територіях 13 ОТГ реалізується понад 150 важливих інфраструктурних проєктів загальною вартістю понад 760 млн. грн.

Ці проєкти фінансуються не лише за рахунок місцевих бюджетів, а із залученням коштів з державного та обласного бюджетів та міжнародних партнерів. Субвенції на розвиток громад області на 2020 р. складають суму в 38,5 млн грн.

Визначено, що на темпи створення ОТГ суттєво впливає специфіка Донецької області, а саме: наявність військово-цивільних адміністрацій; велика кількість так званих «міст-матрьошок»; наявність сільських чи селищних рад в межах міст; слабка синхронізація реформи територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування з реформами освіти та охорони здоров'я.

Виділено наступні проблеми фінансової децентралізації в Донецькій області: залежність шахтарських громад від ситуації на шахтах; вузькопрофільваність більшості ОТГ, їх залежність від одного підприємства; не готовність окремих посадовців повністю перейти до незалежного управління; не бажання районів відпускати громади і віддавати частину бюджету; складний адміністративно-територіальний устрій області; особлива ситуація територій, які через війну опинились поза реформою; постійне скорочення населення у ОТГ; малі інвестиції та великі податки; недостатня турбота центрів громад про всі приєднані села; погане транспортне сполучення; недостатньо розвинуті технології, перебої мобільного зв'язку та інтернету в селах та селищах; створення проблем для ОТГ іншими реформами.

Отже, незважаючи на успіхи фінансової децентралізації, як по всій Україні, так і по Донецькій області, залишається ряд серйозних питань, для вирішення яких потрібні зміни в Конституцію України і додаткове законодавство, яке встановить усі повноваження та обов'язки рад на місцях.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Побудова ефективної стратегії управління фінансами об'єднаних територіальних громад

Побудова ефективної стратегії управління фінансами ОТГ є головним інструментом забезпечення реалізації державної, регіональної та місцевої політики фінансового і соціально-економічного розвитку. На формування стратегії управління фінансами ОТГ діє ряд факторів, серед яких:

- відсутній досвід управління фінансами ОТГ;
- фінанси ОТГ охоплюють територію декількох населених пунктів;
- відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті ОТГ;
- прямі міжбюджетні відносини між бюджетом ОТГ та державним бюджетом;
- висока якість та доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ після її створення (рис. 3.1).

Дія зазначених факторів обмежує підтримання високого темпу реформування місцевих фінансів та спричиняє труднощі у вирішенні поточних проблем управління фінансами ОТГ. У той же час, з'являється можливість уникнення недоліків у цій сфері, зокрема створюється сприятливе середовище для позитивних змін у сфері місцевих фінансів.

Виходячи з проведеного дослідження можна виділити основні напрями фінансової стратегії ОТГ:

- аналіз і оцінка фінансово-економічного стану ОТГ;
- розробка облікової і податкової політики ОТГ;
- розроблення кредитної і страхової політики ОТГ;
- управління доходами і витратами ОТГ;
- управління збутом продукції і прибутком;

- вибір інвестиційної політики;
- оцінка досягнень ОТГ та інше.

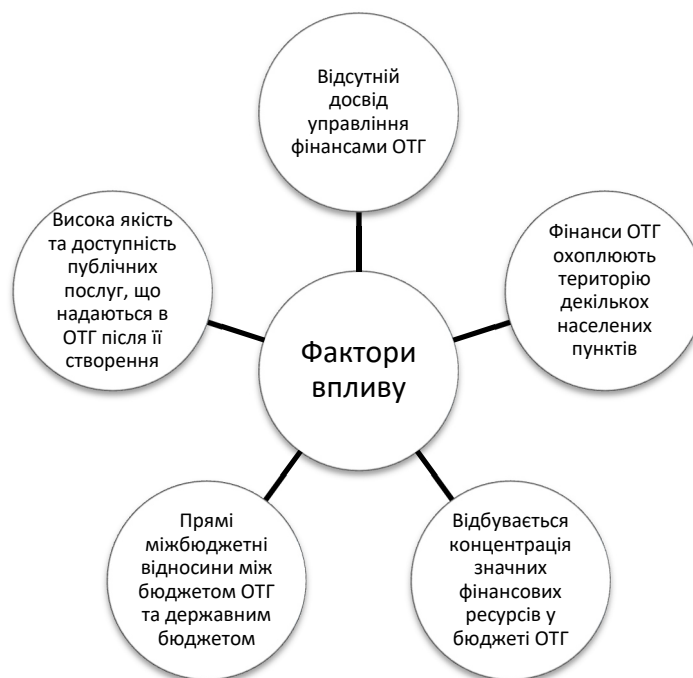


Рис. 3.1. Фактори впливу на формування стратегії управління фінансами ОТГ

Вибір, тієї чи іншої стратегії не гарантує отримання прогнозованого ефекту (доходу) через вплив зовнішніх факторів, таких як: стан фінансового ринку, податкова, митна, бюджетна та грошово-кредитна політики держави.

У той же час, розвиток прямих міжбюджетних відносин між бюджетом ОТГ та державним бюджетом дозволяє отримувати чітко визначений обсяг міжбюджетних трансфертів для формування доходної частини ОТГ.

Слід зазначити, що державна регіональна політика в Україні набула європейських рис і отримала конкурентне формульне фінансування з Державного бюджету України. Області отримали можливості самостійно планувати та фінансувати власний розвиток. ОТГ отримали значні фінансові ресурси, їх бюджети стали співмірними з бюджетами міст обласного значення. Відтак, можна визначити позитивні наслідки від сформованої ефективної стратегії управління фінансами ОТГ (рис. 3.2).

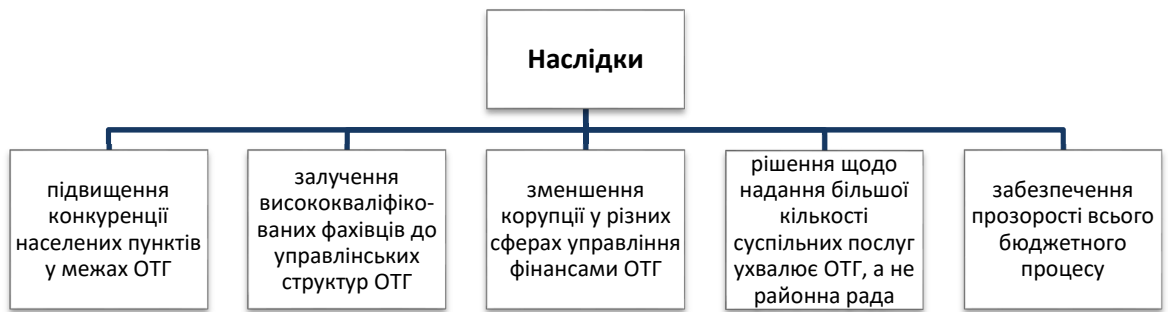


Рис. 3.2. Позитивні наслідки від ефективної стратегії управління фінансами ОТГ

Проведений аналіз досвіду українських ОТГ свідчить, що стратегії управління фінансами стали легітимним і розповсюдженим засобом визначення найбільш актуальних проблем розвитку територій України та обґрунтування механізмів вирішення цих проблем. Дотримання плану дій за розробленою стратегією управління фінансами ОТГ дозволяє:

- підвищити авторитет органів місцевого самоврядування, зробити передбачуваними і зрозумілими їх дії для всіх мешканців;
- пробудити в територіальній громаді почуття своєї причетності до рішень, які зорієнтовані на ефективний розвиток території;
- гармонізувати інтереси всіх суб'єктів місцевого розвитку та консолідувати територіальну громаду для вирішення життєво важливих для неї проблем;
- визначити на основі консенсусу пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку території, заходи щодо їх реалізації та відповідальних за них, джерела фінансування.

Залучення громадян до участі у стратегії управління фінансами ОТГ повинно будуватися на відповідних принципах:

- принцип безперервності – залучення громадян, співпраця влади і громади має проводитися безперервно;
- принцип відкритості – розповсюдження інформації та залучення громадян до відповідних фінансових проектів здійснюється без обмежень;

- принцип довіри влади до громадян – демонстрація довіри влади до громади, отримання зворотного зв'язку від громадян;

- принцип кваліфікації і компетентності – керівники ОТГ мають бути компетентними у фінансових питаннях, що виносяться на громадський розгляд;

- принцип об'єктивності – неправдива, викривлена інформація може повністю підірвати довіру, тому забезпечення об'єктивності є пріоритетом;

- принцип оптимізації діяльності – забезпечення проходження фінансової інформації від джерела до споживача ОТГ;

- принцип прямого спілкування – під час спільної роботи, особистого спілкування керівник повинен враховувати корисні пропозиції для розроблення стратегії фінансового розвитку ОТГ.

До розроблення стратегічного документу об'єктивно не можуть бути залучені всі без винятку громадяни та суспільні групи. Тому важливо звузити коло тих, хто їх представлятиме. Це можна зробити, визначивши тих громадян, які є найактивнішими у суспільному житті, отже, зацікавленими відобразити свої інтереси у цьому документі. Важливо визначити тих, хто може здійснити вирішальний вплив та надати необхідні ресурси на етапах формування і втілення фінансової стратегії – їх потрібно залучити до формування партнерства [21, с. 28]. Цьому сприяє підготовка стратегії залучення зацікавлених сторін до процесу складання стратегії управління фінансами ОТГ.

Побудова стратегії управління фінансами ОТГ охоплює широке коло управлінських рішень щодо проблем, які орієнтуються на майбутнє і пов'язані із загальною метою діяльності та знаходяться під впливом неконтрольованих зовнішніх факторів. Предметом стратегії управління фінансами ОТГ є:

- проблеми, безпосередньо пов'язані з місією органів самоврядування. Місія орієнтована в майбутнє і, здебільшого, спрямована на підвищення

ефективності діяльності даних органів шляхом забезпечення взаємозв'язку цілей, ресурсів і результатів;

- проблеми і рішення, що пов'язані з яким-небудь елементом територіальної системи управління, якщо цей елемент потрібний для досягнення мети, але зараз відсутній або є в недостатньому обсязі;

- проблеми, пов'язані з неконтрольованими зовнішніми факторами.

Таким чином, стратегія управління фінансами ОТГ може бути реалізована шляхом:

- створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, що передбачає раціоналізацію та оптимізацію виконання функціональних процесів та технологічних процедур, налагодження взаємодії інформаційних систем суб'єктів сектору державного управління, проведення методологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів;

- удосконалення системи навчання, підвищення фахового і кваліфікаційного рівня спеціалістів у сфері місцевих фінансів та інформаційних технологій;

- підвищення рівня нормативно-правового та методологічного забезпечення процесів, пов'язаних із змінами у системі управління фінансами ОТГ [65].

План дій за розробленою стратегією управління фінансами ОТГ повинен включати наступні механізми: конкретні заходи, інструменти та очікувані результати (табл. 3.1).

При побудові стратегії ефективного управління фінансами ОТГ актуальним елементом їхньої діяльності є залучення інвестицій із зовнішніх та внутрішніх джерел. Цей процес ускладнений певними факторами і потребує чіткої стратегії та обґрунтування кожного етапу здійснення, при особливій увазі до спільного інвестування у різних типах його реалізації.

Спільне інвестування ОТГ є процесом вкладення майнових та інтелектуальних цінностей у суб'єкти, які є учасниками ОТГ із залученням

внутрішніх та зовнішніх джерел за різних умов середовища, у якому таке об'єднання перебуває.

Таблиця 3.1

План дій з удосконалення стратегії управління фінансами ОТГ

| № з/п | Захід | Інструменти | Очікувані результати |
|-------|--|--|---|
| 1 | Формування ефективної системи управління ОТГ | Опублікувати організаційну схему виконавчого органу міської ради, розробити та затвердити комунікаційну стратегію по роботі з громадськістю | Оптимізація і вдосконалення роботи виконавчого органу міської ради, структурування функціональних напрямів діяльності |
| 2 | Удосконалення механізму подачі інформації про розпорядження бюджетними коштами | Розмішувати проект рішення про міський бюджет з відповідними додатками на офіційному веб-сайті, презентувати доходну і видаткову частини міського бюджету у зрозумілій для пересічних громадян формі | Дотримання норм бюджетного законодавства |
| 3 | Запровадження бюджету участі | Запровадити бюджет участі, провести інформаційну кампанію по залученню соціальних проектів та їх реалізації через бюджет участі | Залучення громадян до бюджетного процесу. Реалізація соціальних та інфраструктурних проектів для громади |
| 4 | Підвищення доходності міського бюджету | Розробити план заходів щодо наповнення бюджету | Зростання надходжень до міського бюджету |
| 5 | Зниження видатків місцевого бюджету | Розробити план заходів щодо ефективного використання бюджету | Підвищення ефективності використання бюджетних коштів |
| 6 | Запровадження системи бюджетного планування | Проводити навчання керівників та працівників бюджетних установ з питань організації бюджетного планування | Підвищення якості бюджетного планування і прогнозування |

Найдавнішими учасниками процесу інвестування є держава та банки, які створюють умови та забезпечують розвиток і вдосконалення системи грошово-кредитних відносин. У рамках спільного інвестування, держава може брати участь у окремих проектах, зокрема соціального спрямування.

Крім того, держава може виступити стабілізаційним гарантом, який своєю участю надає окремим ідеям більший рівень довіри, тощо. Банки також мають, у своїй основі численні підходи до інвестування загалом, та у спільному інвестуванні конкретно.

Потреба в інвестиціях різних учасників чи проєктів, що реалізуються у рамках ОТГ не завжди може задовольнятися лише силами самих учасників (в т.ч. фінансових інституцій). Тому виникає необхідність у використанні нових джерел залучення грошових ресурсів. Одним із них є краудфандинг, який разом із більш складним по процесу реалізації - краудінвестингом посідають відчутне місце на ринку краудфінансових технологій.

Краудфандинг означає залучення коштів на реалізацію проєкту від багатьох фізичних осіб. У перекладі з англійської (crowd – натовп, funding – фінансування) це поняття означає «народне фінансування». Проєкти можуть мати соціальний, комерційний, політичний характер тощо. Суб'єктами краудфандингу є донори та реципієнти [66].

Донори (бекери) це люди, які готові фінансувати проєкт за отримання певної винагороди (примірників продукції, отримання знижки на послуги/продукцію).

Краудфандинг застосовується у всьому світі, але найбільш врегульованим є в США. У міжнародній практиці розрізняють чотири типи краудфандінга:

1. краудфандінг з нефінансовим винагородою (rewards-based crowdfunding): прихильники ідеї жертвують суму коштів в обмін на вироблений продукт (опція замовлення);

2. благодійний краудфандінг (donation-based crowdfunding): кошти збирають на благодійність або конкретну мету, наприклад, будівництво школи для малозабезпеченої громади, або на приватні кампанії, наприклад, на лікування певної людини;

3. акціонерний краудфандінг (equity crowdfunding): інвестори вкладають великі суми грошей в компанію в обмін на невелику частку її капіталу;

4. інвестиційний краудфандінг (investment crowdfunding): кредитори надають позику, розраховуючи на повернення основної суми позики і відсотків.

Досвід численних волонтерських та благодійних проєктів доводить, що багато людей готові поділитися грошима з тими, хто їх потребує. Проте зібрати кошти на той чи інший проєкт непросто, треба переконати людей, що проєкт дійсно важливий.

Для збору коштів існують спеціальні онлайн-платформи, у тому числі:

1. Міжнародні платформи, що підтримують проєкти в Україні, вони вигідні українським ініціативам, оскільки сприяють охопленню української діаспори, залученню ширшої міжнародної громадськості до благочинності, а українському бізнесу допомагають вийти на зовнішні ринки. Українці використовують такі міжнародні краудфандінгові платформи, як KickStarter, Indiegogo і GoFundMe.

2. Українські краудфандінгові платформи. В останні роки з'явилося кілька українських краудфандінгових платформ, спрямованих на вирішення різних завдань, зокрема на надання гуманітарної допомоги постраждалим під час Євромайдану і в конфлікті на сході України, бізнес-стартапи та інноваційні проєкти з розвитку громадянського суспільства і громад. Українські краудфандінгові платформи можна класифікувати відповідно до їх спеціалізації: надання гуманітарної допомоги, неприбуткові організації та соціальне підприємництво. Одними із найбільш успішних майданчиків краудфандінгу в Україні є Big-Idea та Na-Starte .

Специфічними особливостями українського ринку краудфандінгу є:

- переважно фінансуються проєкти у галузі охорони здоров'я, культури, освіти тощо;

- загальні обсяги коштів, які залучені за допомогою краудфандингових платформ в Україні, є незначними;
- підприємницькі технологічні проекти затребувані, проте не знаходять потрібного рівня підтримки, тому українські технологічні стартапи фінансуються на зарубіжних краудфандингових платформах;
- відсутність ефективного державного регулювання. Діяльність краудфандингових платформ, розробників проєктів та приватних інвесторів залишається не повністю легалізованою, оскільки відсутній спеціальний закон «Про краудфандинг»;
- недостатній рівень доходів населення і, як наслідок, обмежений платоспроможний попит на фінансування проєктів;
- відсутність культури колективних приватних інвестицій, що обмежує розвиток краудфандингу як масового напрямку інвестицій в цілому (низький рівень знань в сфері краудфандингу; наявність недовіри до даного способу фінансування серед населення; брак підприємницьких ініціатив, пов'язаних з відсутністю необхідних знань про здійснення інвестиційної діяльності на базі інтернет платформ).
- нерозвиненість краудфандингової інфраструктури.

Наведені особливості краудфандингу в Україні у порівнянні зі світовою практикою пояснюються незадовільним рівнем його розвитку, більш низьким рівнем конкуренції серед його видів, що в свою чергу перешкоджає формуванню цифрової економіки в країні та активізації структурного оновлення економіки. У той же час для більш широкого застосування краудфандингу у фінансуванні ОТГ можна запропонувати наступні заходи:

1. Формування законодавства і відповідного правового поля у сфері краудфінансування, що розширить можливості ОТГ по залученню ресурсів.
2. Розроблення «дорожньої карти» здійснення краудфінансування, в якій буде передбачено впровадження комплексу заходів, здійснивши які можна створити систему, яка регулює ринок.

3. Стимулювання приходу на ринок різних типів приватних інвесторів шляхом прозорості збору коштів та зручності самого переказу; розвиненої комунікації між розробниками проєктів та інвесторами.

4. Створення механізмів мінімізації ризиків для непрофесійних інвесторів шляхом диверсифікації обсягу інвестицій.

5. Розвиток краудфандингової інфраструктури на основі формування різних видів краудплатформ; спеціальних консалтингових агентств, завдання яких полягає у підтримці проєктів ОТГ, підприємницьких проєктів, допомога в їх оформленні, консультуванні засновників, інформуванні про колективне фінансування в інтернеті, повне ведення проєктів.

6. Формування культури колективного фінансування на основі інформаційного забезпечення, обізнаності широких верств населення з метою створення позитивного іміджу краудфандингу, що буде багато в чому залежати від ефективності самих цих інвестицій через краудплатформу.

7. Створення громадських структур для співфінансування проєктів, відкритих на краудфандингових платформах з метою підтримати індустрію краудфандингу, що знаходиться на перших етапах розвитку.

Розширення застосування краудфандингу буде сприяти підвищенню ефективності стратегій управління фінансами ОТГ. У результаті реалізації стратегії управління фінансами ОТГ можна досягти:

- упорядкування міжвідомчої координації управління місцевими фінансами;
- забезпечення технологічної підтримки управління фінансами ОТГ на основі використання інтегрованої інформаційно-аналітичної системи;
- удосконалення процесу управління фінансами в частині складання та виконання бюджету ОТГ;
- підвищення ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів ОТГ та прозорості бюджетного процесу;
- забезпечення гармонізації системи управління фінансами ОТГ з міжнародними стандартами.

Виходячи з вище зазначеного, фінансову стратегію ОТГ не можна розглядати у відриві від фінансової політики держави - сукупності заходів, спрямованих на акумулювання фінансів з метою вирішення загальнонаціональних соціально-економічних і політичних завдань. Тому від пріоритетів державної фінансової політики, її обґрунтованості і реальності значною мірою залежить ефективність фінансової стратегії ОТГ. Складовою частиною фінансової стратегії ОТГ є перспективне фінансове планування, орієнтоване на досягнення основних параметрів його діяльності

Стратегія управління фінансами ОТГ дозволить публічним службовцям і громадянам активно планувати майбутнє, а не просто реагувати на події, які вже наступили. Застосування стратегії управління фінансами ОТГ на місцевому рівні допомагатиме керівникам держсектора бачити перспективу і управляти нею в суспільних інтересах.

Таким чином, пріоритетами запроваджених у державі змін є розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень – реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Повноваження, фінансові ресурси і контроль – це три складові, на яких будується ефективна модель місцевого самоврядування, за якої ОТГ максимально мобілізують власні внутрішні резерви. Збільшення доходів бюджетів ОТГ дає можливість проводити ефективну стратегію управління їх фінансами.

3.2. Запровадження бюджету участі в діяльність об'єднаних територіальних громад

Бюджет участі (громадський бюджет) – це механізм, що дозволяє мешканцям громади брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для розвитку територіальної громади та

голосування за них. Такий інструмент дає можливість визначити проблеми, які найбільше турбують жителів громади, а також допомагає оцінити, наскільки ефективною є робота органів місцевого самоврядування у реалізації проектних ініціатив.

Бюджет участі (учасницьке бюджетування) це дієвий інструмент співпраці влади з громадою та долучення громадськості до вирішення місцевих проблем. Методологія бюджету участі або партиципаторного бюджетування (від. англ. participatory budgeting) визначається як відкритий процес дискусії та прийняття рішень, в якому кожен мешканець населеного пункту має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, в який спосіб витратити частину місцевого бюджету [67, с.23].

Зарубіжна практика міст (а на сьогодні їх у світі уже понад 2 тисячі), які використовують цю форму прямої демократії, показує, що її наслідком є ефективніше використання місцевих ресурсів, більша прозорість у прийнятті рішень, а відповідно, більше задоволення з наданих послуг, вища якість життя та активніша участь громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Участь громадськості в ухваленні рішень є одним із найкращих засобів гарантування довгострокового успіху співпраці місцевої влади та громадськості. Постійне надання громадськості можливості впливу на існуючі проблеми та їхнє вирішення забезпечує її активність.

В теорії публічного управління прийняття рішень із залученням громадян відносять до групових методів. Переваги групового ухвалення рішень виявляються в тому, що таке рішення:

- переважає обсягом знань та інформації, що впливають на рішення;
- дозволяє запропонувати більше ідей (пропозицій) та розглянути альтернативи;
- відповідає характеру демократичного суспільства;
- має комунікативні переваги у донесенні рішень до всіх зацікавлених сторін, що сприяє ширшому усвідомленню його корисності.

Участь громадян у бюджетному процесі значною мірою залежить від здатності громадянського суспільства на місцях долучатися до процесів управління, а також від бажання місцевих управлінців відкривати свої бюджети для громадськості та їх здатності керувати процесом участі. Успіх справи також визначається такими факторами, як наявність бюджетних коштів, які можна витратити на розсуд місцевої громади, ступінь інституалізації механізмів участі та якість участі, яку вони можуть забезпечити.

Вперше бюджет участі був створений у бразильському місті Порту-Алегрі, яке після військової диктатури 1964-1988 років, політичної нестабільності та хронічної інфляції, виявилось в катастрофічній фінансовій ситуації: 98% бюджету йшло на покриття оперативних витрат, ресурсів для інвестиційних проєктів не вистачало. Наявність певних інституційних, політичних та психологічних чинників в Порту-Алегрі на той час сприяла успішності бюджету участі [68, с.35]. Фактично створення новою владою умов для участі громадян і розвиток прямої демократії стали основним чинником розвитку системи бюджету участі до свого нинішнього стану. Не менш важливою передумовою була своєчасність реформ: зміни здійснювали там і тоді, де і коли це було потрібно. З розвитком учасницького бюджетування розвивалося і почуття соціальної відповідальності громадян за долю свого міста. Поєднання цих чинників і стало підґрунтям успіху цього інструменту – бюджету участі. ООН визнала його як приклад «позитивної практики», а Світовий банк включив партиципаторний бюджет в пропонований ним набір інструментів [69].

Протягом 1997-2000 років відбулося поширення ідеї бюджету участі в Латинській Америці, з 2000 – ідея партисипативного бюджету досягла країн Північної Америки, Європи, Африки, Азії та Австралії.

Учасницьке бюджетування у світі має різні форми, може стосуватися різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, воно може стосуватися не тільки, мікрорайону, в цей процес може бути включено

рівень міста (або району) або, наприклад, район з обраною радою та визначеними повноваженнями щодо місцевої адміністрації, як це має місце в містах Європи, адже проект підхопили окремі муніципалітети Франції, Італії, Німеччини (зокрема, дільниці Берліна (Кройцберг), Іспанії (наприклад, Мадрид, Севілья та ін.), Великобританії і Лондона (Ледівелл). З 2011 року бюджет участі практикується в польському місті Сопот, надалі він знайшов поширення і в інших польських містах [70].

В Україні у 2015 році вперше міста Чернігів, Черкаси та Полтава розпочали впровадження громадських бюджетів, були прийняті відповідні розпорядження міських голів та створені робочі групи.

На даний час в Україні відсутній закон, який зобов'язує запроваджувати бюджети участі, тому ці питання врегульовуються на основі нормативно-правових актів місцевого самоврядування (розпоряджень міських голів/або рішення місцевих рад). В результаті ця робота набуває форми суспільного договору.

Ця модель громадського бюджету дозволяє жителям самостійно вирішувати, на які потреби спрямувати частину коштів із міського бюджету в результаті голосування мешканців за обрані проекти.

Зрозумівши переваги такого механізму, й інші міста в Україні, зокрема, Вінниця, Суми, Кременчук, Світловодськ, Тростянець, Пирятин, Лозова, Львів, Ірпінь, Прилуки, Чернівці, Канів, Запоріжжя, Бердичів, Харків, Ужгород, Ромни та інші розпочали його застосування. У кожному місті ці підходи є особливими, як є унікальними самі міста і громади.

Серед позитивних змін, що відбуваються в українських громадах, які мають бюджет участі, слід назвати наступне:

- 1) Започаткування створення позитивного іміджу органу місцевого самоврядування, підвищення довіри до влади.
- 2) Збільшення зацікавленості мешканців своїм середовищем проживання, роботи, відпочинку.

3) Формування лідерів місцевої громади: не тільки селищних голів, голів мікрорайонів, а й просто небайдужих.

4) Результатом є покращення загального розуміння громадянами бюджетних питань, підвищення здатності їх до аналізу вартості впровадження ідей, а відтак і усвідомлення скільки коштує лавка чи кілометр дороги, дитячий майданчик тощо.

5) Бюджет участі – це й бюджет досягнення компромісів.

Водночас слід чітко розуміти, що проект не реалізовуватимуть самі жителі. Вони подають і прописують ідею. Кошти ж під проект передаватимуться відповідному департаменту чи управлінню, тобто розпорядникові бюджетних коштів, які й відповідають за його реалізацію.

Бюджет участі має характер процесу – його окремі етапи пов'язані між собою, а результати кожного попереднього етапу впливають на форму наступного і разом складають єдине ціле. Типовий алгоритм формування бюджету участі включає наступні етапи:

1. Підготовка, розробка принципів і положення.
2. Подання проєктів.
3. Перевірка проєктів, відбір проєктів для голосування.
4. Голосування.
5. Внесення завдань до бюджету на наступний рік.
6. Оцінювання.
7. Реалізація (наступного року).

Учасницький бюджет таким чином є неодноразовою подією, а має циклічний характер. Він також має бути частиною нормального циклу роботи органу місцевого самоврядування у рамках бюджетного процесу – починаючи з моменту визначення потреб і обговорення пріоритетів на наступний рік, вибору проєктів для реалізації і врахування їх у бюджеті на наступний рік, і, завершуючи реалізацією проєктів, які було обрано в рамках даної процедури.

На кожному етапі процесу громадського бюджетування треба звертати увагу на його особливості.

Так, під час підготовки процесу запровадження учасницького бюджетування, сама ідея запровадження бюджету участі в ОТГ повинна стати предметом обговорення за участю голови ОТГ, депутатів, службовців, громадських активістів. В рамках такого обговорення необхідно подумати про:

- мету, заради якої запроваджується бюджет участі; цілі запровадження громадського бюджетування необхідно формулювати одразу на довгострокову перспективу і передбачити їх для всіх рівнів (наприклад, підвищення загального рівня активності мешканців, інтеграція об'єднаної територіальної громади, збільшення ефективності використання коштів тощо);

- адміністративний рівень/рівні, на якому буде відбуватись процес громадського бюджетування (ОТГ, місто/мікрорайони/інші адміністративні одиниці, окремі установи);

- суму коштів, стосовно розподілу якої мешканці прийматимуть рішення в рамках бюджету участі: розмір суми та її призначення (з якої статті витрат, на які цілі);

- підходи до розробки основних принципів та положень щодо бюджету участі [71].

Інформація стосовно готовності започаткувати процес учасницького бюджетування в даній громаді повинна бути доведена мешканцям в зрозумілій формі. Місцева влада повинна визначитись щодо правових підстав, на яких базуватиметься громадський бюджет (чи це буде затверджена місцева цільова програма, чи окреме положення про громадський бюджет, також затверджене місцевою радою).

Конкретні правила процесу учасницького бюджетування повинні розроблятися з урахуванням місцевих умов, зокрема, розмірів ОТГ, традиційного поділу різних її частин тощо.

На етапі розробки принципів і положень слід також обговорити питання пріоритетів в межах загальної суми, виділеної на бюджет участі або ж питання розподілу загальної суми на різного типу проекти (наприклад, «тематичний» поділ – окрема сума на інвестиційні проекти, ще інша сума на проекти соціального характеру тощо).

Залежно від специфіки даної місцевості, а також цілей, які планується досягти на місцевому рівні завдяки впровадженню учасницького бюджетування, можливі різні моделі поділу на типи проектів, які подаються в рамках даної процедури, наприклад «великі і малі» проекти (в межах виділеної суми), або «м'які і тверді» проекти (тобто, неінвестиційні та інвестиційні).

Однак, партиципаторний бюджет лише тоді буде дійсно бюджетом участі, якщо рішення щодо кінцевого вигляду процедури будуть приймати не лише представники влади, але й також безпосередньо мешканці. Ключове значення має надання можливості мешканцям висловити свої думки чи зауваження шляхом, наприклад, участі в роботі робочої групи з питань громадського бюджету та в загальних консультаціях.

Робоча група з питань бюджету участі має опрацювати пропозиції щодо основних положень та принципів процесу, а також його остаточну модель. Ця група має включати представників різних зацікавлених сторін громади, зокрема, депутатів і службовців органу місцевого самоврядування, старост, «пересічних» мешканців, громадських організацій, неформальних груп. Склад групи і процедура відбору повинні бути прозорими. Відбір представників громадськості (мешканців або громадських організацій) повинен мати відкритий характер – кожен має право подати свою кандидатуру, а остаточний вибір членів групи повинен бути найбільш нейтральний. Для забезпечення найбільш ефективної роботи групи, її оптимальний склад не повинен перевищувати 20-25 осіб. Результати роботи робочої групи мають постійно оприлюднюватись, наприклад, у формі протоколів/підсумків зустрічей, розміщених на веб-сайті органу місцевого

самоврядування. Треба передбачити можливість прокоментувати результати роботи групи щодо розробки моделі процесу учасницького бюджетування ззовні, зокрема, мешканцями, які не є членами групи, наприклад, шляхом проведення консультацій з громадськістю. Можлива інтенсифікація роботи групи за допомогою соціальних мереж, зокрема, створення відповідної групи у facebook.

Результати роботи групи (модель, основні положення та принципи процесу учасницького бюджетування) повинні бути прийняті і запроваджені на підставі нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування, наприклад, рішення ради ОТГ.

На початку впровадження бюджету участі в ОТГ треба бути готовими до:

- тривалих дискусій між громадськістю та посадовцями самоврядування, затяжних строків прийняття рішень;
- сформованої роками недовіри громадян до влади;
- низького рівня активності громадян;
- нерозуміння частиною громадськості моделі учасницького бюджетування;
- перевантаженості посадовців органів місцевого самоврядування та відсутності мотивації;
- відсутності зацікавленості громадських активістів на фоні виборчих перегонів;
- проблем ідентифікації жителів для запровадження електронного голосування;
- відсутності професійних навиків в боротьбі з антирекламою.

Весь процес в цілому та кожний з його окремих етапів повинні супроводжувати освітньо-інформаційна кампанія і оцінювання. Найбільш активну освітню та промоційну діяльність необхідно здійснювати на початковому етапі процесу, натомість, найбільше заходів та дій, пов'язаних з оцінюванням, треба запланувати після завершення процедури в даному році.

Мешканці ОТГ повинні отримати необхідну інформацію та знання стосовно суті, основних принципів нового механізму та процесу підготовки проєктів, а також їх вибору (голосування). Для цього можна застосовувати:

- різноманітні канали комунікації та форми інформаційних матеріалів (плакати, листівки, телевізійні ролики, радіоповідомлення);

- доступ до більш детальної інформації стосовно процесу в цілому в Інтернеті, наприклад, шляхом створення спеціальної закладки на веб-сайті органу місцевого самоврядування; необхідно розмістити детальну інформацію стосовно кожного етапу та загальних положень і принципів процедури, зразки документів, які можна буде завантажити (наприклад, бланк заявки), інформацію щодо можливостей отримання додаткової консультаційної допомоги в органі місцевого самоврядування (дати чергувань, контактні особи, номери телефонів та адреси електронної пошти);

- інформаційні повідомлення, які повинні бути орієнтовані на різні групи населення і адаптовані до них з точки зору форми і каналу повідомлення (інформація в Інтернеті – для молоді, інформація в традиційних ЗМІ – для людей середнього та старшого віку);

- «немедійні» канали передачі інформації, як, наприклад, неформальні об'єднання, активні мешканці, комунальні установи та ін.

На етапі підготовки і подання проєктів треба звернути увагу на те, що право подати проєкт повинні мати мешканці ОТГ (фізичні особи) всі чи визначеного віку, зареєстровані чи ті хто проживає на території ОТГ.

Мешканці ОТГ повинні мати гарантований доступ до інформації, необхідної для підготовки проєктів, зокрема інформацію щодо тематики завдань та заходів громади – тематичних сфер, яких можуть стосуватись проєкти (якщо в цьому плані існують будь-які обмеження), карти власності земельних ділянок (на карті, яку в ідеалі можна завантажити з веб-сайту органу місцевого самоврядування, повинні бути позначені території та площі, що перебувають у власності громади), орієнтовні витрати на реалізацію тих чи інших завдань в рамках виконання завдань громади.

Цей етап процесу повинні супроводжувати особливо активні дії та заходи інформаційного та освітнього характеру, основна мета яких полягатиме в інформуванні мешканців про можливості і умови подання проєктів.

Гарною практикою буде створення на даному етапі можливості для зустрічей, спільного обговорення і роботи мешканців над проєктами, наприклад, у вигляді дискусій або ж семінарів на рівні мікрорайону/житлового масиву. Це може бути особливим шансом для громадських організацій чи інших структурних одиниць підвищити активність мешканців на місцевому рівні.

Обговорення ідей проєктів і безпосередньо проєктів повинно відбуватись в конкретні «моменти» процесу учасницького бюджетування:

- перед початком розробки проєктів;
- в процесі подання проєктів;
- перед початком етапу вибору проєктів для подальшої реалізації (етап голосування).

Важливим є поточний облік на сайті ОТГ проєктів, які подаються, він дає можливість мешканцям перевірити, які проєкти вже подано і чи їх проєкт не дублює за своєю ідеєю вже поданий. Поточний облік може бути зроблено у вигляді звичайної пошукової системи або карти, на якій зазначені проєкти, подані в даному мікрорайоні чи житловому масиві. Доцільно передбачити можливість залишати коментарі, свої зауваження, або зв'язатись з авторами проєкту.

Обов'язковим додатком до проєктної заявки може бути список осіб, які підтримують даний проєкт (наприклад, мінімум 15 мешканців даної громади).

Перевірка проєктів, поданих мешканцями в рамках процесу учасницького бюджетування, та їх прийнятність повинні зводитись до законності і можливості реалізації органом місцевого самоврядування проєктів, обраних мешканцями (їх приналежність до переліку власних

завдань місцевого самоврядування, реалізація на території, що є власністю ОТГ, відповідність до діючих стратегічних документів та планів просторового устрою тощо). Більш детальна оцінка пропозиції – її пріоритетності, придатності для громади тощо – повинна здійснюватися мешканцями, згідно з головною ідеєю процесу учасницького бюджетування.

Перевірка проєктів повинна мати формально-технічно-правовий характер, тобто, необхідно перевірити чи даний проєкт належить до сфери завдань ОТГ, чи він не суперечить діючому законодавству (зокрема, нормативно-правовим актам місцевого самоврядування), а також чи вартість проєкту не перевищує суми, виділеної на проєкти в рамках бюджету участі в даній ОТГ. Якщо приймається рішення про відхилення проєкту, працівники органу самоврядування, які здійснювали його перевірку, повинні обґрунтувати своє рішення і представити його громадськості (а також авторам проєкту).

Список проєктів, які пройшли перевірку з позитивним результатом і були допущені до голосування, а також відхилених проєктів (з наведенням причини відхилення) після затвердження їх робочою групою з питань бюджету участі повинні бути якомога швидше оприлюднені.

Під час детальної перевірки працівники органу самоврядування повинні підтримувати зв'язок з заявниками проєктів з метою внесення останніми можливих змін в проєкт, необхідних для позитивної оцінки проєкту. Це можуть бути зміни місця реалізації проєкту, збільшення вартості проєкту чи зміни його обсягу в рамках певної суми, передбаченої на його реалізацію. Зміни в кінцевому варіанті проєкту повинні вноситись лише за згодою заявника проєкту. Треба передбачити можливість оскарження робочою групою з питань бюджету участі рішення працівників органу самоврядування і залишити робочій групі право прийняття остаточного рішення стосовно затвердження списку проєктів, які буде виставлено мешканцям на голосування. В основних положеннях процесу необхідно

передбачити час на виправлення формальних невідповідностей (наприклад, відсутніх підписів під заявкою).

На етапі вибору проєктів для подальшої реалізації необхідно проводити загальне голосування мешканців ОТГ. Таке голосування повинно тривати довше, ніж загальні виборів (мінімум 5 днів) і проводитись як в традиційній формі (в пунктах для голосування і шляхом заповнення надрукованих бланків), так і за допомогою Інтернету, залежно від того, який формат прописано в положенні.

Процес учасницького бюджетування повинен залучати мешканців не лише на стадії подання пропозицій проєктів, а й на весь період його реалізації, це сприятиме розвитку в мешканців почуття співвідповідальності за процес, в рамках якого вони можуть безпосередньо вплинути на діяльність ОТГ. Мешканці повинні залучатися як на стадії обговорення потреб і аж до закінчення фактичної реалізації обраних пропозицій.

Перебіг процедури громадського бюджетування повинен підлягати моніторингу, це надасть мешканцям впевненості, що вони беруть участь в процесі з чітко визначеними правилами і положеннями, та будуть знати причини прийняття тих чи інших конкретних рішень на різних етапах процесу.

Моніторинг процедури учасницького бюджетування повинен відбуватись на двох рівнях:

- безпосередньо на рівні перебігу учасницького бюджетування (в робочому порядку, в процесі реалізації чергових етапів процедури),
- на рівні реалізації проєктів, обраних в рамках процедури бюджетування.

Моніторинг процесу учасницького бюджетування повинна здійснювати громадська моніторингова група, що складається з мешканців ОТГ і/або незалежних експертів, обраних в рамках прозорості та чіткої спеціально розробленої для цього процедури. Мешканці повинні мати доступ до інформації стосовно можливості отримання даних щодо стану реалізації

проєкту (існують різні можливості доступу – наприклад, один з координаторів збирає інформацію щодо реалізації усіх проєктів або ж в кожному відділі, залежно від типу проєктів, буде визначено особу, яка надаватиме такого роду інформацію).

Орган місцевого самоврядування несе відповідальність за реалізацію обраних в рамках бюджету участі проєктів і повинен регулярно оприлюднювати інформацію про хід реалізації проєктів, на своєму сайті. Про будь-які зміни форми проєктів, які виникли на етапі їх реалізації, необхідно одразу повідомляти й узгоджувати з заявниками проєктів.

Процес реалізації бюджету участі необхідно оцінювати, розглядати і планувати як процедуру, яка повинна бути бездоганною і якомога ефективнішою. Важливе значення має інформація відносно того, як краще реагувати на місцеві проблеми і надавати мешканцям можливість максимально ефективно впливати на життя місцевої громади. Оцінювання повинно проводитися, як з точки зору організаційної ефективності, так і з точки зору досягнення попередньо визначених цілей. Оцінювання треба здійснювати протягом усього процесу. До заходів та дій в рамках оцінювання повинні залучатися як організатори і причетні до процесу особи (робоча група, службовці, залучені на різних етапах процесу), так і безпосередньо учасники процесу (мешканці), оскільки такий підхід дозволить оцінити процес з різних сторін. Результатом оцінювання повинні бути рекомендації щодо змін і виправлень, які необхідно внести до процедури. Крім того, на сайті ради ОТГ повинні відображатися щоквартальні звіти реалізації проєктів бюджету участі.

У процесі бюджетування треба враховувати наступні моменти:

- процес вимагає великих витрат у вигляді фінансових ресурсів, часу та активної участі всіх сторін, причетних до даного процесу;
- нові обов'язки для працівників органів ради;
- завдяки прозорості весь процес знаходиться під пильним оком усіх зацікавлених сторін;

- необхідність забезпечення надійності підрахунку голосів;
- доступність та відкритість обраних проєктів;
- громадянська активність;
- недостатньо точні розрахунки бюджетів проєктів;
- відсутність проєктно-кошторисної документації;
- нереалізовані проєкти;
- процедури, в перебіг яких складно внести зміни;
- включення бюджету участі у якості складової загального процесу управління ОТГ – він повинен узгоджуватись з іншими діями та заходами;
- освіта всіх учасників процесу: як мешканців, так і службовців.

Таким чином, ключовою складовою успішної реалізації бюджету участі є взаємна довіра мешканців та влади, яка будується на чіткості та прозорості процедур і положень, відкритості процесу та залученні до нього мешканців як на стадії організації процесу, так і в процесі обговорення форм процедури. Основна мета заходів та дій, які відбуваються в рамках учасницького бюджетування, полягає у побудові на місцевому рівні зв'язків між мешканцями, згуртуванні їх навколо спільних ідей та ініціатив, які подаються в рамках бюджету участі та поліпшують життя в громаді.

3.3. Удосконалення системи фінансування соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах

Закон України «Про соціальні послуги» визначає, що «...соціальне замовлення – засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» [72].

Стаття 13 зазначеного Закону визначає умови, які у разі «...залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг, які надаються в установленому порядку недержавними суб'єктами чи фізичними особами,

місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають соціальні послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг». Також у Законі визначаються форми контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг. Ці функції зобов'язані виконувати «...органи місцевого самоврядування, що уклали договір щодо залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг з недержавними суб'єктами, які перемогли у конкурсі».

Треба зазначити, що державне фінансування надається тому недержавному суб'єкту який переміг у відкритому конкурсі, а, також, запропонував вигідні для держави умови при якісному використанні наданих соціальних послуг громадянам, котрі їх потребують відповідно до нині діючого законодавства.

Порядок здійснення соціального замовлення встановлений Постановою Кабінету Міністрів № 450 від 1.06.2020 «Про деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення» [73]. Обсяги фінансування соціального замовлення визначаються на основі прогнозованої кількості (граничної чисельності) отримувачів соціальних послуг.

В країнах ЄС існує великий та різноплановий досвід застосування механізму соціального замовлення. Як зазначає К.В. Дубич, в таких країнах як Великобританія, Угорщина, Болгарія, Польща, Литві та ін., держава визначає, які конкретно соціальні послуги будуть надавати недержавні організації, на яких умовах та залишає за собою тільки функцію фінансування цих послуг і здійснення контролю за використанням виділених коштів. Зараз соціальне замовлення активно впроваджується в Чехії, Румунії, Словаччині, перші кроки в цьому напрямі почали робитись у Білорусії [74].

Ефективність використання цих коштів, відповідно й механізм «соціального замовлення», може забезпечити суттєве зростання ефективності надання соціальних послуг особливо в умовах переходу процесу планування,

адміністрування та організації їх надання від районів на рівень об'єднаних територіальних громад [75].

Треба зазначити, що механізм соціального замовлення почав досить широко застосовуватись у ряді областей України, зокрема Сумській, Одеській, Хмельницькій.

Обсяг та якісні параметри соціальної послуги є головними критеріями при визначенні замовлення. Той, хто переможе у конкурсі на отримання замовлення, бере на себе зобов'язання виконання цих послуг у повному передбаченому договором обсягу на належному рівні так би мовити «під ключ». Замовник на етапі проведення такого конкурсу оцінює чи достатній рівень розвитку інфраструктури закладу, яка забезпеченість кадрами, матеріально-технічна база, тощо. Після оголошення результатів конкурсу замовник тільки моніторить виконання договору.

Соціальне замовлення здійснюється у відповідності до погодженої у договорі фіксованої суми коштів. Відповідно не має ризиків щодо необхідності перегляду бюджету та виділення додаткового бюджетного фінансування, що можливо коли такі послуги надають комунальні заклади.

Отже, для замовника стає більш стабільним фінансове забезпечення надання соціальних послуг, досягається можливість проводити економію людських та матеріальних ресурсів. Повна оплата виконується після оцінки кінцевих результатів роботи, що сприяє ефективності використання бюджетних коштів.

Соціальне замовлення застосовується через чисто ринкові важелі – конкуренція між надавачами, відкритість оцінки пропозицій та потенціалу претендентів, можливість впровадження нових нестандартних інноваційних підходів. Все це має сприяти застосуванню доступних цін і тарифів, зацікавленості в позитивних оцінках і відгуках, боротьбі за кожного клієнта.

Система використання тільки комунальних закладів несе в собі ризики недбалого виконання обов'язків в умовах «незамінності», монополізму, неврахування індивідуальних побажань людей.

При застосування системи соціального замовлення досягається більш дієвий моніторинг виконання послуг [76]. Органи влади мають більші можливості проводити незалежну інспекцію виконання замовлення, здійснювати контроль без «кумівства» та пересічення інтересів.

Окремі види соціальних послуг, особливо якщо вони пов'язані із специфічними суб'єктами – їх отримувачами (реабілітація важких підлітків, інвалідів, допомога психічно хворим людям та ін.) потребують достатньо високого рівня компетенції надавачів, специфічних знань та навиків, наявності досвіду роботи.

Таких фахівців може не бути на рівні окремої територіальної громади. Теж саме може стосуватись і ситуацій із наданням екстрених соціальних послуг (телефон довіри, надання допомоги жертвам домашнього насильства тощо), коли фахівців та технічних засобів може бракувати не тільки на рівні громади, а навіть у районному масштабі. У таких випадках необхідне залучення фахівців із сторони, яких слід обирати на конкурентних засадах.

Не дивлячись на очевидні переваги впровадження системи соціального замовлення, його масштаби на сьогоднішній день є дуже незначними. Так обсяг соціального замовлення по Україні в цілому не перевищує 1 млн. грн. І проваджується тільки в 5–6 регіонах.

Одним із головних проблемних питань є відсутність практики повноцінного розрахунку вартості послуг, що дозволяє вірно визначити обсяги асигнувань для соціального замовлення. На сьогоднішній день система розрахунку бюджетного фінансування базується на визначенні витрат для утримання закладів комунальної сфери – територіальних центрів і т.п. по відповідним статтям – заробітна плата, комуналка і т.д.

Система соціального замовлення, навпаки, базується на необхідності обрахунку вартості самої послуги, що практично не здійснювалось на рівні громад. Для позитивного вирішення цього питання необхідно перейти від індивідуального розрахунку вартості послуги по кожному об'єкту окремо до узагальнених розцінок і тарифів, взявши за основу принцип DRG –

споріднених груп, що застосовується для розрахунку вартості медичних послуг.

Принцип груп схожого діагнозу (DRG, від англ. «Diagnosis-related groups») або клініко-статистичних груп, полягає в об'єднанні всіх зареєстрованих випадків захворювання в групи, які вимагають схожого споживання ресурсів (з урахуванням діагностичних, терапевтичних та технічних факторів) від початку і до кінця перебування пацієнта в стаціонарі.

Чинний Бюджетний кодекс України ускладнює легітимне застосування системи соціального замовлення. Частина перша пункт 4), підпункт а) статті 89 цього Кодексу містять переліки закладів комунальної сфери, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів у наданні соціальних послуг. Зазначені норми не надають можливість фінансування самої послуги без прив'язки до надавача і не містять згадки про недержавних суб'єктів. Тому слід внести зміни до Бюджетного кодексу, визначивши порядок, що передбачає фінансування послуги, а не закладів.

Фахівці уже тривалий час висловлюють пропозиції щодо запровадження системи диференційованого розрахунку вартості надання соціальної послуги на одного отримувача залежно від типу складних життєвих обставин (інвалідність, малозабезпеченість, похилий вік, багатодітність, відсутність батьківського піклування тощо) та місця отримання (вдома за місцем проживання, у стаціонарних закладах, у закладах денного перебування, у соціальних службах тощо), що буде сприяти впровадженню соціального замовлення.

Необхідно вирішити питання щодо застосування передоплати соціального замовлення. Здійснення оплати лише після їх надання у повному обсязі, не завжди стимулює надавачів, створює у них фінансові проблеми, породжує ризики затримки фінансування з боку казначейства, що знищує довіру до органів місцевої влади.

В бюджетному плануванні в останні роки почав широко застосовуватись програмно – цільовий метод. Закон України «Про

соціальні послуги» також зазначає: «У державному та місцевих бюджетах повинні передбачатися кошти для фінансування цільових програм надання соціальних послуг». Особливий наголос зроблено на фінансування територіальних програм щодо розвитку соціальних послуг, яке повинно здійснюватися за рахунок виділених місцевому бюджету цільових субвенцій чи шляхом кооперування коштів місцевих бюджетів на реалізацію спільних проектів.

Починаючи із 2017 р. всі ОТГ почали застосовувати програмне бюджетування. Однією із головних рис програмно-цільового методу є те, що він націлений на досягнення результатів, а видатки є базою щоб забезпечити виконання цих результатів.

Орієнтування на результати має важливе значення в сучасних умовах, коли зросли повноваження територіальних громад, які повинні в першу чергу сприяти досягненню конкретних, чітко визначених результатів. Застосування програмно – цільового методу відкриває перед громадами ряд можливостей, які важко реалізувати при традиційних підходах до бюджетного планування.

Програмно-цільовий метод прив'язує обсяги послуг, що мають надаватись, до обсягів фінансових ресурсів, визначаючи їх співвідношення. Це дає можливість співставляти різні варіанти програм, обираючи найбільш оптимальні з точки зору ціна – якість.

У сфері соціальних послуг, важливе значення має те, що при застосуванні програмно-цільового методу заходи щодо покращення соціального обслуговування розглядаються комплексно із урахуванням взаємозв'язку між різними сферами соціального захисту – соціальними послугами, медичним обслуговуванням, виховною та освітньою діяльністю, культурно-просвітительською роботою. При цьому намічені заходи мають бути обов'язково ув'язані із ресурсами в першу чергу бюджетними коштами. Також при застосуванні програмно-цільового методу серйозний акцент робиться на наповнення спеціального фонду, тобто коштів, отриманих в результаті власної діяльності.

Не зважаючи на очевидні переваги застосування програмно-цільового методу, на жаль, цей механізм ще не набув широкого застосування в об'єднаних територіальних громадах. Серед причин цього можна виділити брак кваліфікованих кадрів, зокрема фахівців в галузі фінансів, відсутність досвіду у працівників громад, що заважає подолати наявні психологічні бар'єри. Засобом розв'язання цієї проблеми є тренінгове навчання та залучення команд спеціалістів, що професійно займаються такою справою.

Таким чином, треба зазначити, що в територіальних громадах відсутній досвід проведення конкурсів із недержавними суб'єктами, розробки та підписання договорів, забезпечення їх правового супроводу. Самі критерії конкурсного відбору недостатньо розроблені, відсутня практика належного державного регулювання цих процесів, що потребує нормативно врегулювання означених проблем. Дуже складною задачею є визначення результативних показників, на підставі яких оцінюється ефективність використання бюджетних коштів при застосуванні програмно-цільового методу. Часто в громадах все планування зводиться тільки до одного напрямку – економія коштів. В той же час цю економію треба розглядати у прив'язці до досягнутих результатів.

Програмно-цільовий метод надає можливість більш детально і конкретно розписати заходи щодо залучення додаткових коштів (спеціальний фонд), включаючи платні послуги та благодійну допомогу. При визначенні джерел та обсягів фінансування на реалізацію програми можна передбачити кошти субвенції з обласного бюджету бюджетам міст, районів, об'єднаних територіальних громад на здійснення заходів щодо забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, а також субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування патронатних вихователів та виплату соціальної допомоги на дітей, влаштованих під патронат. Саме застосування програмно-цільового методу дозволить вчасно підготувати всі необхідні матеріали для отримання зазначених субвенцій [77].

Отже, застосування програмно-цільового методу сприятиме розвитку послуг на рівні ОТГ, підвищення їх якості та доступності, гарантованості моніторингу та контролю з боку уповноважених осіб.

Висновки до розділу 3

На основі визначення шляхів удосконалення механізмів управління фінансами об'єднаних територіальних громад зроблено наступні висновки та пропозиції:

1. З'ясовано, що побудова ефективної стратегії управління фінансами ОТГ є головним інструментом забезпечення реалізації державної, регіональної та місцевої політики фінансового і соціально-економічного розвитку. Серед основних напрямів фінансової стратегії ОТГ виділено: аналіз і оцінка фінансово-економічного стану ОТГ; розробка облікової і податкової політики ОТГ; розроблення кредитної і страхової політики ОТГ; управління доходами і витратами ОТГ; управління збутом продукції і прибутком; вибір інвестиційної політики; оцінка досягнень ОТГ та інше.

Складовою частиною фінансової стратегії ОТГ є перспективне фінансове планування, орієнтоване на досягнення основних параметрів його діяльності. Складовими, на яких будується ефективна модель місцевого самоврядування, за якої ОТГ максимально мобілізують власні внутрішні резерви є: повноваження, фінансові ресурси і контроль, адже збільшення доходів бюджетів ОТГ дає можливість проводити ефективну стратегію управління їх фінансами.

2. Доведено, що бюджет участі (громадський бюджет) – це механізм, що дозволяє мешканцям громади брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для розвитку територіальної громади та голосування за них. Процес учасницького бюджетування повинен залучати мешканців не лише на стадії подання пропозицій проєктів, а й на весь період його реалізації.

Ключовою складовою успішної реалізації бюджету участі є взаємна довіра мешканців та влади, яка будується на чіткості та прозорості процедур і положень, відкритості процесу та залученні до нього мешканців як на стадії організації процесу, так і в процесі обговорення форм процедури. Основна мета заходів та дій, які відбуваються в рамках учасницького бюджетування, полягає у побудові на місцевому рівні зв'язків між мешканцями, згуртуванні їх навколо спільних ідей та ініціатив, які подаються в рамках бюджету участі та поліпшують життя в громаді.

3. Надано пропозиції щодо удосконалення системи фінансування соціальних послуг в ОТГ. Обсяг та якісні параметри соціальної послуги є головними критеріями при визначенні замовлення, яке реалізується через ринкові важелі – конкуренція між надавачами, відкритість оцінки пропозицій та потенціалу претендентів, можливість впровадження нових нестандартних інноваційних підходів. Крім того, при застосуванні системи соціального замовлення досягається більш дієвий моніторинг виконання послуг.

Для врегулювання питання щодо можливості фінансування самої послуги без прив'язки до її надавача, а також залучення до цього процесу недержавних суб'єктів запропоновано внести зміни до ст 89 Бюджетного кодексу України, визначивши порядок, що передбачає фінансування послуги, а не закладів.

Обґрунтовано необхідність запровадження програмно-цільового методу планування бюджету ОТГ, який надає можливість більш детально і конкретно розписати заходи щодо залучення додаткових коштів (спеціальний фонд), включаючи платні послуги, благодійну допомогу, субвенції з обласного бюджету. Програмно-цільовий метод сприятиме розвитку послуг на рівні ОТГ, підвищенню їх якості та доступності, гарантованості моніторингу та контролю з боку недержавних суб'єктів у уповноважених осіб.

ВИСНОВКИ

На основі дослідження механізмів управління фінансами об'єднаних територіальних громад зроблено наступні висновки та пропозиції:

1. Вивчення наукових літературних джерел, дозволило з'ясувати, що позиції науковців щодо сутності та змісту фінансової децентралізації є неоднозначними. У загальному вигляді фінансова децентралізація розглядається як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. Більшість науковців вважає, що потенційно центральна влада неспроможна ефективно розв'язувати локальні проблеми, гнучко та своєчасно реагувати на змінні потреби територіальних громад.

Передумовами фінансової децентралізації виступають: достатній рівень автономності органів місцевого самоврядування в питаннях видаткової та дохідної політики; чітке розмежування видаткових повноважень між центром та локальним рівнем відповідно до економічної та соціальної доцільності; достатній адміністративний та фінансовий потенціал місцевих органів влади для виконання покладених на них повноважень з найбільшим соціальним та економічним ефектом; ефективна система стимулів та забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання покладених на них функцій.

2. З'ясовано, що на даний час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнята значна кількість нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію реформи децентралізації влади та регулюють питання створення та діяльності ОТГ. Розглянуті у роботі нормативно-правові акти відповідають основним положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

3. Визначено, що фінансове забезпечення розвитку об'єднаної територіальної громади – це процес цілеспрямованого впливу всіх суб'єктів, з якими взаємодіє ОТГ, на задоволення її потреб та інтересів шляхом

формування та використання фінансових ресурсів. Система фінансового забезпечення розвитку ОТГ включає сукупність взаємопов'язаних елементів, необхідних для формування та використання фінансових ресурсів у процесі забезпечення її розвитку. Складовими елементами системи фінансового забезпечення розвитку ОТГ є: мета цієї системи, принципи, об'єкти, суб'єкти та їх функції, нормативно-правове та інше забезпечення, інструменти, джерела фінансування.

У якості джерел фінансового забезпечення розвитку ОТГ виступають всі фінансові ресурси, що можуть бути спрямовані на забезпечення потреб певної території, зокрема фінансові ресурси центральних та місцевих органів влади, суб'єктів господарювання, неурядових організацій, міжнародних та донорських організацій, а також фізичних осіб. Важливим є оптимальне поєднання й системне та узгоджене використання фінансових інструментів усіх суб'єктів, залучення всіх можливих джерел фінансових ресурсів, врахування специфіки управління фінансами ОТГ, здійснення заходів щодо мінімізації наявних ризиків, а саме: забезпечення консультативної підтримки органів управління ОТГ та активне інформування членів громад про їхні права у бюджетному процесі.

4. Надана характеристика джерел фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ, серед яких визначено: внутрішні та зовнішні джерела; регулярні, нерегулярні та разові джерела; бюджетні, інвестиційні, кредитні та альтернативні (грантові) джерела.

З'ясовано, що фінансова спроможність ОТГ, головним чином, забезпечується за рахунок ресурсів, що мають внутрішнє походження. Бюджетними ресурсами внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Найвагомим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції).

З бюджетів ОТГ фінансуються видатки на здійснення самоврядних повноважень, а також видатки, які делегуються державою їм на виконання:

видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення.

Поряд з бюджетними, інвестиційними та кредитними ресурсами, значну роль у фінансуванні проєктів місцевого соціально-економічного розвитку відіграють альтернативні джерела у формі грантових коштів. Тому одним із ключових завдань ОТГ є розширення можливостей залучення різних джерел фінансування, в т.ч. альтернативних.

5. Проведено оцінку сучасних тенденцій фінансування розвитку ОТГ. Визначено, що з початку реформи децентралізації та утворення ОТГ частка доходів загального фонду місцевих бюджетів у ВВП поступово збільшується – із 6,15% у 2016 році до 6,92% за підсумками 2019. Прогнозується, що за підсумками 2020 року частка доходів місцевих бюджетів у ВВП становитиме орієнтовно 7,1-7,3%. Результати фінансової децентралізації свідчать про щорічне зростання обсягів власних доходів місцевих бюджетів, за п'ять років власні доходи місцевих бюджетів зросли приблизно у чотири рази. Відбувається суттєве збільшення державної підтримки місцевих громад. Відповідно відбувається зростання видатків з місцевих бюджетів ОТГ.

Серед невирішених проблем в управлінні публічними фінансами ОТГ визначені наступні: використання низьких ставок та наявність заборгованості з земельного податку та орендної плати за землю; неповна реалізація фіскального потенціалу податку на майно, відмінного від земельної ділянки; втрати надходжень ПДФО.

Визначено ряд ключових аспектів щодо неефективного управління видатками бюджету ОТГ, а саме: витрати ресурсів на оплату комунальних послуг окремих суб'єктів господарювання; постійне дотування комунальних підприємств; нераціональні витрати у зв'язку з неоптимізованою мережею закладів освіти і культури; недостатній обсяг бюджетного фінансування закладів соціальної сфери; неможливість з різних причин освоїти кошти наданих міжбюджетних трансфертів.

6. На основі аналізу результатів фінансової децентралізації по Донецькій області з'ясовано, що в області повністю сформовані та функціонують 13 об'єднаних громад, ще 7 ОТГ утворені лише юридично. Донецька область посідає перше місце за кількістю людей, які проживають в ОТГ та містах обласного значення. Основними джерелами наповнення бюджетів ОТГ Донецької області є податок на доходи фізичних осіб та податок на землю.

На територіях 13 ОТГ реалізується понад 150 важливих інфраструктурних проєктів загальною вартістю понад 760 млн. грн. Ці проєкти фінансуються не лише за рахунок місцевих бюджетів, а із залученням коштів з державного та обласного бюджетів та міжнародних партнерів. Субвенції на розвиток громад області на 2020 р. складають суму в 38,5 млн грн.

Визначено, що на темпи створення ОТГ суттєво впливає специфіка Донецької області, а саме: наявність військово-цивільних адміністрацій; велика кількість так званих «міст-матрьошок»; наявність сільських чи селищних рад в межах міст; слабка синхронізація реформи територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування з реформами освіти та охорони здоров'я.

Виокремлено наступні проблеми фінансової децентралізації в Донецькій області: залежність шахтарських громад від ситуації на шахтах; вузькопрофільваність більшості ОТГ, їх залежність від одного підприємства; не готовність окремих посадовців повністю перейти до незалежного управління; не бажання районів відпускати громади і віддавати частину бюджету; складний адміністративно-територіальний устрій області; особлива ситуація територій, які через війну опинились поза реформою; постійне скорочення населення у ОТГ; малі інвестиції та великі податки; недостатня турбота центрів громад про всі приєднані села; погане транспортне сполучення; недостатньо розвинуті технології, перебої мобільного зв'язку та

інтернету в селах та селищах; створення проблем для ОТГ іншими реформами.

7. Доведено, що побудова ефективної стратегії управління фінансами ОТГ є головним інструментом забезпечення реалізації державної, регіональної та місцевої політики фінансового і соціально-економічного розвитку. Серед основних напрямів фінансової стратегії ОТГ виділено: аналіз і оцінка фінансово-економічного стану ОТГ; розробка облікової і податкової політики ОТГ; розроблення кредитної і страхової політики ОТГ; управління доходами і витратами ОТГ; управління збутом продукції і прибутком; вибір інвестиційної політики; оцінка досягнень ОТГ та інше.

Визначено, що складовою частиною фінансової стратегії ОТГ є перспективне фінансове планування, орієнтоване на досягнення основних параметрів його діяльності. Складовими, на яких будується ефективна модель місцевого самоврядування, за якої ОТГ максимально мобілізують власні внутрішні резерви є: повноваження, фінансові ресурси і контроль, адже збільшення доходів бюджетів ОТГ дає можливість проводити ефективну стратегію управління їх фінансами.

8. Доведено, що бюджет участі (громадський бюджет) – це механізм, що дозволяє мешканцям громади брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для розвитку територіальної громади та голосування за них. Процес учасницького бюджетування повинен залучати мешканців не лише на стадії подання пропозицій проєктів, а й на весь період його реалізації.

Ключовою складовою успішної реалізації бюджету участі є взаємна довіра мешканців та влади, яка будується на чіткості та прозорості процедур і положень, відкритості процесу та залученні до нього мешканців як на стадії організації процесу, так і в процесі обговорення форм процедури. Основна мета заходів та дій, які відбуваються в рамках учасницького бюджетування, полягає у побудові на місцевому рівні зв'язків між мешканцями, згуртуванні

їх навколо спільних ідей та ініціатив, які подаються в рамках бюджету участі та поліпшують життя в громаді.

9. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення системи фінансування соціальних послуг в ОТГ. Обсяг та якісні параметри соціальної послуги є головними критеріями при визначенні замовлення, яке реалізується через ринкові важелі – конкуренція між надавачами, відкритість оцінки пропозицій та потенціалу претендентів, можливість впровадження нових нестандартних інноваційних підходів. При застосуванні системи соціального замовлення досягається більш дієвий моніторинг виконання послуг.

Для врегулювання питання щодо можливості фінансування самої послуги без прив'язки до її надавача, а також залучення до цього процесу недержавних суб'єктів запропоновано внести зміни до ст. 89 Бюджетного кодексу України, визначивши порядок, що передбачає фінансування послуги, а не закладів.

Обґрунтовано необхідність запровадження програмно-цільового методу планування бюджету ОТГ, який надає можливість більш детально і конкретно розписати заходи щодо залучення додаткових коштів (спеціальний фонд), включаючи платні послуги, благодійну допомогу, субвенції з обласного бюджету. Програмно-цільовий метод сприятиме розвитку послуг на рівні ОТГ, підвищенню їх якості та доступності, гарантованості моніторингу та контролю з боку недержавних суб'єктів у уповноважених осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Political decentralization. The World Bank Group. 2016. URL : <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm> (Дата звернення 11.09.2020).
2. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник. К.: ЦУЛ, 2010. 488 с.
3. Конституція Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>. (Дата звернення 16.09.2020).
4. Бодров В. Г., Дяченко С. А. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2015. 101 с.
5. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 2. С. 145–151.
6. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2002 . № 8. С. 19–25 .
7. Tiebout, Ch. An Economic Theory of Fiscal Decentralization. *Princeton University Press*, 1961. URL: <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>. (Дата звернення 20.09.2020).
8. Bahl R. Sequencing Fiscal Decentralization. *The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network*. 2006. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/OtherReadings/BahlMartinez-Vazquez.pdf>. (Дата звернення 20.09.2020).
9. Samuelson P. The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 1954. URL: http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf. (Дата звернення 21.08.2020).
10. Stiglitz J. Economics of the public sector. Third edition. New York/London, 1999. 823 с.
11. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. № 37. С. 1120-1149.

12. Kaiser K. Decentralization Reforms. *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*. 2006. URL : http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf. (Дата звернення 22.09.2020).
13. Enikolopov R., Zhuravskaya E. Decentralization and Political Institutions. 2006. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=408060. (Дата звернення 25.09.2020).
14. Arikian G. Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? *International Tax and Public Fmanc.* 2004. №11. P. 175-195.
15. Fisman R., Gatti R. Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *World Bank Policy Research Working Paper*. 2000. № 2290. P. 1-18.
16. Tanzi V. Pitfalls on the road to fiscal decentralization. *Working papers*. 2001. №19. URL: <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>. (Дата звернення 25.09.2020).
17. Романюк С. А. Політекономічні аспекти децентралізації державного управління територіальним розвитком України. Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. А. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2015. С. 315-317.
18. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 07.12.1990 № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (Дата звернення 07.09.2020).
19. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Дата звернення 06.08.2020).
20. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (Дата звернення 06.09.2020).

21. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Монографія / За ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О.В. Батанова. Київ.: Атіка, 2007. 864 с.
22. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
23. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 131.
24. Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020» від 12 січня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> (Дата звернення 07.09.2020).
25. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Дата звернення 11.09.2020)
26. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Дата звернення 07.09.2020).
27. До кінця 2020-го в Україні планують завершити об'єднання громад. URL: <https://agropolit.com/news/13571> (Дата звернення 11.09.2020).
28. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Дата звернення 08.09.2020).
29. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 13.12.2019 № 2598. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/II00952A.html (Дата звернення 08.09.2020).

30. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997. URL: <https://www.prawo.vulcan.edu.pl/przegdok.asp?qdatprz=akt&qplikid=548> (Дата звернення 06.09.2020).
31. Ustawa o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018, poz. 994). URL: <https://www.csi.org.ua/.../zakonpro-gminne-samovryaduvan> (Дата звернення 06.09.2020).
32. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі. Київ: Ліра-К, 2018. 380 с.
33. Конституции зарубежных стран. Сборник. Москва: Юрлитинформ, 2000. 366 с.
34. Конституция (Основной Закон) Эстонской Республики от 28.06.1992 г. URL: http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Konstitutsioon%20Rus.htm (Дата звернення 07.09.2020).
35. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
36. Конституции государств Европейского союза /Под об. ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА-ИНФА М, 1999. 816 с.
37. Кавунець А., Дорох В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект). Видання друге, доповнене. Вінниця: ТОВ «Прес Корпорейшн Лімітед», 2016. – 94 с.
38. Вплив законодавства на ОТГ: чи справді дотримання формальних норм створює спроможні громади? VoxUkraine. URL: <https://voxukraine.org/uk/> (Дата звернення 11.09.2020).
39. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17 (Дата звернення 08.09.2020).

40. Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія. Тернопіль : Видавн.- поліграф. центр «Екон. думка», 2011. 196 с.
41. Сухарська Л. В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. *Вісник НАДУ. Серія “Державне управління”*. 2016. № 1. С. 119–125.
42. Письменний В. В. Місцеві фінанси : навч. посіб. Тернопіль : Видавн.- поліграф. центр «Екон. думка», 2012. 200 с.
43. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9.04.1999 № 586-ХІV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (Дата звернення 11.09.2020).
44. Фінанси регіону : навч. посіб. / М. А. Коваленко, Т. О. Мацієвич, Г. М. Полевик, Н. В. Радванська. Херсон : Олді-плюс, 2010. 311 с.
45. Коваленко М. А., Швороб Г. М., Мацієвич Т. О. Шляхи поліпшення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_1_23.pdf (Дата звернення 15.09.2020).
46. Штурхецький С. В. Комунікативний потенціал в місцевому самоврядуванні України : монографія. Рівне : ТОВ Овід, 2011. 148 с.
47. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: навч. посібн. для посадов. осіб місцевого самоврядування. О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. – К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.
48. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю.Ф. та ін. Ресурсне забезпечення об’єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посібник. Київ : Рада Європи, 2017. 107 с.
49. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50. Ст. 572.

50. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200. *Офіційний вісник України*. 2016. № 24. Ст. 957.
51. Сембер С. В., Чубарь О. Г., Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. №3 (77). С. 81-90.
52. Гончаренко М. В. Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації, 2017. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/apdu/2017-2/doc/2/03.pdf> (Дата звернення 11.09.2020).
53. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2854723-v-ukraini-stvorili-1029-obednanih-tergromad.html> (Дата звернення 26.09.2020).
54. Економічний і соціальний розвиток України на 2020 рік: оновлені основні макропоказники. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12362> (Дата звернення 26.09.2020).
55. Надходження до місцевих бюджетів за січень-лютий 2020 р. Аналітичний центр АМУ. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/> (Дата звернення 26.09.2020).
56. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад: ключові проблеми та шляхи їх вирішення : аналітичний звіт. К., 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf (Дата звернення: 10.10.2020).
57. Лісова А. А., Мельник О. І. Перспективні напрями фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад. *Ефективна економіка* : електрон. наук. фахове вид. 2019. Вип. 12. URL : <http://www.>

- economy. nauka. com. ua / pdf /12_2019/161_ pdf (Дата звернення: 10.10.2020).
58. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Донецької області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5.05.2020 № 540-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritorij-gromad-doneckoyi-oblasti-i060520-540> (Дата звернення: 11.10.2020).
59. Донецька область покращила позицію в рейтингу децентралізації. URL : <https://acmc.com.ua/> (Дата звернення: 11.10.2020).
60. 13 громад Донецької області увійшли в топ-200 ОТГ України. URL : <https://pokrovsk.news/news/view/> (Дата звернення: 10.10.2020).
61. Власні надходження об'єднаних територіальних громад на Донеччині демонструють зростання. Донецька обласна державна адміністрація. URL : <https://dn.gov.ua/ua/news/> (Дата звернення: 10.10.2020).
62. На Донеччині 13 ОТГ отримують понад 38 млн гривень на розвиток. URL : <https://vchasnoua.com/donbass/64296> (Дата звернення: 11.10.2020).
63. Спочатку люди чи гроші? 13 проблем з децентралізацією на Донеччині (аналіз). URL : <https://freeradio.com.ua/spochatku-ljudi-chi-groshi-13-problem-z-decentralizacii-ju-na-donechchini-analiz/> (Дата звернення: 11.10.2020).
64. ЦВК визначила перелік територіальних громад Донецької та Луганської областей, на території яких неможливо провести місцеві вибори. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12687> (Дата звернення: 12.10.2020).
65. Джурик Х. Б. Побудова ефективної стратегії управління фінансами об'єднаних територіальних громад. *Ефективна економіка*. 2019. № 8. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/8_2019/152.pdf (Дата звернення 20.10.2020).
66. Пантюхіна Т., Криворот Н. Краудфандинг: сутність, стан та особливості діяльності в Україні. URL: <https://www.businesslaw.org.ua/craundfunding-v-ukraini-t/> (Дата звернення 21.10.2020).

- 67.Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник. ДП «Укртехінформ». Київ, 2013. 250 с.
- 68.Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. К. : 2017. 129 с.
- 69.Participatory budgeting Edited by Anwar Shah. – 2007. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. 270 p
- 70.Źródło, na podstawie: W. Kębłowski, Budżet Partycypacyjny w Polsce – ewaluacja, Warszawa 2014, s. 40-52
- 71.Стандарти процесів партиципаторного бюджетування в Польщі. URL: http://www.pauci.org/upload/files/standardy_budzetow_wydanie%20II-3.pdf. (Дата звернення 25.10.2020).
- 72.Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.
- 73.Про деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення : Постанова Кабінету Міністрів України від 1.06.2020 № 450. *Офіційний вісник України*. 2020. № 47. Ст. 1489.
- 74.Дубич К. В. Соціальне замовлення – ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/14.pdf> (дата звернення: 16.10.2020).
- 75.Обушний С. М., Яковенко І. В. Удосконалення системи фінансування соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах. *Європейський наук. журнал економічних та фінансових інновацій*. 2019. № 1(3), С. 37 - 42.
- 76.Як запровадити соціальне замовлення у вашому місті? URL: <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/SSD.pdf> (дата звернення: 17.10.2020)
- 77.Мусаєва І. Запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів в Україні. *Демократичне врядування*. 2016. № 16/17. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf (дата звернення: 8.10.2020)

ДОДАТОК

ДОДАТОК А

ЗАТВЕРДЖЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 6 травня 2020 р. № 540-р

ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН
формування територій громад Донецької області
Перелік спроможних територіальних громад Донецької області

| Назва територіальної громади | Код населеного пункту — адміністративного центру територіальної громади згідно з КОАТУУ | Назва населеного пункту — адміністративного центру територіальної громади | Назви територіальних громад, що входять до складу спроможної територіальної громади | Назва району чи міста обласного значення, до якого входить адміністративний центр територіальної громади |
|------------------------------|---|---|---|--|
| Амвросіївська | 1420610100 | м. Амвросіївка | Амвросіївська Артемівська Білоярівська Благодатнівська Василівська Войковська Єлизавето-Миколаївська Кленівська Лисиченська Новоамвросіївська Новоіванівська Олексіївська Успенська | Амвросіївський район |
| Вуглегірська | 1420910200 | м. Вуглегірськ | Вуглегірська Булавинська Ольховатська | Бахмутський район |
| Званівська | 1420983501 | с. Званівка | Званівська Верхньокам'янська | —“— |
| Світлодарська | 1420910600 | м. Світлодарськ | Світлодарська Зайцівська Кодемська Луганська Миронівська Новолуганська | —“— |
| Сіверська | 1420910400 | м. Сіверськ | Сіверська Дронівська | —“— |

| | | | | |
|----------------------|------------|----------------------|---|------------------------------|
| | | | Різниківська Серебрянська | |
| Соледарська | 1420910800 | м. Соледар | Соледарська Бахмутська Берестівська Васюківська Володимирівська Міньківська Никифорівська Парасковіївська Роздолівська Яковлівська | —“— |
| Часовоярська | 1420911000 | м. Часів Яр | Часовоярська Калинівська | Бахмутський район |
| Бойківська | 1424855100 | сmt Бойківське | Тельманівська Коньковська Кузнецово- Михайлівська Луківська Михайлівська Мічурінська Первомайська Свободненська Староласпинська | Бойківський район |
| Великоновосілковська | 1421255100 | сmt Велика Новосілка | Великоновосілковська Андріївська Багатирська Зеленопільська Костянтинопільська Роздольненська Старомайорська Шахтарська | Великоново-сілковський район |
| Комарська | 1421282401 | с. Комар | Комарська Іскрівська Піддубненська Шевченківська | —“— |
| Старомлинівська | 141285201 | с. Старомлинівка | Старомлинівська Євгенівська Керменчицька Краснополянська Новопетриківська | —“— |
| Волноваська | 1421510100 | м. Волноваха | Волноваська Бугаська Валер'янівська Дмитрівська | Волноваський район |

| | | | | |
|----------------|------------|-----------------|--|------------------------|
| | | | Донська Іванівська Новоандріївська Прохорівська Рибинська Свободненська | |
| Мирненська | 1421556600 | смт Мирне | Мирненська Андріївська Гранітненська Новоселівська Старогнатівська | Волноваський район |
| Ольгинська | 1421557200 | смт Ольгинка | Ольгинська Благодатненська Володимирівська Миколаївська Новотроїцька | —“— |
| Хлібодарівська | 1421588001 | с. Хлібодарівка | Хлібодарівська Анадольська Вільненська Діанівська Зачатівська Златоустівська Калинівська Новоолексіївська Привільненська Рівнопільська Сонячна Степнянська Стрітенська | —“— |
| Білозерська | 1411570500 | м. Білозерське | Білозерська (м. Добропілля) Нововодянська | Добропільський район |
| Криворізька | 1422084401 | с. Криворіжжя | Криворізька Добропільська Шилівська | —“— |
| Шахівська | 1422087701 | с. Шахове | Шахівська Золотоколодязька Никанорівська Новоторецька | —“— |
| Іллінівська | 1422482701 | с. Іллінівка | Іллінівська | Костянтинівський район |

| | | | | |
|-------------|------------|----------------|---|-------------------|
| | | | Довгобалківська Зорянська Катеринівська Новополтавська Олександро- Калинівська Полтавська Старомиколаївська Тарасівська | нівський район |
| Мангушська | 1423955100 | сmt Мангуш | Мангушська Комишуватська Мелекінська Стародубівська Урзуфська Ялтинська | Мангушський район |
| Курахівська | 1423310600 | м. Курахове | Курахівська Гірницька (м. Селидове) Дачненська Курахівська Новоселидівська Сонцівська (Покровський район) Успенівська | Мар'їнський район |
| Мар'їнська | 1423310100 | м. Мар'їнка | Мар'їнська Єлизаветівська Зорянська Катеринівська Костянтинівська Красногорівська Максимільянівська Новомихайлівська | —“— |
| Кальчицька | 1421782201 | с. Кальчик | Кальчицька Зорянська Касянівська Малоянисольська | Нікольський район |
| Нікольська | 1421755100 | сmt Нікольське | Нікольська Боївська Зеленоярська Новокраснівська Республіканська Темрюцька | —“— |

| | | | | |
|-----------------|------------|-------------------|---|------------------------|
| | | | Тополинська | |
| Новоазовська | 1423610100 | м. Новоазовськ | Новоазовська Безіменська Козацька Красноармійська Приморська Розівська Самійлівська Саханська Сєдовська Хомутівська | Новоазовський район |
| Новодонецька | 1411545600 | смт Ново-донецьке | Новодонецька (м. Добропілля) Веселогірська Іверська Криничанська Спасько-Михайлівська Степанівська | Олександрівський район |
| Олександрівська | 1420355100 | смт Олександрівка | Олександрівська Беззаботівська Високопільська Золотопрудська Мирнодолинська Михайлівська Некременська Новоолександрівська Очеретинська Петрівська Друга Староварварівська | —“— |
| Гродівська | 1422755300 | смт Гродівка | Гродівська Іванівська Малинівська Миролобівська Новоекономічна Новоолександрівська | Покровський район |
| Удаченська | 1422756300 | смт Удачне | Удаченська Сергіївська | —“— |
| Андріївська | 1424280501 | с. Андріївка | Андріївська Сергіївська | Слов'янський район |

| | | | | |
|----------------|------------|-----------------|---|-----------------------|
| Миколаївська | 1424210800 | м. Миколаївка | Миколаївська Малинівська Райгородоцька Рай-Олександрівська | —“— |
| Черкаська | 1424256500 | смт Черкаське | Черкаська Олександрівська Привільська Прелесненська | —“— |
| Кальміуська | 1424510400 | м. Кальміуське | Комсомольська Кумачівська Новозар'ївська Новокатеринівська Петрівська Роздольненська Сонцевська | Старобешівський район |
| Старобешівська | 1424555100 | смт Старобешеве | Старобешівська Комунарівська Мар'янівська Новосвітська Олександрівська Осиківська Стильська | —“— |
| Очеретинська | 1425555900 | смт Очеретине | Очеретинська Верхньоторецька Желаннівська Красногорівська Новобахмутівська Новоселівська Перша Олександропільська Орлівська Первомайська Пісківська Соловійовська | Ясинуватський район |
| Авдіївська | 1410200000 | м. Авдіївка | Авдіївська Спартаківська (у складі с-ща Опитне, Ясинуватський район) | м. Авдіївка |
| Бахмутська | 1410300000 | м. Бахмут | Бахмутська Зайцівська (Бахмутський район) Іванівська (Бахмутський район) Клинівська (Бахмутський район) Опитненська (Бахмутський район) Покровська | м. Бахмут |

| | | | | |
|---------------|------------|----------------|--|----------------|
| | | | (Бахмутський район) | |
| Вугледарська | 1414800000 | м. Вугледар | Вугледарська Богоявленська (Мар'їнський район) Єгорівська (Волноваський район) Микільська (Волноваський район) Новоукраїнська (Мар'їнський район) Павлівська (Мар'їнський район) Петрівська (Волноваський район) Степненська (Мар'їнський район) | м. Вугледар |
| Горлівська | 1410600000 | м. Горлівка | Горлівська Гольмівська Пантелеймонівська Озерянівська | м. Горлівка |
| Докучаєвська | 1411600000 | м. Докучаєвськ | Докучаєвська Андріївська (Волноваський район) Любівська (Волноваський район) Луганська (Мар'їнський район) Оленівська (Волноваський район) | м. Докучаєвськ |
| Донецька | 1410100000 | м. Донецьк | Донецька Ларинська Моспинська Олександрівська (Мар'їнський район) Старомихайлівська (Мар'їнський район) | м. Донецьк |
| Дебальцівська | 1410900000 | м. Дебальцеве | Дебальцівська Комунівська (Бахмутський район) Новогригорівська | м. Дебальцеве |

| | | | | |
|-----------------|------------|------------------|--|------------------|
| | | | (Бахмутський район) | |
| Добропільська | 1411500000 | м. Добропілля | Добропільська Білицька Ганнівська (Добропільський район) Світлівська (Добропільський район) Святогорівська (Добропільський район) | м. Добропілля |
| Дружківська | 1411700000 | м. Дружківка | Дружківська Кіндратівська (Костянтинівський район) Миколайпільська (Костянтинівський район) Олексієво-Дружківська Райська Софіївська (Костянтинівський район) Торська (Костянтинівський район) | м. Дружківка |
| Єнакієвська | 1412000000 | м. Єнакієве | Єнакієвська Карло-Марксівська Корсунська Юнокомунарівська | м. Єнакієве |
| Жданівська | 1412100000 | м. Жданівка | Жданівська Розівська (Шахтарський район) | м. Жданівка |
| Краматорська | 1412900000 | м. Краматорськ | Краматорська Біленьківська Дмитрівська (Слов'янський район) Красноторська Шабельківська Ясногірська | м. Краматорськ |
| Костянтинівська | 1412600000 | м. Костянтинівка | Костянтинівська Білокузьминівська (Костянтинівський район) | м. Костянтинівка |

| | | | | |
|---------------|-----------|--------------|--|--------------|
| | | | Віролюбівська (Костянтинівський район) Іванопільська (Костянтинівський район) Марківська (Костянтинівський район) Миколаївська (Костянтинівський район) Новодмитрівська (Костянтинівський район) Предтечинська (Костянтинівський район) | |
| Лиманська | 141330000 | м. Лиман | Лиманська Дробишевська Заріченська Криволуцька Коровоярська Новоселівська Рідкодубівська Рубцівська Тернівська Шандриголівська Ямпільська Ярівська Яцьківська | м. Лиман |
| Макіївська | 141350000 | м. Макіївка | Макіївська Верхньокринська Грузько-Зорянська Криничанська Нижньокринська Пролетарська Ясинівська | м. Макіївка |
| Маріупольська | 141230000 | м. Маріуполь | Маріупольська Бердянська (Мангушський район) Старо-Кримська Покровська | м. Маріуполь |

| | | | | |
|----------------|------------|-----------------|---|-----------------|
| | | | (Мангушський район) | |
| Сартанська | 1412365300 | смт Сартана | Сартанська Комінтернівська (Волноваський район) Лебединська (Волноваський район) Павлопільська (Волноваський район) Талаківська Чермалицька (Волноваський район) Широкинська (Волноваський район) | —“— |
| Мирноградська | 1411300000 | м. Мирноград | Мирноградська Рівненська (Покровський район) | м. Мирноград |
| Новгородівська | 1413600000 | м. Новгородівка | Новгородівська Галицинівська (Мар'їнський район) Миколаївська (Покровський район) Михайлівська (Покровський район) Селидівська (смт Комишівка) | м. Новгородівка |
| Покровська | 1413200000 | м. Покровськ | Покровська Гришинська (Покровський район) Лисівська (Покровський район) Новоєлизаветівська (Покровський район) Новотроїцька (Покровський район) Першотравнева (Покровський район) Піщанська (Покровський район) Родинська Срібненська (Покровський район) Шевченківська | м. Покровськ |
| Селидівська | 1413800000 | м. Селидове | Селидівська (без смт Комишівка) Петрівська (Покровський район) Українська Цукуринська | м. Селидове |

| | | | | |
|--------------|------------|----------------|--|---------------|
| Слов'янська | 1414100000 | м. Слов'янськ | Слов'янська Андріївська (Слов'янський район) Билбасівська (Слов'янський район) Мирненська (Слов'янський район) | м. Слов'янськ |
| Святогірська | 1414170500 | м. Святогірськ | Святогірська Долинська (Слов'янський район) Маяківська (Слов'янський район) Хрестищенська (Слов'янський район) | —“— |
| Сніжнянська | 1414400000 | м. Сніжне | Сніжнянська Андріївська Гірницька Дмитрівська (Шахтарський район) Залісненська Мануйлівська (Шахтарський район) Первомайська Северна Степанівська (Шахтарський район) | м. Сніжне |
| Торецька | 1411200000 | м. Торецьк | Торецька Залізна Новгородська Північна Щербинівська | м. Торецьк |
| Іловайська | 1415070800 | м. Іловайськ | Іловайська Зеленівська (Амвросіївський район) Кутейниківська (Амвросіївський район) Металістівська (Амвросіївський район) Многопільська (Амвросіївський район) Степано-Кринська (Амвросіївський район) | м. Харцизьк |

| | | | | |
|--------------|------------|--------------|---|--------------|
| Харцизька | 1415000000 | м. Харцизьк | Харцизька Золотарівська (Шахтарський район) Зугреська Зуївська Троїцько-Харцизька | —“— |
| Хрестівська | 1412500000 | м. Хрестівка | Кіровська Малоорлівська (Шахтарський район) Нікішинська (Шахтарський район) Орлово-Іванівська (Шахтарський район) Петропавлівська (Шахтарський район) Розсипненська (Шахтарський район) | м. Хрестівка |
| Чистяківська | 1414700000 | м. Чистякове | Торезька Грабівська (Шахтарський район) Пелагіївська Розсипненська | м. Чистякове |
| Шахтарська | 1415300000 | м. Шахтарськ | Шахтарська Великошишівська (Шахтарський район) Контарнівська Садівська (Шахтарський район) Сердитенська Стіжківська | м. Шахтарськ |
| Ясинуватська | 1415500000 | м. Ясинувата | Ясинуватська Спартаківська (у складі с. Спартак, с. Веселе, с-ща Каштанове, с-ща Крута Балка, с-ща Мінеральне, с. Яковлівка) | м. Ясинувата |