

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів  
(повна назва кафедри )

## Кваліфікаційна робота

другий (магістерський)  
(рівень вищої освіти)

на тему: «Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування»

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0729-удмф-з  
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та  
(код і назва спеціальності)  
страхування»

освітньої програми управління державними та  
місцевими фінансами  
(код і назва освітньої програми)

спеціалізації \_\_\_\_\_  
(код і назва спеціалізації)

Калюжний Олексій Юрійович

(ініціали та прізвище)

Керівник доцент кафедри інформаційної економіки,  
підприємництва та фінансів, доцент, к.е.н.

Сіліна І.В.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент доцент кафедри інформаційної економіки,  
підприємництва та фінансів, доц. к.е.н.

Шапуров О.А.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя  
2021

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІНЖЕНЕРНИЙ ІНСТИТУТ**

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів  
Рівень вищої освіти другий (магістерський)  
Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»  
(код та назва)  
Освітня програма Управління державними та місцевими фінансами  
(код та назва)  
Спеціалізація \_\_\_\_\_  
(код та назва)

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри д.е.н., проф.  
Метеленко Н.Г.

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ року

**З А В Д А Н Н Я**  
**НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ**

Калюжному Олексію Юрійовичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування

керівник роботи Сіліна І.В., к.е.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 року № \_\_\_\_\_

2. Строк подання студентом роботи \_\_\_\_\_

3. Вихідні дані до роботи статистичні матеріали Державної служби статистики України, літературні джерела, фахові періодичні видання

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) \_\_\_\_\_

*Теоретична частина.* Теоретико-методичні основи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

*Аналітична частина.* Дослідження стану фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

*Проектна частина.* Удосконалення управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень):

1. *Питома вага надходжень до місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України, % (таблиця 2.1).*

2. *Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України. (рис. 2.1).*

3. *Структура неподаткових надходжень до місцевих бюджетів України (рис.2.2).*

4. Обсяги коштів державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, млрд грн. (рис.2.4).
5. Міжбюджетні трансферти ОТГ (рис.2.7).
6. Обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ на 1 жителя, тис. грн (рис.2.8).
7. Базова модель оцінювання стану ФЗМС (рис.3.3)
8. Показники бюджетної спроможності територіальної громади (табл. 3.1).

#### 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Сіліна І.В., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		
2	Сіліна І.В., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		
3	Сіліна І.В., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів		

#### 7. Дата видачі завдання

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Дослідження теоретико-методичних засад з теми, що досліджується		
2	Огляд літературних джерел з теми, що досліджується		
3	Збір даних та дослідження статистичної інформації.		
4	Дослідження стану фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.		
5	Розробка практичних рекомендацій з теми, що досліджується		

Студент \_\_\_\_\_  
( підпис )

Калюжний О.Ю.  
( ініціали та прізвище )

Керівник роботи (проекту) \_\_\_\_\_  
( підпис )

Сіліна І.В.  
( ініціали та прізвище )

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_  
( підпис )

Шапуров О.О.  
( ініціали та прізвище )

## АНОТАЦІЯ

**Калюжний О.Ю. Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.**

Кваліфікаційна випускна робота на здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 072 - Фінанси, банківська справа та страхування, науковий керівник І.В.Сіліна. Інженерний навчально-науковий інститут ЗНУ, кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, 2021.

Досліджено теоретико- методичні основи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, стан фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Визначено й аргументовано напрями вдосконалення організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, практична реалізація яких дасть змогу суттєво підвищити ефективність їх фінансового забезпечення. Запропоновано механізм комплексного оцінювання стану фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та їх бюджетної спроможності.

**Ключові слова:** МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ, МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ, ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ, ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА, ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ, МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ.

## ABSTRACT

**O. Kalyuzhny. Management of financial resources of local governments.**

Qualifying final work obtaining a master's degree in higher education by specialty 072 - Finance, banking and insurance, scientific supervisor I.V. Silina. Engineering Educational and Scientific Institute ZNU, Department of Information Economics, Entrepreneurship and Finance. 2021.

Theoretical and methodical bases of management of financial resources of local self-government bodies, a condition of financial resources of local self-government bodies are investigated. The directions of improving the organization of

financial support for the development of territorial communities are identified and argued, the practical implementation of which will significantly increase the efficiency of their financial support. The mechanism of the complex estimation of a condition of financial maintenance of development of territorial communities and their budgetary capacity is offered.

**Key words:** LOCAL BUDGET, INTERBUDGETARY RELATIONS, FINANCIAL POTENTIAL, FINANCIAL POLICY, FINANCIAL RESOURCES, INTERBUDGETARY TRANSITION.

## АННОТАЦИЯ

**Калюжный А.Ю. Управление финансовыми ресурсами органов местного самоуправления.**

Квалификационная выпускная работа на соискание степени высшего образования магистра по специальности 072 - Финансы, банковское дело и страхование, научный руководитель И.В. Силина. Инженерный учебно-научный институт ЗНУ, кафедра информационной экономики, предпринимательства и финансов, 2021.

Исследованы теоретико- методические основы управления финансовыми ресурсами органов местного самоуправления, состояние финансовых ресурсов органов местного самоуправления. Определены и аргументированы направления совершенствования организации финансового обеспечения развития территориальных общин, практическая реализация которых позволит существенно повысить эффективность их финансового обеспечения. Предложен механизм комплексной оценки состояния финансового обеспечения развития территориальных общин и их бюджетной способности.

**Ключевые слова:** МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ, ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА, ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	11
1.1. Механізм формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування .....	11
1.2. Методи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. ....	21
1.3. Закордонний досвід формування бюджетних ресурсів місцевих органів влади .....	31
Висновки до розділу 1 .....	40
РОЗДІЛ 2_ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	42
2.1 Аналіз фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та тенденції їх змін в Україні.....	42
2.2. Мониторинг фінансового забезпечення розвитку територіальних громад	52
2.3. Залучення додаткових фінансових ресурсів щодо розвитку територіальних громад та підвищення добробуту населення.....	70
Висновки до розділу 2 .....	85
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	87
3.1. Напрями удосконалення системи організації фінансового забезпечення розвитку органів місцевого самоврядування .....	87
3.2. Обґрунтування показників оцінювання стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.....	101
Висновки до розділу 3 .....	112
ВИСНОВКИ.....	114
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	119
ДОДАТКИ.....	129

## ВСТУП

*Актуальність теми дослідження.* Україна нині перебуває на шляху перетворень. Протягом 2014-2019 років Урядом здійснені кроки, які дозволили створити новий рівень місцевого самоврядування, покращити бюджетне законодавство, запровадити сучасні підходи до планування місцевих бюджетів і змінити систему надання послуг громадянам. На початок 2019 року вже створено 806 ОТГ<sup>1</sup>, які складаються з понад 4000 колишніх місцевих рад.

Органи місцевого самоврядування у процесі реформи децентралізації отримали не тільки розширені повноваження, а й серйозний виклик, який полягає у необхідності формування власного потужного соціально-економічного потенціалу. Подолати цей виклик можна шляхом організації ефективної системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, передусім, застосовуючи місцевий бюджет як найпотужніший важіль управління, що дає змогу місцевим органам влади впливати на економічні, соціальні та політичні процеси, пов'язати інститути влади з усіма суб'єктами господарської діяльності, впливати на громадську думку в громаді.

Попри прийняттю в Україні низку законодавчих актів, покликаних сприяти розвитку територіальних громад та реалізації їх права на місцеве самоврядування, через нестачу насамперед фінансових ресурсів не розв'язуються вагомі суспільні проблеми. Так, незважаючи на застосування нової системи бюджетного планування та вирівнювання, процес об'єднання територіальних громад, що триває в Україні, все ще залишаються дотаційними.

Таким чином, потребують теоретичної розробки і практичного застосування нові науково-обґрунтовані підходи до управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, що базуються на оцінюванні стану відповідного фінансового забезпечення та задіють невикористаний фінансовий потенціал. Зазначене й зумовлює нагальну потребу в розробці наукових засад і практичних рекомендацій органам місцевого самоврядування щодо вдосконалення управління їх забезпечення фінансовими ресурсами.

Теоретичні та практичні засади управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування розкриваються в працях О. Ю. Бобровської, О. І. Васильєвої, В. М. Вакуленка, Н. І. Вовни, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, Я. М. Казюк, Н. Ю. Мушинської, Д. С. Олійник, Т. О. Савостенко, А. Ф. Ткачука, О. М. Хімійчука, С. І. Чернова та ін. Праці цих та інших дослідників стали теоретичною і методологічною основою для ефективного здійснення управління фінансовими ресурсами на рівні місцевого самоврядування, проте відповідні підходи потребують удосконалення з огляду на процеси децентралізації, що тривають нині в Україні, реформу місцевого самоврядування. Це й зумовило вибір теми, мету та завдання дослідження.

**Мета і завдання дослідження.** Мета магістерської роботи полягає в обґрунтуванні теоретико-методичних та науково-практичних основ управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні, розробленні прикладних рекомендацій щодо його удосконалення.

Для досягнення зазначеної мети в магістерській роботі поставлено такі завдання:

- розвинути теоретичні підходи до розуміння сутності та механізму формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- з'ясувати методичні підходи щодо управління місцевими фінансами в умовах децентралізації;
- провести аналіз зарубіжного досвіду формування бюджетних ресурсів місцевих органів влади;
- здійснити дослідження стану забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування;
- виявити проблеми та особливості формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах трансформації міжбюджетних відносин;
- розробити пропозиції щодо удосконалення управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

**Об'єкт дослідження** магістерської роботи – процес управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.



*Предмет дослідження* – теоретичні основи, науково-методичні основи та практичний інструментарій управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

У процесі виконання магістерської роботи використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Серед них: методи аналізу та синтезу, наукової абстракції – у процесі формування понятійно-категоріального апарату обраного напрямку дослідження; діалектичний і системно-структурний методи – для визначення сутності механізму формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування; історичний та статистичний методи – для висвітлення фінансових ефектів від організації бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах трансформації міжбюджетних відносин; розрахунково-аналітичні методи спостереження, вимірювання, аналізу й порівняння – для характеристики наявної практики управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування; методи логічного узагальнення – у процесі розроблення пропозицій щодо удосконалення управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

*Інформаційну базу* дослідження становили нормативно-правові й законодавчі акти, аналітична інформація науково-дослідних установ, статистичні матеріали і звітні дані Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Світового банку і Міжнародного валютного фонду, монографії та наукові публікації провідних вітчизняних і закордонних учених та практиків з обраного напрямку дослідження, матеріали інформаційно-аналітичних бюлетенів, ресурси мережі Інтернет, власні напрацювання студента.

***Наукова новизна одержаних результатів*** магістерського дослідження полягає у наступному:

– *набули подальшого розвитку*: понятійно-термінологічний апарат теорії управління фінансовими ресурсами на рівні місцевого самоврядування, зокрема уточнено такі поняття: «фінансове забезпечення місцевого самоврядування», що, на відміну від існуючих понять, ураховує джерела надходження фінансових ресурсів та етапи організації діяльності у фінансовій

сфері, яке пропонується розуміти як систему залучення, акумулювання, розподілу та використання публічних і приватних коштів, інвестованих із зовнішніх та внутрішніх джерел для задоволення потреб жителів села чи добровільного об'єднання в громаду жителів кількох сіл, селища та міста;

«фінансова спроможність місцевого самоврядування» як здатність залучати, акумулювати та ефективно використовувати фінансові ресурси з різних джерел для вирішення актуальних питань місцевого значення;

– *удосконалено:*

класифікацію методів управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування за основними етапами процесу їх фінансового забезпечення, згідно з якою запропоновано виокремлювати методи: залучення та акумулювання фінансових ресурсів; аналізу та оцінювання фінансових ресурсів; розподілу і використання фінансових ресурсів, що забезпечує системний підхід до визначення методів комплексу фінансового забезпечення місцевого самоврядування;

методику оцінювання фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, які доцільно використовувати як для внутрішнього оцінювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, так і для складання регіональних і національних рейтингів спроможності територіальних громад, обґрунтування доцільності їх об'єднання.

*Практичне значення одержаних результатів* полягає в тому, що результати магістерського дослідження пройшли апробацію на Міжнародній науково-практичній конференції «Біоекономіка як ключовий фактор розвитку виробництва та екологізації промислового регіону» (м. Запоріжжя).

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 132 стор. Робота містить 20 рисунків, 7 таблиць. Список використаних джерел включає 85 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1.1. Механізм формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Потенційні можливості економічного розвитку кожного регіону здебільшого залежать від його ресурсного потенціалу: природних багатств, виробничих потужностей, кваліфікованого персоналу тощо. Важливою складовою цього потенціалу є забезпеченість фінансовими ресурсами.

Під регіональними фінансовими ресурсами розуміють сукупність доходів, створених господарським комплексом регіону, і заощадження громадян, а також кошти, що надійшли в результаті їх територіального перерозподілу. Регіональні фінансові ресурси можна поділити на кошти місцевого бюджету, муніципальні позабюджетні фонди, фінансові ресурси підприємств комунальної власності (рис.1.1).



**Рис. 1.1. Класифікація фінансових ресурсів регіону**

Місцеві фінансові ресурси – це сукупність фондів грошових засобів, які створюються в процесі розподілу та перерозподілу ВВП і спрямовуються на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Головним напрямом використання місцевих фінансових ресурсів є фінансове забезпечення соціальної сфери та місцевого господарства [1].

Наявність, обсяг, комбінація та взаємозв'язок вказаних складових фінансових ресурсів територіальної громади формують певний рівень її фінансової спроможності. З цього випливає, що фінансова спроможність як категорія має основні ознаки, що об'єктивно існують незалежно від характеристик фінансових ресурсів. До цих ознак, на нашу думку, належать такі:

1. Внутрішня обумовленість. Фінансова спроможність громади формується передусім реальному секторі економіки, де виникають доходи бізнесу і населення. Місцеві бюджети, своєю чергою, будучи дотичними до реального виробництва, є складовою всієї фінансової системи громади.

2. Зовнішня залежність. Явище поділу праці, вільний рух капіталу, міграція, особливості фіскально-бюджетної, податкової та банківської систем спричиняють залежність фінансових ресурсів громади від зовнішніх відносно громади систем.

3. Структурованість відповідно до будови фінансово-кредитної системи. Фінансова спроможність кожної громади співвідноситься з наявними у ній ланками фінансово-кредитних відносин.

4. Спрямованість на підвищення якості життя та економічний розвиток. У контексті децентралізації влади мова йде про підвищення якості надання послуг та їх доступності для споживачів, що є лише однією складовою впливу на якість життя. Загалом діяльність людини спрямовується на задоволення потреб. При цьому фінансові потоки від певних нелегальних схем чи тіньових секторів економіки, що виникають як відклик на неефективне державне управління та корупцію, здатні загалом підвищити якість життя у громаді, не збільшуючи при цьому бюджетної спроможності та не сприяючи підвищенню соціальних стандартів для всіх членів громади ( рис.1.2) [2].

Під фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування слід

розуміти систему залучення, акумулювання, розподілу та використання публічних і приватних коштів, інвестованих із зовнішніх та внутрішніх джерел для задоволення потреб жителів села чи добровільного об'єднання в громаду жителів кількох сіл, селища та міста.



**Рис.1.2. Формування регіональних фінансових ресурсів**

До складу місцевих фінансових ресурсів входять: місцеві бюджети; фінансові ресурси підприємств, організацій та установ комунальної форми власності.

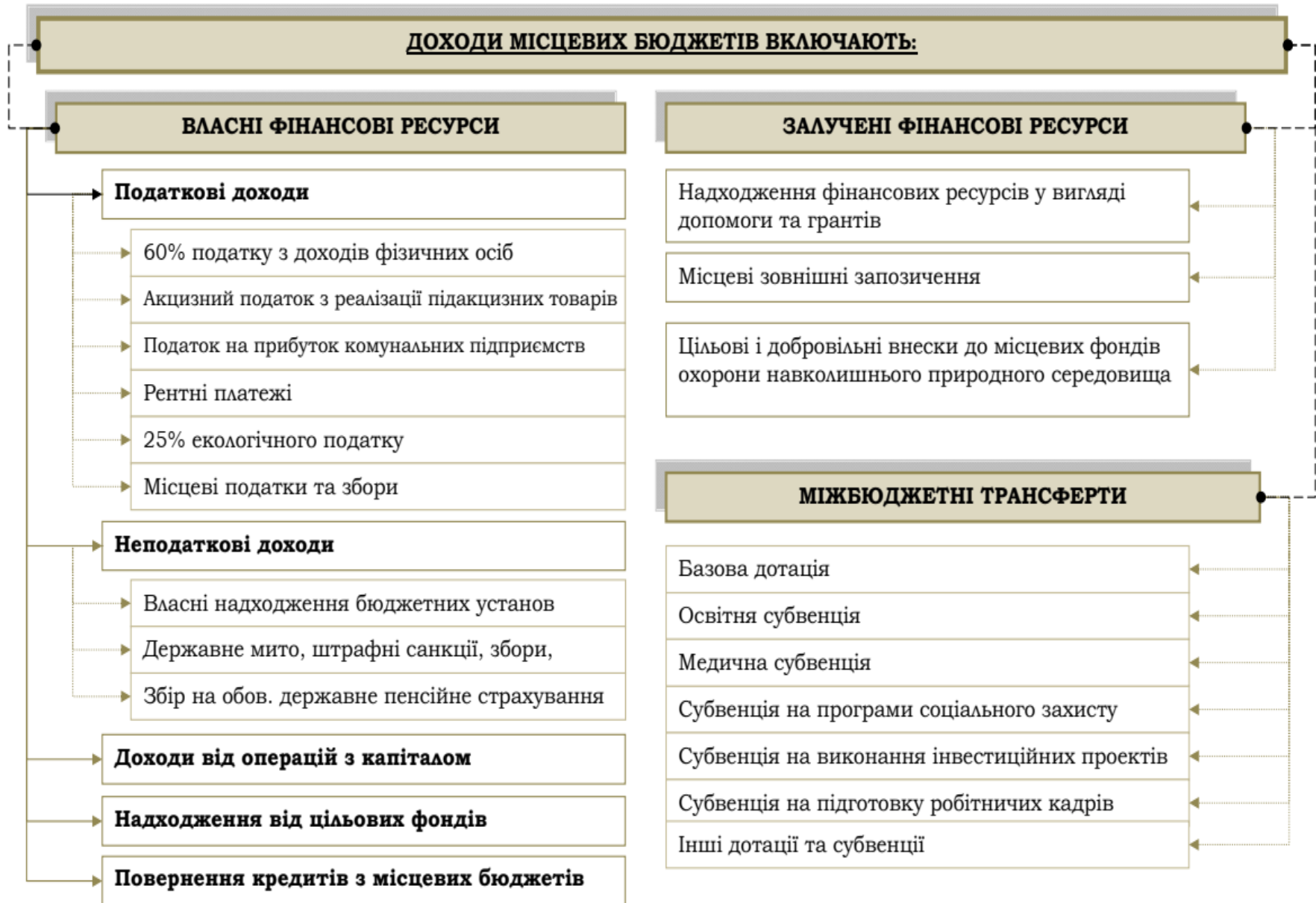
Формування місцевих фінансових ресурсів відбувається з участю централізованих та децентралізованих фондів грошових засобів. Структурно-логічну схему фінансових ресурсів регіонів подано на рис. 1.3.



**Рис.1.3. Структурно-логічна схема фінансових ресурсів регіонів**

Вважаємо, що під фінансовою спроможністю місцевого самоврядування слід розуміти як його здатність залучати, акумулювати та ефективно використовувати фінансові ресурси з різних джерел для вирішення актуальних питань місцевого значення. Фінансова спроможність територіальної громади, в основі якої є забезпечення належними обсягами фінансових ресурсів, є чи не найважливішим фактором регіонального розвитку, розвитку громад, обумовлює самостійність місцевих органів самоврядування, сприяє активізації бізнесової діяльності, дозволяє розвивати інфраструктуру, вирішувати проблеми благоустрою та підвищення якості життя місцевого населення.

З метою виконання власних завдань органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції самостійно визначають мінімальний обсяг фінансових ресурсів. Структура доходів місцевих бюджетів наведена на рис. 1.4.



**Рис. 1.4. Структура доходів місцевих бюджетів**

До складу доходів місцевих бюджетів включено:

- податкові надходження (податки на доходи, податки на прибуток, податки на власність, оподаткування споживання, податки за користування природними ресурсами);

- неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, державне мито, адміністративні збори і платежі, доходи від комерційного і побічного продажу тощо);- доходи від операцій з капіталом (надходження від продажу основного

капіталу, нематеріальних активів та державних запасів товарів, податки на операції з капіталом та фінансові операції);

- міжбюджетні трансферти (надходження з державного бюджету та місцевих бюджетів різних рівнів).

Основним джерелом фінансових надходжень до місцевих бюджетів є податкові доходи, які визначаються як передбачені податковим законодавством України загальнодержавні та місцеві податки, збори і інші податкові платежі.

Внаслідок реформи місцевого самоврядування відбулося розширення доходної бази місцевих бюджетів внаслідок:

- перерозподілу загальнодержавних податків та зборів;
- запровадження нових податкових платежів;
- передачі з бюджету розвитку до місцевих бюджетів єдиного податку, податку на майно та екологічного податку.

Основним податковим джерелом наповнення місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб. До бюджетно-податкової децентралізації 75% цього податкового платежу зараховувалося до доходів бюджетів міст обласного значення, 25% - до доходів сіл, їх об'єднань, селищ та міст районного значення. Якщо порівняти ці дані з розподілом, прийнятим у 2014 році, бачимо, що бюджети сіл, селищ та міст районного значення більше не одержують цього важливого джерела доходів, що позначилося на рівні їх фінансової самостійності.



Високий рівень фіскального перерозподілу, існуючий в системі функціонування бюджетів, ставить завдання формування ефективної структури бюджетних видатків, спрямованих на підтримку соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Вагомість формування обдуманого видаткової політики полягає в її функціонуванні як джерела забезпечення реалізації потреб суспільства та впливі на формування якісного середовища ведення підприємницької діяльності, сприяння інвестиційній привабливості адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, регіонів.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

Як окрема економічна категорія, доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону.

Суб'єктами системи формування доходів місцевих бюджетів виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадяни, асоціації органів місцевого самоврядування, бюджетні установи, громадські некомерційні організації та приватний сектор. Складові системи формування доходів місцевих бюджетів наведено на рис. 1.5 [3].

Варто відзначити, що загальноприйнятих принципів формування доходів місцевих бюджетів, а також бюджетів органів місцевого самоврядування у сучасній літературі не існує. Тому є доцільним відмітити сформульовані принципи наповнення дохідної частини бюджетів на локальному рівні, базуючись на загальноприйнятих принципах побудови бюджетної системи нашої держави, зазначених у Бюджетному кодексі України, Європейської Хартії про місцеве самоврядування.



**Рис. 1.5. Складові системи формування доходів місцевих бюджетів**

При дотриманні визначених принципів забезпечуватиметься оптимальний взаємозв'язок між різними рівнями місцевих бюджетів, між державним і місцевими бюджетами ( табл.1.1).

Фінансова децентралізація є важливим механізмом та одним з обов'язкових елементів на шляху побудови ефективної держави. Вона полягає у розподілі функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центром та органами місцевого самоврядування.

Сьогодні самостійність місцевих бюджетів України поки що багато в чому є лише декларативною нормою законодавства. Дохідна база місцевих бюджетів, в основному, залежить не від зусиль місцевої влади, а від перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет.

З огляду на дану обставину вказано на необхідність забезпечення двостороннього взаємозв'язку між бюджетними надходженнями та економічним розвитком території.

Таблиця 1.1

**Принципи формування місцевих бюджетів**

Принцип	Пояснення
1	2
Демократичності	Органи місцевого самоврядування повинні бути реально незалежними при плануванні, формуванні, затвердженні, аналізі та здійсненні прогнозу обсягів доходів місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, що, відповідно, стимулюватиме їх до пошуку найбільш оптимальних джерел формування доходів місцевих бюджетів.
Директивності	Правом на визначення складу податкових і неподаткових надходжень, їх ставок, обсягів надходжень міжбюджетних трансфертів володіє держава. Водночас це повинно відбуватись на засадах справедливості, неупередженості, об'єктивності, врахування інтересів і рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.
Контролю	Контроль із боку відповідних органів за правильністю формування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування.
Повноти	Всі види надходжень повністю зараховуються до місцевих бюджетів відповідно до діючих нормативно-правових актів.
Відповідності	Величина надходжень до місцевих бюджетів відповідає завданням, що реалізуються за їх рахунок.
Гласності	Поінформованість членів територіальної громади щодо показників джерел, обсягів доходів відповідних місцевих бюджетів і звітів про їх виконання.
Єдності	Існування єдиної правової бази, єдиної бюджетної класифікації, єдиних форм, методів, підходів щодо формування доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, єдиного порядку ведення бухгалтерського обліку та звітності.
Реальності	Формування доходів місцевих бюджетів ґрунтується на реальних показниках економічного та соціального розвитку держави та її адміністративно-територіальних формувань, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил.
Планомірності	Обсяги доходів місцевих бюджетів на наступний рік розраховуються у процесі бюджетного планування на основі планових і прогнозних показників соціально-економічного розвитку.
Системності	Системний підхід до формування дохідних частин місцевих бюджетів із врахуванням всіх чинників системи у тісному взаємозв'язку з базовими даними.
Стабільності	Передбачає, з одного боку, стабільні показники обсягів і джерел доходів, а з другого, – стабільні темпи приросту надходжень.
Відповідальності	Учасники бюджетного процесу відповідальні за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Місцевий бюджет має бути основним інструментом, за допомогою якого місцева влада може стимулювати ділову активність, розвиток підприємництва, створювати умови для економічного й соціального піднесення регіону. В свою чергу, економічне зростання в регіоні має забезпечувати адекватний приріст доходів місцевих бюджетів.

Стабільності фінансового розвитку регіонів можливе досягти завдяки проведенню заходів, які спрямовані на посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні своїх доходів шляхом стимулювання виробництва, збільшення валової доданої вартості, збільшення обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до напрямів економічного розвитку відповідного регіону.

В Україні основними джерелами наповнення доходної бази місцевих бюджетів є закріплені доходи й офіційні трансферти. Тому, як показало проведене дослідження, місцевим органам влади необхідно впливати на розвиток бази надходжень закріплених доходів і збільшення частки власних доходів. Виходячи із цього, основними напрямками зміцнення доходної бази місцевих бюджетів є:

- 1) підтримка підприємств, що створюють нові робочі місця й збільшують фонд оплати праці;
- 2) посилення фіскального значення місцевих податків і зборів;
- 3) збільшення можливості впливу органів місцевого самоврядування на наповнюваність місцевих бюджетів;
- 4) розширення прав місцевих фінансових інститутів влади у сфері господарської діяльності, зокрема створення власних кредитно-фінансових організацій, ощадних закладів;
- 5) сприяння розвитку малого й середнього бізнесу;
- 6) збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств.
- 7) реформування житлово-комунального господарства та ліквідація їх дотаційності;

- 8) зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- 9) удосконалення діючого порядку стимулювання перевиконання запланованих показників доходів загального фонду Державного бюджету;
- 10) оперативний контроль із боку місцевих фінансових органів за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів [4].

Вищезазначені пропозиції сприятимуть наповненню державних і місцевих бюджетів, скороченню їх видатків на цілі, що не віддзеркалюють суті бюджетного процесу; підвищенню життєвого рівня населення регіону, що є інтегральним показником ефективності економічної політики регіону та держави.

## **1.2. Методи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації.**

Місцеве самоврядування використовуючи місцеві бюджети забезпечує економічний і соціальний розвиток територій: об'єднаних і ще необ'єднаних територіальних громад, районів, міст і регіонів. Насамперед, ідеться про забезпечення членів громади якісними публічними послугами, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та адміністративні послуги). Як правило, понад 90 % усіх публічних послуг надаються саме ОМС [5, с. 21].

Проте на практиці, маючи безліч законодавчо покладених на них повноважень, місцеві бюджети не можуть їх виконати через брак ресурсів та управлінських інструментів. ОМС часто постають перед непростим вибором: на що будуть спрямовані їх видатки, та які обрати методи управління і стимулювання процесів економічного розвитку [6, с.50].

Така ситуація склалася на тлі того, що в галузі фінансового забезпечення територій та суміжних з нею галузях перед ОМС постали базові виклики щодо розвитку територій, які потребують ефективного та швидкого реагування.

Серед них:

- тенденція до погіршення якості та доступності адміністративних, соціальних та інших послуг через ресурсну неспроможність переважної більшості ОМС здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів для інвестицій в інфраструктуру;
- розходження державної регіональної політики і внутрішньої місцевої політики розвитку з реальними інтересами громад;
- корпоратизація ОМС, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- тенденція до надмірної централізації фінансових і матеріальних ресурсів (навіть, в умовах децентралізації), а в деяких випадках навіть до «ручного керування» територіями з боку центральних органів влади [8].

Управління фінансовими ресурсам - це вироблення і реалізація цілеспрямованих керуючих впливів на ресурси, що включає збір, передачу та обробку необхідної інформації, прийняття і реалізацію відповідних рішень, основними цілями яких є підвищення ефективності їхнього використання в коротко-, середньо- і довгостроковому періодах.

Концептуальні засади управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування визначають організаційно-функціональні складники механізму досягнення цілей, що спираються на передумови їх розвитку в умовах децентралізації.

Залежно від сфери застосування існує багато дефініцій, поняття «управління». У сфері публічні фінанси вживають поняття «управління фінансами», під яким розуміють сукупність заходів держави щодо забезпечення цілеспрямованого та безперервного функціонування фінансового механізму з метою досягнення ефективного функціонування всієї

сукупності фінансових відносин та реалізації на цій основі відповідної фінансової політики[8].

На практиці управління фінансами - це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на формування і використання фінансових ресурсів. Метою державного управління є не власне існування «для себе», а забезпечення параметрів належного стану і розвитку суспільства, задоволення його потреб, інтересів та сподівань.

У цьому унікальність і особлива значущість зв'язків державного управління із суспільством, оскільки середовище існування системи управління – це те первинне, що безпосередньо впливає на процес управлінських рішень, постачає його фінансовими ресурсами або блокує управлінські рішення у разі неготовності до нього суспільства.

За висловленням В.В. Цветкова про те, що «криза українського суспільства – це значною мірою криза управління» [9].

Управління місцевими фінансами це одна із складових управління соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць, яке здійснює спеціальний апарат за допомогою специфічних прийомів і методів, впливу на цілеспрямоване формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також фінансами комунальних підприємств [9, с.21].

Важливою складовою системи управління місцевими фінансами є компетенція місцевих органів влади. Так, Кравченко В.І. розкриває сутність управління місцевими фінансами саме через компетенції місцевих органів влади, під якими розуміє коло повноважень, якими вони наділяються законом для виконання покладених на них функцій.

Компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів є важливою складовою системи управління місцевими фінансами і значною мірою визначає його характер [10, с.199]. Ми погоджуємось, що компетенція є лише частиною (елементом) системи управління місцевими фінансами. Зазначимо, за умов децентралізації державного управління компетенції місцевих органів

влади стають набагато ширшими і потребують свого уточнення, поглиблення та систематизації. На наш погляд, доцільною є зміна типу зв'язків між регіональним та муніципальним рівнями влади з перевантаженням їх напрямів із вертикальних на горизонтальні.

Отже, інститут місцевого самоврядування потребує застосування сучасних методів управління місцевими фінансами задля стимулювання економічного розвитку регіонів, забезпечуючи при цьому ефективне формування та використання фінансових ресурсів.

Існуючий поділ функцій між державою і місцевим самоврядуванням має здійснюватися на основі принципів доцільності, раціональності та ефективності. Завдання і функції повинні покладатися на той рівень влади, який їх виконає краще, економніше і ефективніше.

Держава і місцеве самоврядування розподіляють між собою функції соціально-економічного регулювання. Функції соціально-економічного регулювання, які забезпечують фінанси місцевих органів влади, не обмежуються вилученням, розподілом і перерозподілом частини валового внутрішнього продукту. Місцеві органи влади, у сфері своєї компетенції здійснюють також і нормативне (правове) регулювання соціально-економічної діяльності, тобто вони встановлюють певні правила поведінки господарюючих суб'єктів (на зразок держави).

Наявність функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади, є основною причиною необхідності фінансів для цих органів влади. Причиною функціонування місцевих фінансів є наявність територіальних колективів і відособлення функцій і завдань, які покладаються на їх органи влади. Основний показник ефективності надання суспільних благ – відсоток задоволених потреб населення.

Цей відсоток може бути максимальним, коли при виробництві суспільних благ враховується принцип субсидіарності, тобто виробники суспільних благ знаходяться найближче до споживачів. Це є основною економічною передумовою існування територіального самоврядування та



територіальних фінансів, а також, відповідно, процесів децентралізації.

Суть децентралізованого управління полягає в тому, що органи місцевої влади стали наділятися тими повноваженнями, які раніше належали до компетенції державної влади. У процесі виникнення місцевих державних органів влади сформувалися певні принципи: незалежності, самостійності, цілеспрямованості, розмежованості та розподілу.

Зміна системи управління місцевими фінансами як однієї з підсистем управління в місцевому самоврядуванні повинна враховувати особливості заходів щодо децентралізації державного управління.

Управлінські заходи повинні розглядатись в їх системній взаємодії і зв'язку з урахуванням численних факторів і альтернатив рішень, що впливають на стан фінансового забезпечення розвитку муніципального утворення. Це дозволить розглядати варіанти організації і управління фінансовими процесами, надасть їм системне упорядкування, розширити сферу, підвищити вплив і відповідальність органів місцевого самоврядування за стан фінансового забезпечення, визначити можливості розширення фінансових ресурсів муніципального утворення.

Об'єктом як державного управління, так і місцевого самоврядування є територія. Сьогодні в центрі гострих дискусій знаходиться проблеми створення ефективного економічного механізму управління територіями, що створило протиріччя між центральною і місцевою владою, між радами різних рівнів, радами і місцевими державними адміністраціями. Першочерговим завданням стало запровадження більш досконалого економічного механізму управління територіями. Економічний механізм управління територіями має гармонійно поєднувати інтереси держави і місцевого самоврядування, представницьких і виконавчих органів влади, стати основою регіональної політики України.

Економічний механізм управління територіями це сукупність економічних важелів, за допомогою яких держава управляє територіями, а органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію своїх

господарських функцій.

Серед основних елементів економічного механізму управління територіями виділяють:

- бюджетне регулювання, вирівнювання фінансово-економічних можливостей окремих територій;
- податкове регулювання;
- інвестиційне регулювання, регулювання майнових відносин та господарської діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, касове планування по окремих територіях та ін.

Цілеспрямований розвиток системи управління місцевими фінансами як цілісного організму потребує визначення, обґрунтування і використання широкого кола методів і інструментів.

Термін «метод» має невичерпні сфери застосування. Методи управління місцевими фінансами – це способи, за допомогою яких реалізуються функції органи місцевого самоврядування із управління місцевими фінансами. Інструменти управління місцевими фінансами можна трактувати як засоби, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть вирішувати поставлені завдання.

На тепер у системі управління використовується численна низка методів, хоча в площині управління місцевими фінансами вони недостатньо систематизовані та конкретизовані. Це не дозволяє оперативно завчасно визначитись із раціональним методичним інструментарієм розробки управлінських рішень. Традиційно до методів здійснення управління місцевими фінансами відносять: фінансове планування та прогнозування, фінансове регулювання, фінансових контроль, оперативне і стратегічне управління. Узагальнення методів управління місцевими фінансами та їх характеристика наведені у таблиці 1.2.

Аналіз наукових публікацій, засвідчив відсутність чіткого розмежування методів управління місцевими фінансами та їх змістом. Наприклад, розглянемо більш детально метод фінансового планування та

прогнозування. Так, Фещенко Л.В. вважає, що прогнозування можна розглядати як певний етап загального процесу планування, який спрямований на розробку не конкретних заходів, а на обґрунтування тенденцій розвитку фінансового явища. На думку науковця, відмінності між плануванням та прогнозуванням обумовлені, тим, що останнє по суті має варіантний зміст, тоді як план є однозначним рішенням, навіть якщо він розроблений на варіантній основі, а спільність цілей і завдань об'єднують фінансове планування й прогнозування.

Таблиця 1.2

### Методи управління місцевими фінансами

Метод	Характеристика
Фінансове планування і прогнозування	Визначення джерел утворення фондів грошових коштів на місцевому рівні та напрямів їх ефективного використання; застосовується для цілеспрямованого впливу на стабільний соціальноекономічний розвиток територій
Фінансове регулювання	Маневрування фінансовими ресурсами та відповідної своєчасної тактичної реорганізації фінансових відносин з метою нейтралізації впливу різноманітних чинників при виконанні фінансових планів територій і забезпечення максимального управлінського ефекту за мінімальних витрат
Фінансовий контроль	Зіставлення фактичних результатів із запланованими та виявленні на цій основі резервів з метою оцінки правильності прийняття управлінських рішень
Оперативне управління	Маневрування наявними фінансовими ресурсами органам місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному витрачанні наявних грошових засобів
Стратегічне управління	Встановлення обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальним одиницям на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних з економічним піднесенням територій, вирішенням соціальних проблем

Водночас вчений виокремлює метод бюджетування – сукупність технологічних процедур бюджетної роботи з аналітично-розрахункової підготовки бюджетів, кошторисів і програм із допомогою порівняння відносної корисності альтернативних варіантів витрачання бюджетних коштів

на конкретні види державної діяльності з урахуванням вартості витрат на досягнення кінцевого результату [11, с.122].

Метод фінансове прогнозування включає різні кількісні та якісні методи, які застосовуються в практичній діяльності органи місцевого самоврядування. В Україні широко використовуються формалізовані методи - прогнозної екстраполяції, системно-структурні, асоціативні, випереджуючої інформації; у зарубіжних країнах поширена практика інтуїтивних методів - індивідуальні та колективні експертні оцінки.

Розвиток методу фінансового контролю передбачає впровадження державного аудиту. Державний аудит це форма державного фінансового контролю, спрямована на сприяння бюджетним установам, державним підприємствам, які отримують державні кошти, у запобіганні фінансовим порушенням, ефективному використанні бюджетних коштів державного та комунального майна та складання достовірної фінансової звітності. У свою чергу, державний аудит включає аудит ефективності.

Аудит ефективності – це форма контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Метою аудиту ефективності є здійснення оцінки досягнення запланованих показників (продукту, ефективності, якості), виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання ресурсів держави [12, с.156].

Існує зв'язок і між функціями управління і методами. Тому існуючі методи впливу на формування результатів діяльності в системі управління доцільно згрупувати за їх напрямками і об'єктами використання, за ступенем впливу, об'єктами, та іншими класифікаційними ознаками.

Методи, що використовуються в управлінні місцевими фінансами можливо систематизувати за групами:

- методи, що забезпечують безпосередню участь органи місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами;

- методи формування, відтворення і ефективного використання фінансового потенціалу;
- методи узгодження інтересів державних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, господарюючих суб'єктів і мешканців;
- фіскальні методи формування місцевих фінансових ресурсів;
- методи організації руху потоків фінансових ресурсів;
- методи формування доходної та видаткової частин бюджету;
- методи розподілу акумульованих фінансових ресурсів за органами управління, напрямками і розпорядниками бюджету;
- методи аналізу, контролю та аудиту за дотриманням параметрів руху потоків фінансових ресурсів та їх кінцевих результатів;
- методи, що спрямовуються на створення умов для формування і розвитку джерел фінансових ресурсів муніципального утворення (встановлення місцевих нормативів забезпечення фінансовими ресурсами, податкових пільг, стандартів ефективності використання фінансових ресурсів);
- статистичні та економіко-математичні методи (методи порівняння, використання абсолютних і відносних показників, балансові методи, методи побудови динамічних рядів, графічні, табличні).

Поділ методів на окремі групи має дещо умовний характер, оскільки тлумачення кожного з них не є однозначним. Водночас визначення і систематизація методів управління місцевими фінансами дозволяє більш обґрунтовано вирішувати низку реформаторських заходів щодо удосконалення системи управління ними, з'ясування особливостей джерел фінансових ресурсів, оптимального упорядкування і вирішення завдань.

Кожному методу притаманні інструменти, водночас і інструменти тяжіють до певних методів. Тому знання і оволодіння методами та інструментами впливу на розвиток місцевих фінансів є обов'язковим і складним завданням для учасників процесів управління.

Таким чином, нині головним завданням є побудова ефективної системи управління місцевими фінансами України. Розв'язання даного завдання лежить в площині удосконалення методів управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. Сучасна система управління місцевими фінансами включає такі методи: фінансове планування (бюджетування) та прогнозування, фінансове регулювання, фінансовий контроль (державний аудит та аудит ефективності), оперативне та стратегічне управління.

Пропонуємо за основними етапами процесу управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування виокремлювати методи: залучення та акумулювання фінансових ресурсів; аналізу та оцінювання фінансових ресурсів; розподілу і використання фінансових ресурсів, що забезпечує системний підхід до визначення методів комплексу фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Ефективне функціонування системи управління місцевими фінансами може бути забезпечене за рахунок підвищення організації проведення комплексної оцінки фінансового стану місцевих бюджетів, створення Кодексу кращої практики, в якому б містився передовий вітчизняний та зарубіжний досвід управління фінансами на місцевому рівні [13].

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері управління сприяє соціально-економічній стабільності в державі. Цим зумовлена необхідність організації системи фінансового забезпечення та важливість розвитку інституту місцевого самоврядування, який відіграє дедалі більшу роль в економічному та соціальному розвитку країни.

### **1.3. Закордонний досвід формування бюджетних ресурсів місцевих органів влади**

Сьогодні механізм формування місцевих бюджетів в Україні не став дієвим стимулом ефективного господарювання.

Підписання Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування вимагає втілення закладених у цьому документі принципів, одним із яких є достатність фінансування для ефективного виконання завдань, покладених на місцеві органи влади. Близько 1/3 доходної частини цих бюджетів формується за рахунок трансфертів з державного бюджету, що ставить соціально-економічний розвиток регіону в жорстку залежність від цього показника.

Бюджетна система ґрунтується на економічних і юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою. У федеративних державах види місцевих бюджетів визначені зазвичай федеральним законодавством та законодавством окремих суб'єктів федерації, в унітарних же чітко визначаються на загальнодержавному рівні. Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, у Іспанії до місцевих бюджетів включено також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави.

Відповідно до Всесвітньої декларації місцевого самоврядування визначено принципи системи формування доходів місцевих бюджетів, які наведені на рис.1.6.

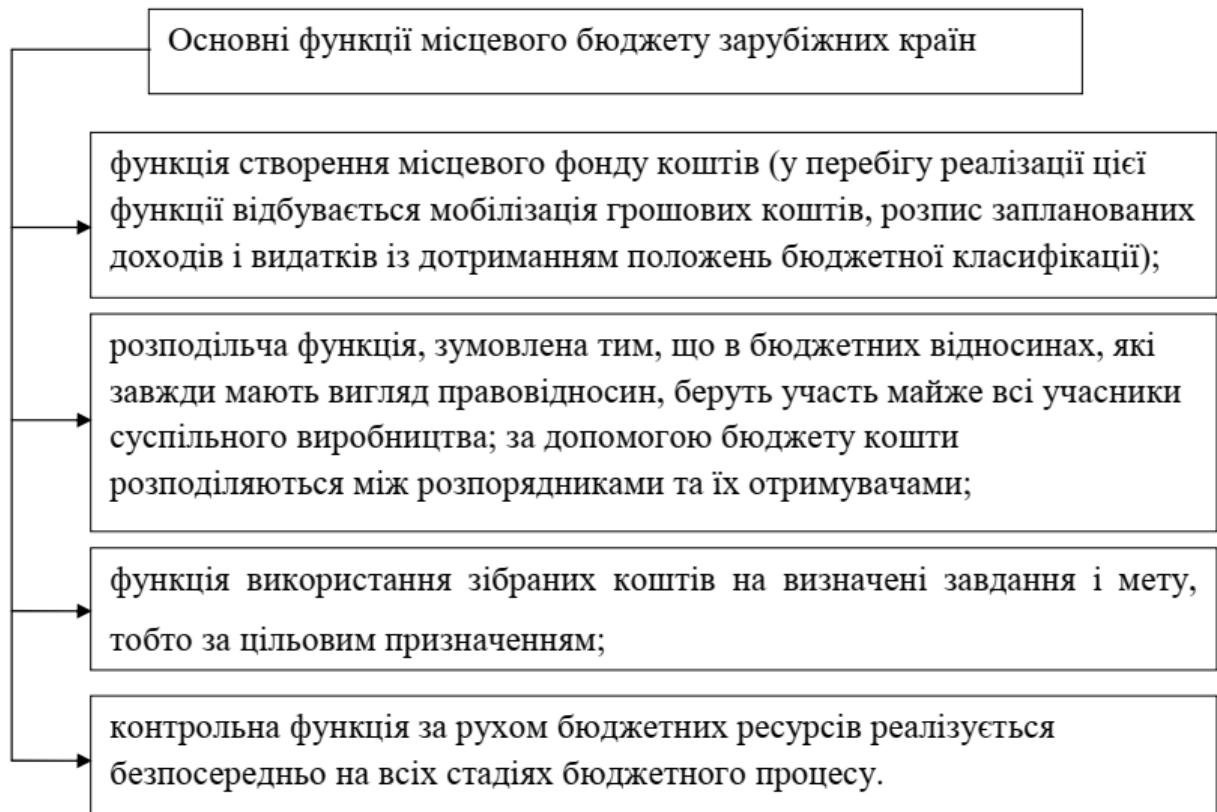
Отже, центральною ланкою фінансів органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети, які формуються на території адміністративних одиниць, що зазвичай мають виборні (представницькі) органи управління. Формування кожного місцевого бюджету зумовлене необхідністю фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Ці повноваження, своєю чергою, пов'язані із розв'язанням питань місцевого значення.



**Рис. 1.6. Принципи формування доходів місцевих бюджетів**

Місцеві бюджети зарубіжних країн мають ряд основних функцій, які наведені на рис.1.7 [15, с.25].





**Рис. 1.7. Основні функції місцевого бюджету**

До того ж, місцеві бюджети є: відбиттям фінансового стану і розвитку територіальної громади (населення, що мешкає на території відповідного органу місцевого самоврядування), позаяк зіставлення прибутків і видатків бюджету наочно виявляє загальні тенденції та проблеми цієї територіальної громади (наявні підстави для визначення причин і пошуку засобів подолання фінансових проблем органів місцевого самоврядування); показником фінансового потенціалу місцевих підприємств (наприклад, збільшення надходжень від податку з підприємств, зараховуваних до місцевих бюджетів, означає те, що підприємства працюють прибутково).

Система місцевих бюджетів може включати різні види бюджетів, а саме: бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування, а також бюджети державних утворень, які є суб'єктами федерації (наприклад, бюджети земель у ФРН, штатів у США, суб'єктів федерацій у Російській Федерації). Система місцевих бюджетів – це сукупність самостійних місцевих

бюджетів, які не входять до складу державного (загального, центрального) бюджету й один до одного. Раніше (зокрема, йдеться про час панування радянської влади в окремих країнах світу й існування СРСР) місцеві бюджети були складовою державного бюджету, чим цілком нівелювався статус самостійних місцевих бюджетів.

Структура бюджету та його формування у кожній країні мають свої національні особливості. У більшості країн місцеві бюджети не включаються до державних чи федеральних бюджетів. Місцеві органи самоврядування самостійно визначають напрямки використання коштів своїх бюджетів. Ці бюджети містять видатки на фінансування підприємств й організацій місцевого господарства, на фінансування здійснюваних місцевими органами заходів у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури, соціального забезпечення, на утримання місцевих органів влади та управління.

Так, у Великобританії бюджет планується із залишків коштів на кінець бюджетного року, враховуються надходження поточного року і планується залишок на кінець звітного року. Планування здійснюється на п'ятирічний період у цінах поточного року з відповідним коригуванням. Місцеві бюджети у частині видатків складаються з двох основних розділів: бюджети поточної діяльності (функціональний) та бюджети нового будівництва (інвестування).

Джерела доходів поділяються на внутрішні – доходи від муніципальної власності, місцевого господарства, податкові, та зовнішні – дотації, кредити (як державні, так і приватні). У США близько 40–60 % доходів регіональних бюджетів-штатів та територіальних одиниць формуються за рахунок трансфертів. Найбільш залежні від федеральної допомоги міста Анкоридж – на 71,3 %, Вашингтон – 40,8 %, а найменш – Йонкерс (Нью-Йорк) – на 1,7 % [16].

У Японії діють два бюджетні рівні – державний та місцевий. Місцевий, у свою чергу, поділяється на префектурний та муніципальний. Особливістю бюджету Японії є те, що невикористані кошти переходять у наступний бюджетний рік. Податкові надходження становлять у державному бюджеті

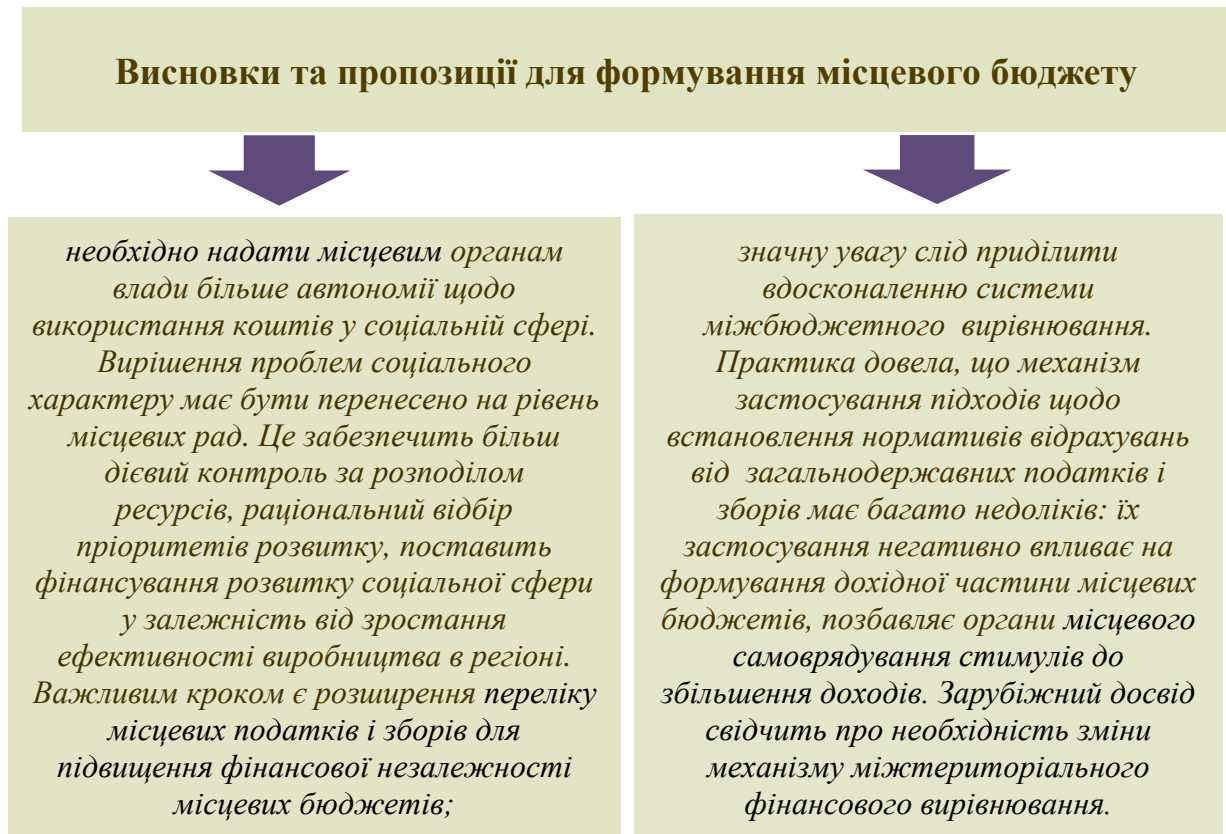
більше половини надходжень. Значну частину надходжень забезпечує випуск державних цінних паперів.

У Німеччині після об'єднання західної і східної частин спостерігається нерівність бюджетної забезпеченості між землями: близько 73,0 % податкових доходів стягуються на рівні федерації, а обсяг переданої фінансової допомоги з федерального бюджету перевищує 20 % доходів земель. Разом з тим у Канаді, де з 12 суб'єктів федерації лише два характеризуються істотно меншою бюджетною забезпеченістю, у федеральний бюджет стягується тільки 48,2 % податкових доходів, обсяг фінансової допомоги становить близько 15 % доходів. У результаті цього і в Німеччині, і в Канаді досягається основна мета міжбюджетного регулювання – здійснюється бажане вирівнювання бюджетної забезпеченості суб'єктів федерації [17]. Найбільша питома вага у доходах бюджету всіх рівнів розвинутих держав належить податкам, які досягають у доходах центральних бюджетів 80-90 %, а в США – понад 95 %. У бюджетах членів федерації та місцевих органів влади питома вага податків перевищує 50 % [18]. У світі є ряд держав, в яких місцеві бюджети наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто практично не залежать або слабо залежать від бюджету центральної адміністрації. Це – Ісландія, США, Люксембург, Австрія, Швеція. У зазначених країнах фінансова автономія місцевих бюджетів знаходиться в інтервалі від 99,2 % до 72,8 %. У Німеччині, Японії, Франції, Фінляндії, Бельгії і Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 68 % до 56 %.[19]. Основу їх фінансової автономії складають місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків. Частка субсидій у доходах місцевих бюджетів коливається від 23 % (США) до 40 % (Японії) [20]. Необхідно відмітити, питома вага таких надходжень у структуру місцевих бюджетів в унітарних країнах є вищою, тоді як у федеративних вона значно менша.

Слід зазначити, що ефективність системи міжбюджетних відносин у розглянутих країнах досягається в результаті забезпечення адекватності дохідних джерел видатковим потребам усіх рівнів бюджетів. Сума власних

доходів бюджету і переданих трансфертів дозволяє повністю виконати встановлені видаткові зобов'язання.

Розглянувши досвід зарубіжних країн, можна зробити висновки та пропозиції щодо формування місцевого бюджету (рис. 1. 8).



**Рис. 1.8. Висновки та пропозиції для формування місцевого бюджету**

Система місцевих бюджетів існує в усіх країнах світу. Проте її розвиток і функції зумовлені рядом національних, політичних та інших факторів.

На формування доходної бази місцевого бюджету впливають різні фактори. Які можна об'єднати в три групи: економічні, соціальні та політичні. Найбільший вплив мають економічні та політичні фактори, оскільки пов'язані з макроекономічними процесами, що відбуваються у сфері суспільного виробництва. До них належать обсяги ВВП, національний дохід, економічний підйом (спад) виробництва, інфляція, безробіття, податкова та бюджетна політика. До економічних факторів належать також інвестиційні витрати на розвиток народного господарства, співвідношення коштів, що спрямовуються

на споживання та накопичення. Політичні фактори безпосередньо пов'язані з забезпеченням обороноздатності держави і підтримкою внутрішнього правопорядку, організації управління державою, зміцнення законодавчої, виконавчої та судової влади.

У західних країнах децентралізація - це активний інструмент, що використовується для реорганізації уряду задля надання державних послуг більш ефективним способом. У країнах, що розвиваються, елементи децентралізованого управління використовуються для прискорення економічного зростання, припинення неефективності і неекономності надання суспільних послуг і макроекономічної нестабільності [21].

Розглядаючи методичні основи бюджетної децентралізації з позиції зарубіжних країн, виділяють дві концепції: бюджетний федералізм і бюджетний унітаризм. Концепція бюджетного федералізму (фіскального федералізму) – форма внутрішньої організації фінансових відносин, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні витратних повноважень між різними рівнями влади з відповідним забезпеченням цих рівнів фіскальною автономією.

Взаємовідносини між центральними, регіональними і місцевими органами влади будуються на договірно-правовій основі. Можна виділити дві основні моделі бюджетного федералізму, які використовуються у федеративних країнах: децентралізовану і кооперативну.

У США використовується децентралізована модель побудови міжбюджетних взаємовідносин, вона характеризується значною фіскальною автономією регіональної і місцевої влади і, як наслідок, обмеженою співпрацею між ними. Центр фактично не працює над проблемами фінансового вирівнювання окремих територій.

Кооперативна модель бюджетного федералізму, навпаки, характеризується тісною співпрацею різних рівнів влади, активною політикою центру щодо фіскального дисбалансу і фінансового вирівнювання територій. Дана модель характерна для Німеччини, Австрії, країн Скандинавії.

Бюджетний унітаризм – це форма внутрішньої організації фінансових відносин, що ґрунтується на принципах, визначених центральними органами влади. Місцеві органи влади достатньо пасивні в забезпеченні єдиних стандартів суспільних послуг, оскільки виконують функціональні повноваження, що на них покладаються.

Таким чином, централізована бюджетна модель властива країнам з унітарним державним устроєм [22]. Нині більшість унітарних країн розширили незалежність місцевих рівнів влади. Даний процес припав на 70–90 рр. роки і отримав назву «бюджетна децентралізація». Так формується змішаний тип міжбюджетних фінансових відносин, який поєднує в собі принципи бюджетного унітаризму і федералізму.

Наприклад, у Великобританії та Японії місцеві органи влади беруть активну участь у фінансуванні соціальних витрат. У Данії, Норвегії, Швеції, Фінляндії широко розвинена система автономності бюджетів різного рівня, не дивлячись на істотну автономію місцевих органів влади. Використовуючи зарубіжний досвід, оцінити рівень децентралізації в країні О. Яфінович пропонує за допомогою трьох аспектів, таких як децентралізація доходів, витрат; процесуальна та організаційна самостійність [15]. Отже, розрахуємо ці показники по країнах Європейського Союзу та в Україні (табл. 1.3).

*Таблиця 1.3*

### **Основні форми побудови бюджетних систем у світі**

Країни-представники	Характеристика групи
Федеративні держави – Австралія, Канада, США; унітарн- Великобританія та Японія	Значна самостійність регіональної та місцевої влади, що опирається на широкі податкові повноваження
Країни Північної Європи, а саме Данія, Норвегія, Швеція і Фінляндія	Висока частка участі регіональної та місцевої влади у фінансуванні соціальних витрат
Федеративні держави Західної Європи, а саме Австрія, Німеччина, Швейцарія	стотна автономність бюджетів різного рівня разом з розвиненою системою їх взаємодії та співробітництва.
Бельгія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія, Іспанія	Низький рівень автономності місцевих бюджетів, залежність від центрального бюджету

Слід відзначити, що в європейських країнах дуже різняться показники частки доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так, найбільше перерозподіляється ВВП через місцеві бюджети у Данії (37,5 %), Швеції (25,8 %), Фінляндії (23 %). Польща, Великобританія, Чехія, Угорщина мають значення цього показника межах 10–15 %. А такі країни, як Австрія, Німеччина, Бельгія, Словенія, Іспанія, перерозподіляють через місцеві бюджети від 5 % до 10 % ВВП. Отже, у всіх трьох групах є абсолютно різні за рівнем розвитку країни.

Дослідження процесу формування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах доводить, що більшість місцевих органів, як правило, не володіє достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Для підтримки регіонів з найслабкішою дохідною базою в міжнародній практиці застосовується система трансфертів і перш за все субсидій. Частка субсидій в доходах місцевих бюджетів коливається від 23 % у США до 40 % у Японії. Характеризуючи зарубіжний досвід субсидування, необхідно звернути увагу на такі особливості: по-перше, для здійснення капітальних витрат створюються спеціальні фонди, що фінансуються за рахунок внесків органів влади і через які здійснюється розподіл спеціальних субсидій; по-друге, регіональні уряди не лише виділяють субсидії, але й фінансують проекти органів місцевого самоврядування [15].

Міжнародний досвід свідчить про те, що здатність органів місцевого управління надавати високоякісні соціальні послуги, поліпшувати умови життя своїх громадян, вдосконалювати інфраструктуру та залучати необхідні ресурси, які б відповідали їх потребам, базується на таких постулатах:

- 1) раціональному розподілі видаткових зобов'язань між різними рівнями влади, сильній і надійній базі доходів зі значною часткою власних;
- 2) «оптимальному» розмірі територіальної громади базового рівня, та раціональному вирішенні питання укрупнення чи об'єднання громад задля досягнення їхніх спільних цілей;

3) стратегії розвитку, що базується на ініціативі знизу, передбачає, власне, виокремлення громадою потреб і пріоритетів та мобілізує громаду на пошук ресурсів, необхідних для послідовного досягнення цілей розвитку.

Місцеві бюджети в багатьох країнах світу близькі за своєю структурою та призначенням. Проте кожна держава по-своєму розв'язує питання правового регулювання відносин та дій, пов'язаних із місцевими бюджетами. При цьому спільним залишається те, що фінансові (бюджетні) операції щодо складання, розгляду, прийняття, виконання місцевого бюджету та контролю за його виконанням є об'єктом бюджетних правовідносин. Правовому регулюванню цих відносин приділено значну увагу, позаяк публічні фінанси завжди перебувають під «пильним наглядом» законодавця.

## **Висновки до розділу 1**

1. Аналіз наукових підходів до тлумачення поняття «управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування» дає змогу стверджувати, що в зарубіжній і вітчизняній науковій літературі відсутній єдиний погляд щодо визначення його сутності. На основі методологічного синтезу положень наукових праць учених визначено цього поняття, яке пропонується розуміти як систему залучення, акумулювання, розподілу та використання публічних і приватних коштів, залучених із зовнішніх та внутрішніх джерел для задоволення потреб жителів села чи добровільного об'єднання у громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Зокрема, обґрунтування сутності «управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування» є важливим не тільки з наукової точки зору, а й для ефективного здійснення своєї діяльності органами місцевого самоврядування. Враховуючи, що управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування залежить від значної кількості суб'єктів, їхнім головним завданням має стати координація діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного функціонування системи фінансового



забезпечення органів місцевого самоврядування. Тому в ідеалі має бути забезпечена цілеспрямована діяльність усіх суб'єктів, з якими взаємодіє місцеві органи влади. Формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в першу чергу визначається рівнем економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці і відбувається під впливом багатьох чинників економічного та позаконотомічного характеру. До їхнього числа доцільно зарахувати такі: закріплену в бюджетному законодавстві модель розподілу бюджетних ресурсів; специфіку системи оподаткування.

2. Сучасна система управління місцевими фінансами включає такі методи: фінансове планування (бюджетування) та прогнозування, фінансове регулювання, фінансовий контроль (державний аудит та аудит ефективності), оперативне та стратегічне управління. Пропонуємо за основними етапами процесу управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування виокремлювати методи: залучення та акумулювання фінансових ресурсів; аналізу та оцінювання фінансових ресурсів; розподілу і використання фінансових ресурсів, що забезпечує системний підхід до визначення методів комплексу фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

3. Фінансові ресурси місцевого самоврядування, місцеві бюджети в багатьох країнах світу близькі за своєю структурою та призначенням. Проте кожна держава по-своєму розв'язує питання правового регулювання відносин та дій, пов'язаних із місцевими фінансами.

Дослідження процесу формування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах доводить, що більшість місцевих органів, як правило, не володіє достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Для підтримки регіонів з найслабкішою дохідною базою в міжнародній практиці застосовується система трансфертів і перш за все субсидій.

## РОЗДІЛ 2

### ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 2.1 Аналіз фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та тенденції їх змін в Україні

Розглядаючи фінансові ресурси органів місцевого самоврядування (ОМС) необхідно зауважити, що всі зміни в їх формуванні та використанні наразі пов'язані з реформуванням місцевого самоврядування, зокрема проведенням реформи фінансової децентралізації. В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, законів «Про співробітництво територіальних громад»[24], «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[25] та змін до Бюджетного[27] і Податкового кодексів[26] – щодо фінансової децентралізації. Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (групада – район – область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – групадам. А також – створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам. Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання. Таким чином, наразі актуально проаналізувати фінансові ресурси ОМС саме в контексті проведення фінансової децентралізації.

В контексті децентралізації однією із головних тез є збільшення обсягів надходжень саме до місцевих бюджетів (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Питома вага надходжень до місцевих бюджетів у структурі  
зведеного бюджету України, %**

Статті доходів, %	2015	2016	2017	2018	2019	2019 р. до 2015 р., +/-
Податкові надходження	21,2	19,3	22,6	24,3	23,6	+2,4
Неподаткові надходження	15,2	14,4	17,4	16,8	14,5	-0,7
Інше	19	49,8	30,2	7,3	55,8	+36,8
Всього	20	18,5	21,8	22,6	22,2	+2,2
<b>Податкові надходження</b>						
Податок на доходи фізичних осіб	83,2	54,9	56,9	59,6	60,1	-23,1
Акцизний податок	0,4	10,9	11,4	10,8	10,4	+10
Податок на прибуток підприємств	0,6	11	9,8	8,8	8,8	+8,2
Місцеві податки і збори	100	100	100	98,7	100	0,0
Плата за користування надрами	7,2	2,7	2,7	2,5	7,5	+0,3
Інше	17,7	22,7	61,7	148,2	27,8	+10,1
Всього	21,2	19,3	22,6	24,3	23,6	+2,4
<b>Неподаткові надходження</b>						
Надходження бюджетних установ	30,3	36,7	30,2	32,3	34,7	+4,4
Доходи від власності та підприємницької діяльності	5,6	4,9	11,7	7,9	4,5	-1,1
Адміністративні збори та платежі	23	15,9	29,5	27,6	23,7	+0,7
Інше	5,7	17	15,7	19,9	16,2	+10,5
Всього	15,2	14,4	17,4	16,8	14,5	-0,7

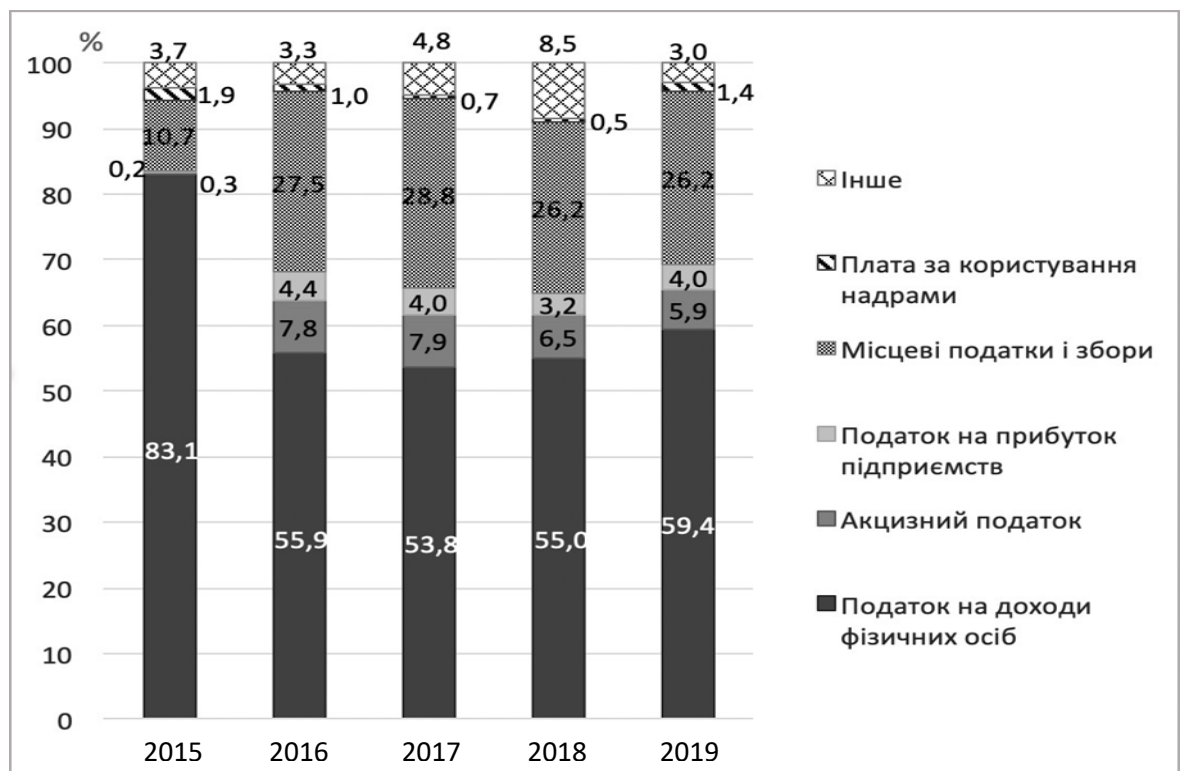
Джерело: сформовано автором за даними джерела [30]

Як ми можемо судити з динаміки, відображеної в табл. 2.1, суттєвого зростання ролі місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України не відбулося. Так, частка податкових надходжень зросла на 2,4% у порівнянні із дореформенним періодом, проте, це зростання є незначним, окрім того, у порівнянні із 2018 р. спостерігається спад. Значно помітнішим є зростання

надходжень за статтею “інше” (+36,8%), проте, ця тенденція також не є сталою, особливо зважаючи на показник 2016 р. (49,8%) і помітний спад у 2017–2018 рр. відповідно.

Таким чином, стверджувати про значний перерозподіл бюджетних надходжень на користь місцевих бюджетів не можна. Однак, порівнюючи динаміку показників при більшій деталізації можемо відзначити певний перерозподіл джерел надходження. Так, основними статтями приросту надходжень до місцевого бюджету стали акцизний податок, податок на прибуток підприємств, інші податкові та неподаткові надходження. Натомість, найсуттєвіше зменшення питомої ваги місцевих бюджетів у структурі доходів відбулося за статтею «податки на доходи фізичних осіб».

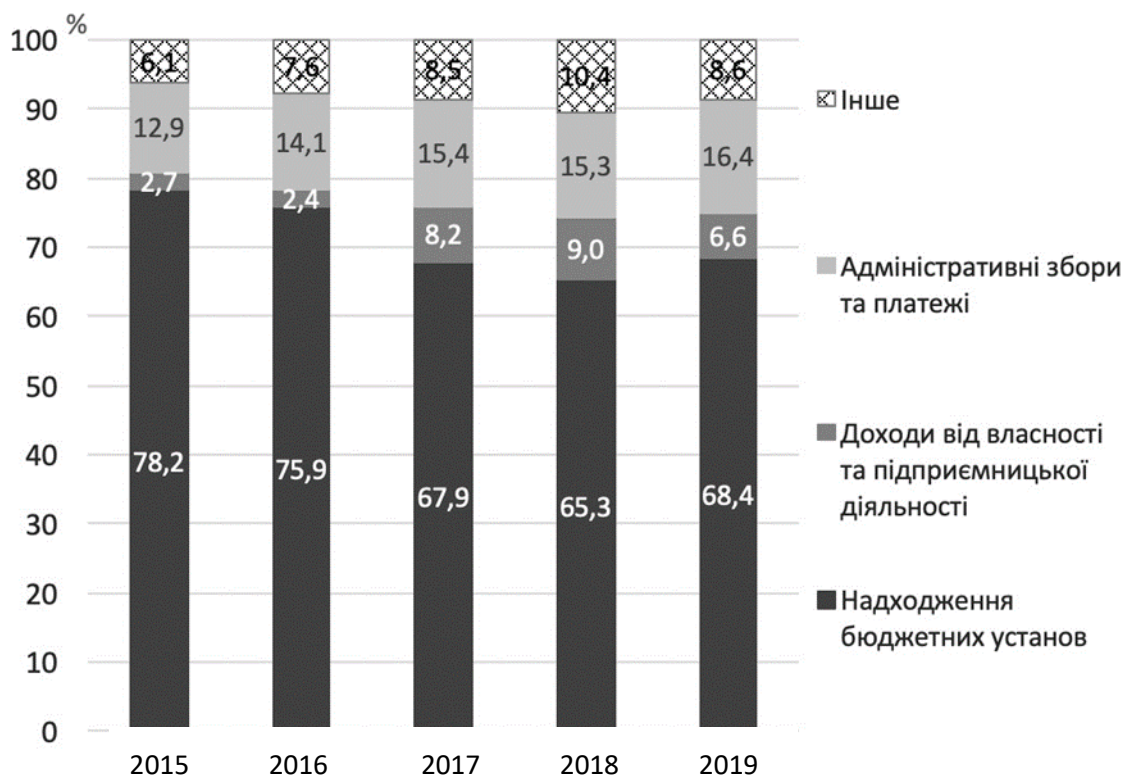
Більш детально зміни у структурі надходжень до місцевих бюджетів можна побачити на рис. 2.1.



**Рис. 2.1. Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України (за даними джерела [30])**

Як бачимо з рис. 2.1, основна тенденція перерозподілу, яка стала помітною відразу після початку бюджетної децентралізації – це скорочення питомої ваги ПДФО у загальному обсязі податкових надходжень (з 83,1 до 59,4%). Серед вагомих факторів цього відзначимо різке зростання питомої ваги місцевих податків та зборів (з 10,7 до 26,2% за 2015–2019 рр.), а також приріст питомої ваги податків на прибуток підприємств (з 0,2 до 4,0%) та акцизного податку (з 0,3 до 5,9%). Таким чином, в контексті децентралізації ми можемо спостерігати зміну часток податків, що на даний момент має позитивний вплив на загальну фінансову спроможність громад.

Схожі тенденції можемо також спостерігати, оцінюючи структуру неподаткових надходжень до місцевих бюджетів (рис. 2.2).



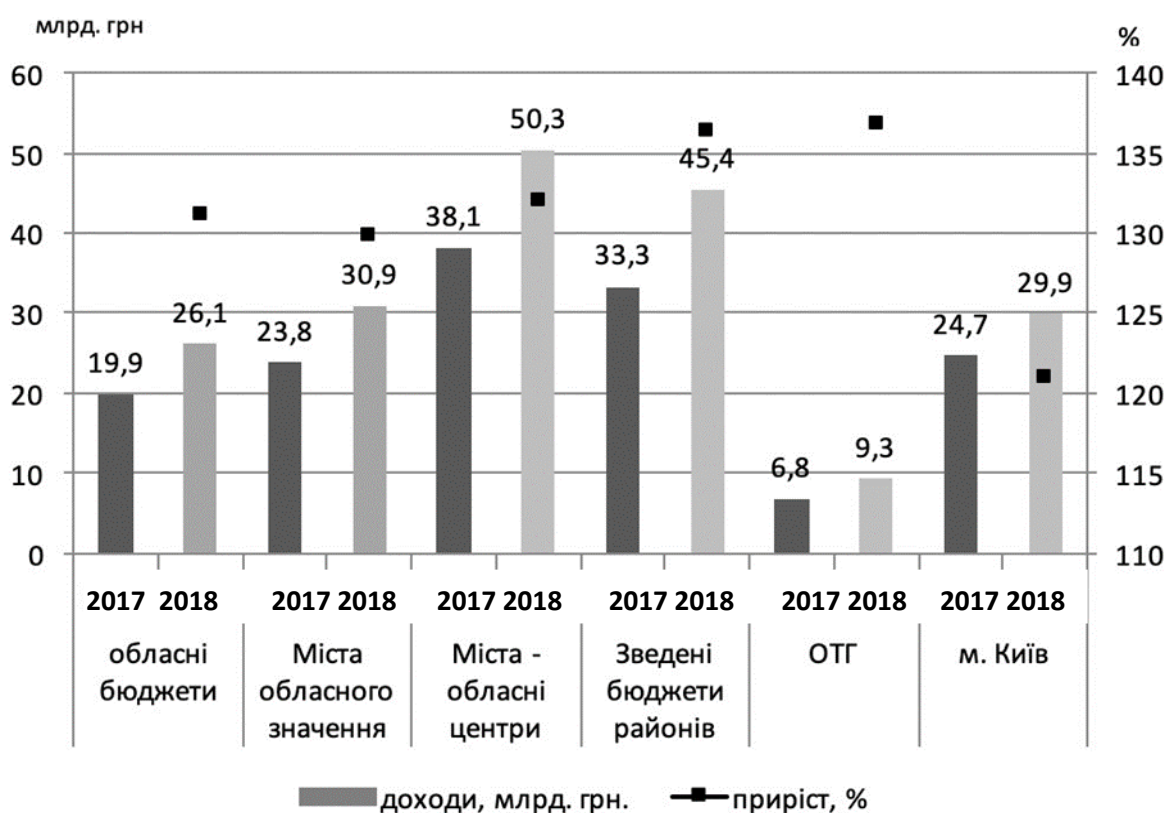
**Рис. 2.2. Структура неподаткових надходжень до місцевих бюджетів України (за даними джерела [30])**

Так, маємо зменшення питомої ваги надходжень бюджетних установ (з 78,2 до 68,4%) і збільшення усіх інших джерел надходження -

адміністративних зборів та платежів, доходів від власності та підприємницької діяльності та інше.

Констатуючи структурні зміни у місцевих бюджетах важливо ідентифікувати їх склад. Так, на сьогодні, відповідно до БКУ, основними видами місцевих бюджетів є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування (бюджети місцевого самоврядування- бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад).

Аналіз окремих видів бюджетів за період 2017–2018 рр. (рис. 2.3) засвідчує, що найвищими темпами зростали доходи бюджетів ОТГ (136,9%) та зведених бюджетів районів (136,4%).



**Рис. 2.3. Зростання доходів місцевих бюджетів у 2017–2018 рр., млрд грн [31]**

Як бачимо, обсяги бюджетів ОТГ до 2018 р. були досить невеликими порівняно з іншими місцевими бюджетами. Проте, вони демонстрували кращі темпи зростання власних доходів, ніж вони становлять по всіх інших місцевих бюджетах України, навіть більше, ніж по бюджетах міст обласного значення. Так, зокрема, надходження власних доходів місцевих бюджетів ОТГ за 2018 р. зросли на 87,0% та склали 9,3 млрд грн (+4,3 млрд грн).

Враховуючи те, що ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2017 р., тільки в 2018 р. отримали 60% надходжень від ПДФО до своїх місцевих бюджетів, то їх власні ресурси у порівнянні з аналогічним періодом 2017 р. зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд грн (+3,2 млрд грн). очевидно, що це додало ОТГ вагомих фінансових переваг. Необхідно зазначити, що темп зростання власних доходів ОТГ, які вже у 2017 р. отримували зарахування 60% ПДФО до своїх бюджетів, становить +34,2% (+1,1 млрд грн). Це більше, ніж на 3% від середнього показника по Україні (темп зростання власних доходів по місцевих бюджетах України – 31%) (табл. 2.2.).

Таблиця 2.2

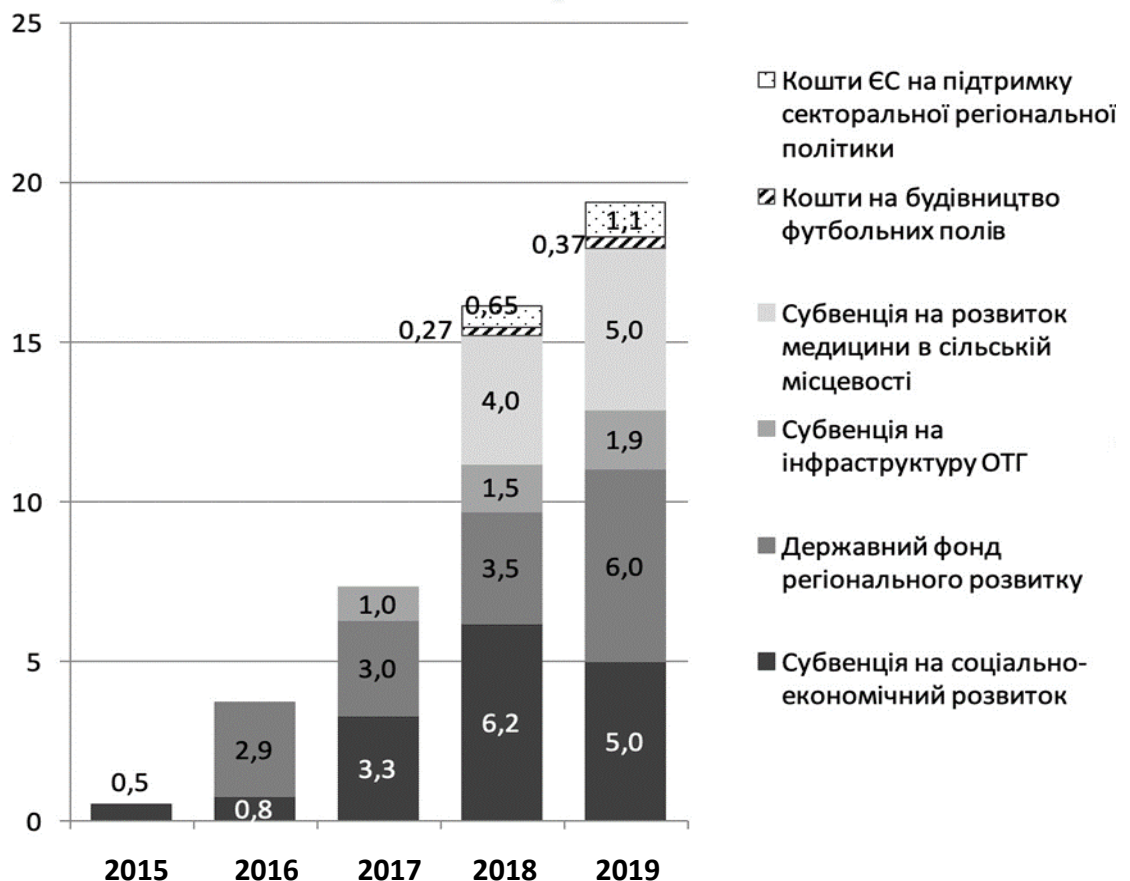
### Надходження власних доходів ОТГ у 2018-2019 рр.

Платежі до бюджету	ОТГ, всього			з них					
				9 ОТГ, які об'єдналися у 2016 р.			ОТГ, які об'єдналися у 2017 р.		
	2017 р.	2018 р.	2018 р. до 2017 р., %	2017 р.	2018 р.	2018 р. до 2017 р., %	2017 р.	2018 р.	2018 р. до 2017 р., %
Всього	4959,6	9275,6	187,0	3261,6	4376,6	134,2	1698,0	4899,0	288,5
Податок на доходи фізичних осіб	1749,0	5211,7	298,0	1749,0	2470,1	141,2	-	2741,6	-
Плата за землю	709,1	794,2	112,0	367,8	417,2	113,4	341,3	377,0	110,5
Акцизний податок	1168,1	1402,0	120,0	559,0	651,7	116,6	609,1	750,3	123,2
Єдиний податок	1042,0	1402,6	134,6	449,2	605,5	134,8	592,8	797,1	134,5
Податок на нерухоме майно	76,8	132,5	172,5	35,6	60,3	169,4	41,2	72,2	175,2

Джерело: сформовано автором за даними джерела [32]

Також, варто зазначити, що надходження власних доходів місцевих бюджетів ОТГ за 2019 р. у порівнянні з аналогічним періодом 2018 р. зросли на 62,1% та становили 20,8 млрд грн (+8,0 млрд грн).

Отже, маємо позитивні темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів, що зумовлено діями Уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, вживати заходи з пошуку резервів їхнього наповнення та підвищувати ефективність адміністрування податків і зборів. Водночас, порівняно з попередніми роками, у 2019 р. спостерігається позитивна динаміка щодо збільшення загального державного фінансового ресурсу на підтримку органів місцевого самоврядування, в тому числі і ОТГ (рис. 2.4).



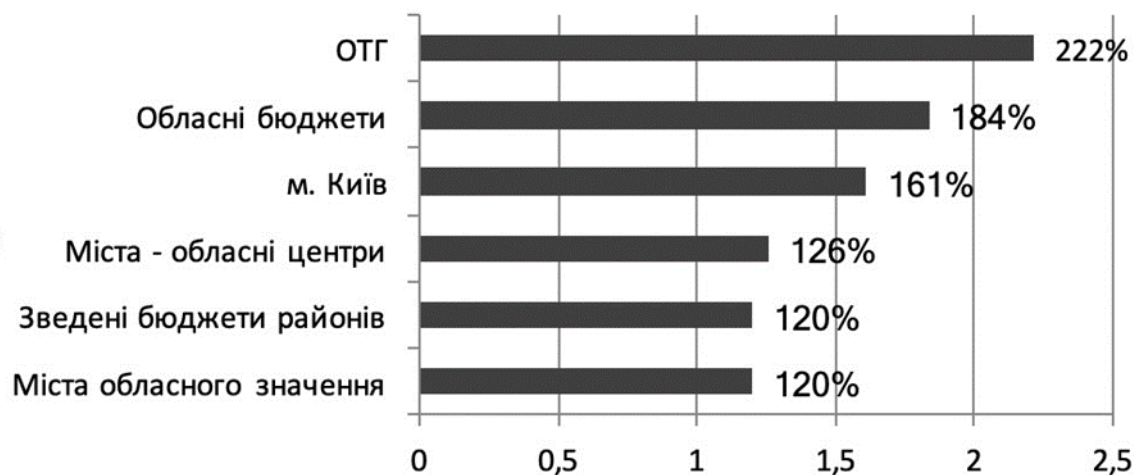
**Рис. 2.4. Обсяги коштів державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, млрд грн. [33]**



Як бачимо з рис. 2.4, за період з 2015 р. статті витрат державної підтримки місцевого самоврядування суттєво диверсифікувалися і зросли. Так, якщо в 2015 р. державою виділялося тільки 0,5 млрд грн як субвенції на соціально-економічний розвиток, то у 2019 р. сукупний обсяг фінансової підтримки перевищував 19 млрд грн, з яких 5 млрд грн становила субвенція на соціально-економічний розвиток, 6 млрд грн – на фінансування проектів ДФРР, 1,9 млрд грн – субвенція на інфраструктуру ОТГ, 5,0 млрд грн – субвенція на розвиток медицини в сільській місцевості, 0,37 млрд грн – кошти на будівництво футбольних полів і 1,1 млрд грн – кошти Європейського союзу (ЄС) на підтримку секторальної регіональної політики.

Ще одним позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є поступове зростання інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. Обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів за 2018 р. становив 74,3 млрд грн, що на 21,7 млрд грн, або на 41,3% вище від рівня попереднього року.

Серед усіх місцевих бюджетів найвищий темп зростання капітальних видатків у порівнянні з 2017 р. мав місце по бюджетах ОТГ (у 2,2 рази більше) та по обласних бюджетах (на 83,6% більше) (рис. 2.5).



**Рис. 2.5. Темп зростання капітальних видатків місцевих бюджетів у 2018 р. [51]**

При цьому частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів (загальний та спеціальний фонд разом) залишилась на рівні

2017 р. та склала 15,2%. Для порівняння: у 2016 р. цей показник склав 11,6%, а у 2014–2015 рр. – лише 6,4%.

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

Поточний позитивний статус реформи місцевого самоврядування станом на 1 січня 2020 р. характеризується такими досягнутими результатами:

- 3793 територіальні громад об'єдналися у 830 ОТГ, враховуючи 24 міста обласного значення, які вже обрали органи управління і мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;
- 70 ОТГ очікують рішення Центральної виборчої комісії (ЦВК) про призначення перших виборів;
- загальна кількість мешканців ОТГ становить 7,0 млн осіб (19,8% від загальної кількості населення України);
- середня кількість жителів ОТГ становить 8433 осіб (більше 5000, необхідних для спроможної ОТГ);
- власні доходи ОТГ зросли у більш ніж 3,4 рази з 68,4 млрд грн (2014 р.) до 233,9 млрд грн (2018 р.);
- за підтримки U-LEAD засновано 24 Центри розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС);
- започатковано 26 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та 1 мобільний ЦНАП із приблизно 600 ЦНАПів, які отримують підтримку U-LEAD [35].

Також було ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» [36] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [37], затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [38].

Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

У свою чергу, аналізуючи стан фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, відзначимо ключові його особливості:

- фінансова децентралізація зумовлює і стимулює створення нових адміністративно-територіальних одиниць – ОТГ;
- забезпечено диверсифікацію фінансового забезпечення громад, перерозподіл статей надходження фінансових ресурсів;
- протягом останніх років спостерігається чітка тенденція збільшення обсягів фінансування статей, які стосуються розвитку;
- фінансування розвитку ОТГ є одним із пріоритетів сучасної системи місцевих бюджетів.

Загалом реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації на сьогодні виявилась найрезультативнішою і найпомітнішою щодо створення та підтримки належного сприятливого бізнесового та життєвого середовища, необхідного для самореалізації людини, захисту прав і свобод, надання якісних публічних послуг тощо. Не випадково, протягом 2015–2019 рр. ця реформа є однією з найбільш згадуваних реформ у виступах Президента України, депутатів усіх рівнів, міністрів та ін. [39].

Отже, система фінансового забезпечення розвитку територіальних громад сьогодні перебуває на етапі реформування і становлення. Вона тісно пов'язана із децентралізаційними процесами й на даний час її основним пріоритетом є формування фінансових передумов для створення спроможних ОТГ. Про це свідчить позитивна динаміка зростання обсягів фінансування та структура витрат, яка наразі спрямовується не тільки на поточні витрати, а й на розвиток. Це забезпечує суттєві імпульси для нарощування фінансового потенціалу й вирішення питань місцевого значення.

## **2.2. Мониторинг фінансового забезпечення розвитку територіальних громад**

У 2014 р. були схвалені та затверджені ряд документів, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації а саме: Урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [40], затверджено План заходів з її реалізації [41], відповідно було внесені зміни до БКУ та ПКУ.

Зміни до Бюджетного Кодексу України, фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень [43]. При цьому головною рушійною силою процесу утворення ОТГ є фінансове забезпечення їх діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень.

Указом Президента України «Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 р. визначено підвищення правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування. У цьому ж році Урядом прийнято розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» [44]. У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі. Таким чином, прийнято середньострокову Дорожню карту реформи, що дає можливість громадам планувати і бюджети, і свій розвиток не на рік, а на перспективу. Середньостроковим планом передбачено

100% об'єднання населених пунктів у спроможні територіальні громади до 2020 р.

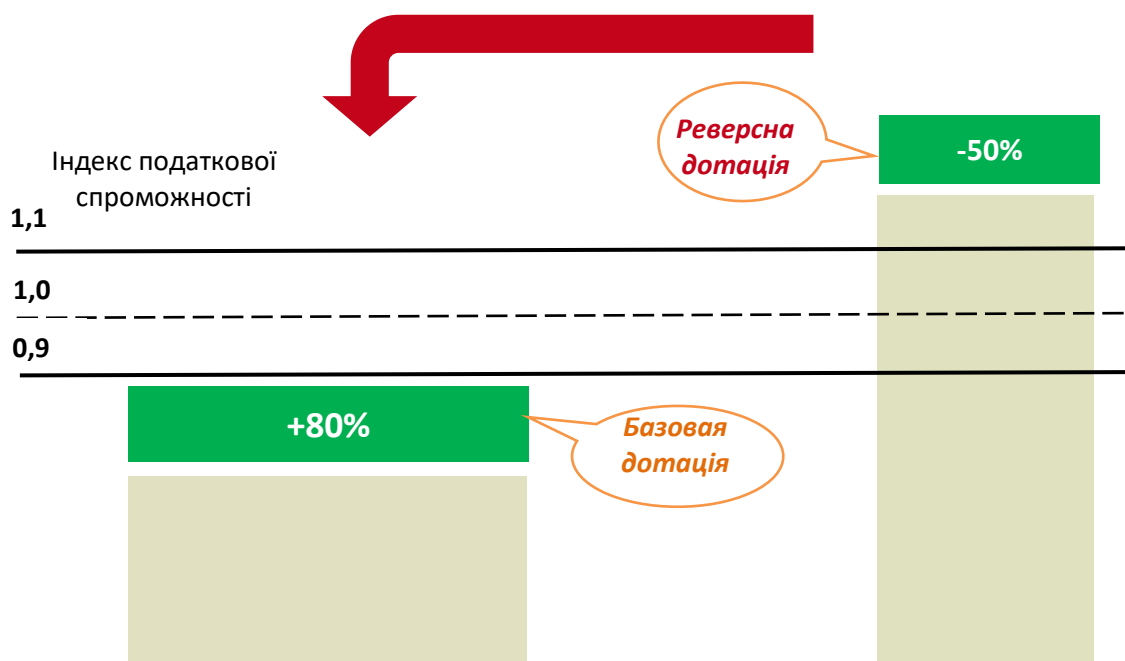
Зміни до БКУ щодо запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування дозволять громадам складати трирічні місцеві фінансові плани, що є не просто технічною зміною у формуванні бюджету шляхом додавання ще двох бюджетних періодів до розрахунків, а системною зміною бюджетної політики. Це має забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів. Також це посилить бюджетну дисципліну, адже будуть визначатися та відображатися наслідки поточної бюджетної політики протягом наступних років і буде забезпечуватися дотримання стель видатків.

Фінансове стимулювання громад до об'єднання здійснюється через:

- механізм переходу бюджетів ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;
- розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізацію видаткових повноважень місцевих органів влади;
- запровадження нових видів трансфертів;
- можливість отримувати фінансування проектів розвитку з Державного фонду регіонального розвитку, державно-приватного партнерства і т. ін.

Зокрема, Бюджетного кодексу України передбачено перехід бюджетів ОТГ до прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом (раніше міжбюджетні відносини відбувалися виключно через районні бюджети). Тобто, законом про державний бюджет на плановий рік бюджетам ОТГ затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Як вже згадувалося вище, це – базова та реверсна дотації, 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 БКУ) [45].

Базова та реверсна дотації спрямовані на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій (рис. 2.6).



**Рис. 2.6. Механізм горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів**

Горизонтальне вирівнювання означає пропорційний розподіл податків між місцевими бюджетами за затвердженою формулою для усунення або зниження нерівності в податковому потенціалі територій[45]. Метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення єдиного стандартного рівня споживання державних послуг жителями різних регіонів країни.

Базова дотація надається з державного місцевим бюджетам, а реверсна дотація навпаки – передається з місцевих до державного бюджету. Це два протилежних за напрямом руху грошових потоки, що функціонують між державним і місцевими бюджетами.

Базова дотація перераховується з державного бюджету місцевим і є основним інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих

бюджетів. Оскільки ця дотація надається місцевим бюджетам з загального фонду державного бюджету, то основними джерелами перерахування цього трансферту будуть загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету. Реверсна дотація перераховується в протилежному до базової дотації напрямі – з місцевих бюджетів до державного, зокрема для горизонтального вирівнювання податкового потенціалу територій. Таким чином, кошти реверсної дотації в подальшому виступають фінансовим ресурсом для перерахування базової дотації.

Отже, метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення єдиного стандартного рівня споживання державних послуг жителями різних регіонів держави. Механізм горизонтального вирівнювання зорієнтований на вирішення таких питань, як вирівнювання рівня споживання державних послуг населенням, що проживає в різних адміністративно-територіальних одиницях країни, так і вирівнювання вартості державних послуг у межах рівня влади з урахуванням індексу бюджетних витрат.

Порядок перерахування базової та реверсної дотацій регламентується Порядком перерахування міжбюджетних трансфертів затвердженим постановою Кабінету Міністрів України [46]. Відповідно до розпису держбюджету, органами Казначейства України здійснюється перерахування базової дотації та реверсної дотації щодавно.

Освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у таких типах навчальних закладів:

- заклади загальної середньої освіти усіх ступенів;
- шкільні відділення навчально-виховних комплексів “заклад дошкільної освіти - заклад загальної середньої освіти”, “заклад загальної середньої освіти – заклад дошкільної освіти”;
- спеціалізовані школи (школи-інтернати), включаючи школи-інтернати з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів для поглибленої підготовки дітей в галузі науки і мистецтв, інших галузях, заклади спеціалізованої освіти спортивного профілю із специфічними умовами

навчання, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою; ліцеї (ліцеї-інтернати); гімназії (гімназії-інтернати); колегіуми (колегіуми-інтернати)

- вечірні (змінні) школи;

- загальноосвітні навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; спеціальні загальноосвітні школи-інтернати; загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей та сімей патронатних вихователів);

- заклади загальної середньої освіти для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційні центри, інклюзивно-ресурсні центри;

- заклади професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти, а саме на оплату праці з нарахуваннями викладачів, які викладають предмети згідно з Державним стандартом базової і повної загальної середньої освіти.

Обсяги освітньої субвенції затверджуються у Законі України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік окремо для кожного місцевого бюджету, що отримує таку субвенцію з державного бюджету.

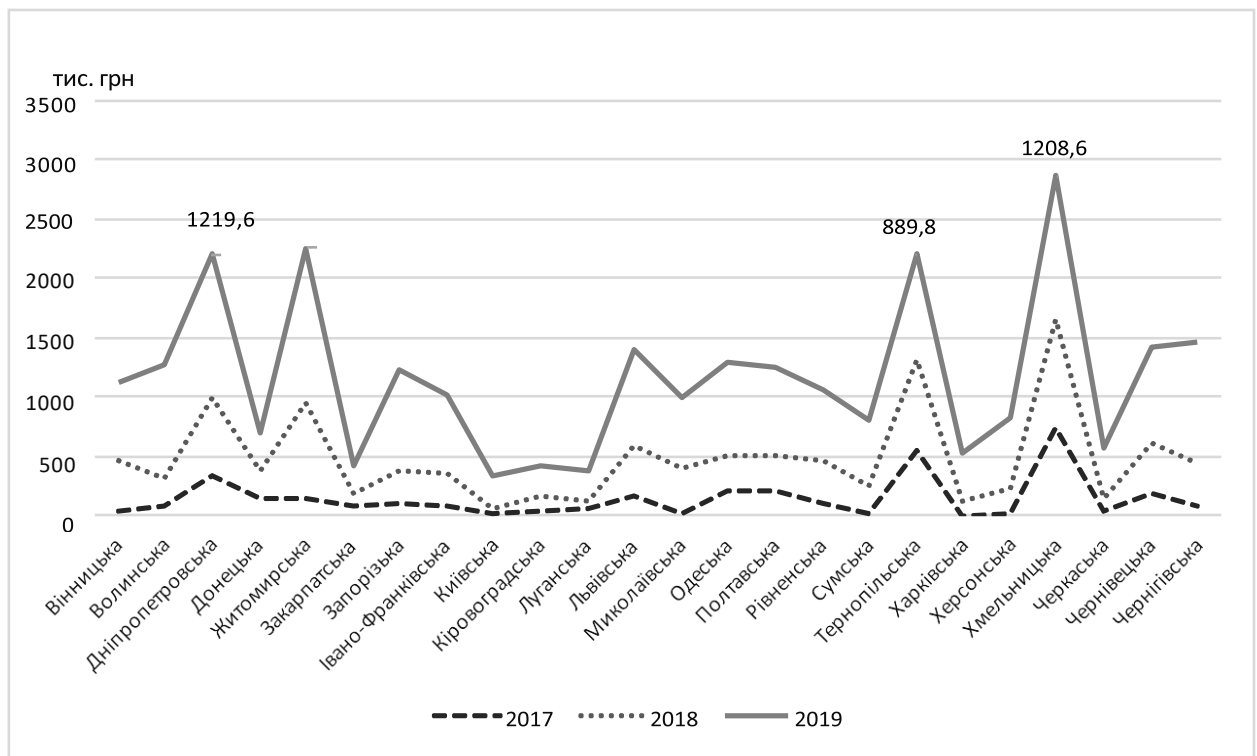
Медична субвенція надається місцевим бюджетам з метою фінансового забезпечення реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у сфері охорони здоров'я. Спрямовується на оплату поточних видатків медичних закладів, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Ця субвенція може надаватись бюджету Автономної Республіки Крим, обласним і районним бюджетам, міським (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетам і бюджетам ОТГ, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад. Місцеві ради мають право передавати кошти медичної субвенції у вигляді міжбюджетного



трансферту іншим бюджетам для надання медичних послуг за місцем обслуговування населення [47].

На 2019 р. місцевим бюджетам, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, в тому числі бюджетам ОТГ, крім базової та реверсної дотації, освітньої та медичної субвенцій, було передбачено додаткову дотацію. Така додаткова дотація надається з 2017 р., зокрема у зв'язку із передачею на фінансування з місцевих бюджетів усіх видатків (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по загальноосвітніх закладах та видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для закладів охорони здоров'я.

Загалом можна стверджувати про щорічне збільшення розміру дотацій, що надавались бюджетам ОТГ (рис. 2.7).



**Рис. 2.7. Міжбюджетні трансферти до ОТГ[49]**

Таким чином, слід зазначити, що у 2019 р. загальний обсяг міжбюджетних трансфертів передбачений ОТГ значно зріс у порівнянні з 2017–2018 рр. Так, обсяг освітньої субвенції у 2018 р. збільшився більш ніж в 6 разів у порівнянні з 2017 р. і більш ніж у 2 рази у порівнянні з 2018 р., не зважаючи на те, що в обсягах освітньої субвенції на 2017 р. були передбачені

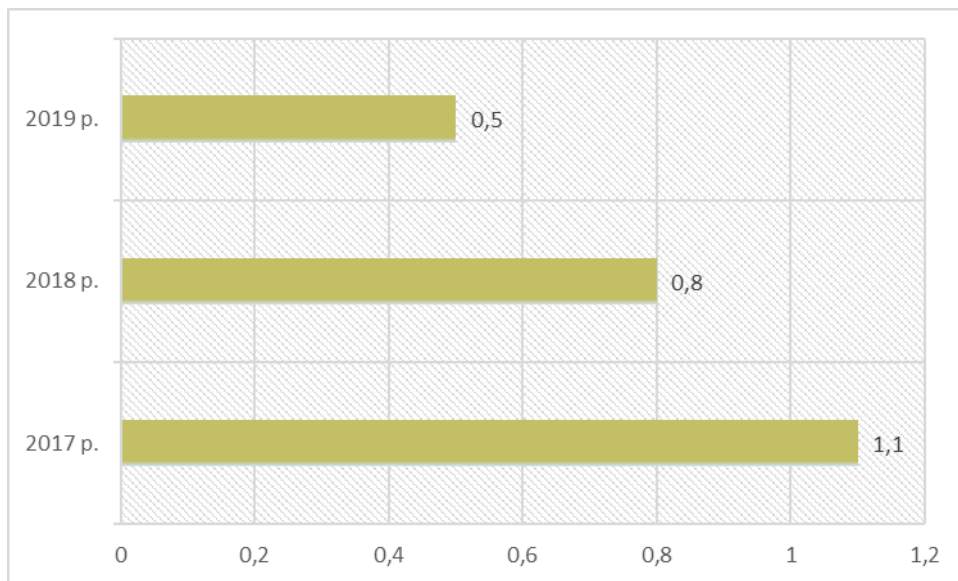
всі поточні видатки на утримання закладів загальної середньої освіти (заробітна плата складала лише їх частину), а починаючи з 2018 р. кошти освітньої субвенції використовувалися виключно на оплату праці педагогічних працівників. Таке зростання обсягу освітньої субвенції в більшій мірі пояснюється збільшенням кількості новоутворених ОТГ, а також внесенням змін до розрахунку Формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами з 1 січня 2019 р., що враховує такі показники як кількість учнів, особливості території і відповідає вимогам БКУ, де визначено, що освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти.

Значними темпами у 2019 р. зросли й обсяги медичної субвенції, яка у 2017 р. була спрямована на видатки бюджетів ОТГ для оплати поточних видатків закладів охорони здоров'я. Однак з 2018 р. з переліку таких поточних видатків були виключені поточні видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Зростання обсягів медичної субвенції має також прямопропорційну залежність зі збільшенням кількості новоутворених ОТГ та відповідає вимогам БКУ.

Крім того, Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ шляхом надання ОТГ коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Так, у 2019 р. усі 665 ОТГ, утворені у 2016–2018 рр., отримали субвенцію на формування інфраструктури [49].

Разом з тим, державна фінансова підтримка добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ у розрахунку на 1 жителя з кожним роком зменшується, оскільки кількість ОТГ з кожним

роком зростає, і доступний обсяг фінансового ресурсу на формування їхньої інфраструктури не задовольняє потреб у такому фінансуванні. У середньому на одного сільського жителя виділено субвенцію у 2017 році громадам, утвореним у 2016 р. – 1,1 тис. грн; – у 2018 р. громадам, утвореним у 2017 р. – 0,8 тис. грн; у 2018 р. громадам, утвореним у 2018 р. – 0,5 тис. грн (рис. 2.8).



**Рис. 2.8. Обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ на 1 жителя, тис. грн [50]**

Як наслідок, громади, які добровільно об'єдналися у 2018 р., отримали у 2019 р. ресурс нижчий, ніж отримали громади, які об'єдналися у 2017 р. та які об'єдналися у 2016 р. У результаті цього виникли диспропорції у рівнях фінансового забезпечення утворених ОТГ на формування їхньої інфраструктури.

Слід зауважити, що бюджети територіальних громад, які не об'єдналися, не отримують міжбюджетні трансферти із державного бюджету, тому в них все одно є стимули до об'єднання. Загалом на сьогодні розширено джерела формування доходів ОТГ.

На відміну від звичайних територіальних громад, до бюджетів ОТГ, крім доходів, що отримували бюджети до їх об'єднання, зараховується 60% ПДФО. Раніше цей податок зараховувався до районного бюджету.

За своєю економічною суттю ПДФО є платою фізичної особи за послуги, які надаються їй громадою, на території якої така фізична особа зареєстрована і проживає. Відповідно, для належного надання своїм жителям необхідних послуг, територіальна громада повинна мати певний ресурс, основна частина якого формується саме за рахунок ПДФО.

Однак, є певні труднощі із справлянням цього податку. Так, у процесі роботи над визначенням податкової бази та моніторингу надходжень до бюджету обов'язкових платежів, органи місцевого самоврядування стикаються з непоодинокими випадками, коли платники податків, розташовані на території громади не належним чином виконують свої податкові зобов'язання. Поширеною проблемою залишається недотримання значною кількістю платників вимог бюджетного та податкового законодавства в частині зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем розташування відокремлених підрозділів юридичних осіб. Тобто, всупереч чинному законодавству окремі платники, які мають відокремлені підрозділи (філії, представництва, відділення і т.п.), сплачують ПДФО не за місцем їх розташування, а за місцем реєстрації та територіального розміщення материнської структури [45].

Також 25% коштів від екологічного податку залишаються в бюджеті ОТГ, на території якої він був сплачений. Найбільшими платниками екологічного податку є підприємства металургійної, видобувної, переробної галузі економіки, а також житлово-комунальний і паливно-енергетичний сектори. Нажаль, екологічний податок не виконує свої функції – не стимулює підприємства до зниження негативного впливу на навколишнє середовище. Це відбувається тому, що його ставка є настільки маленькою порівняно з необхідними інвестиціями з модернізації. Крім того, кошти, одержані від сплати екологічного податку, використовуються неефективно [51]. Отже, тут потрібний окремий новий фінансовий механізм, який би виконував зазначену функцію стимулювання.

Важливим джерелом надходжень до доходів бюджетів ОТГ став акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів). Акцизний податок є нерівномірним для різних територій. На жаль, в Україні акциз традиційно сприймають як джерело для покриття бюджетного дефіциту, а соціальну складову обходять увагою. Головний недолік цього джерела полягає в узалежненні отримання коштів до бюджету від кількості споживання в громаді алкогольних та тютюнових виробів.

Для визначення акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджету ОТГ можна використати дані з ДПІ про перелік суб'єктів сплати податку та об'єм реалізованої підакцизної продукції.

Ставки єдиного податку для юридичних і фізичних осіб визначаються згідно ст. 293 розділу XIV ПКУ. Ставка єдиного податку на відповідний рік для фізичних осіб – підприємців 1 і 2 груп розраховується у відсотках (фіксована ставка) до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб та мінімальної зарплати, встановлених на 1 січня податкового (звітного) року. Для фізичних осіб – підприємців 3 групи – у відсотках до доходу.

Радами ОТГ встановлюються фіксовані ставки єдиного податку для фізичних осіб-підприємців, які здійснюють господарську діяльність, залежно від виду господарської діяльності, з розрахунку на календарний місяць:

- 1) для першої групи платників єдиного податку – у межах до 10% розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- 2) для другої групи платників єдиного податку – у межах до 20% розміру мінімальної заробітної плати [52].

Обсяги податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, як і частини чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету ОТГ, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами залежать від результатів діяльності комунальних підприємств. Тому ефективнее

управління передбачає розробку управлінських рішень, спрямованих на формування фінансового потенціалу і підвищення його ефективності. Його основна мета не зводиться до абсолютної мінімізації податкових платежів, вона полягає в активному впливі на максимізацію чистого прибутку за заданих параметрів податкового середовища і ринкової кон'юнктури, підвищення ділової активності та якості надання послуг.

На сьогодні податок на майно регулюється розділом XII ПКУ. Відповідно до цього розділу, податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю.

За рішенням ради ОТГ визначаються ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб. Розмір ставок не може перевищувати 1,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування. Також встановлюються пільги з податку, що сплачується на відповідній території, з об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб тощо, виходячи з їх майнового стану та рівня доходів.

Платниками транспортного податку є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні згідно з чинним законодавством власні легкові автомобілі, віком не старше 5 років (з моменту виробництва), ринкова вартість яких перевищує 375 мінімальних заробітних плат.

Плата за землю це обов'язковий платіж у складі місцевого податку на майно, який стягується в формі земельного податку або орендної плати. Базою оподаткування є нормативна грошова оцінка землі (НГО), з урахуванням коефіцієнта індексації, а в разі відсутності такої оцінки, площа земельних ділянок. Органами місцевого самоврядування, в тому числі радами ОТГ:

- встановлюються ставки плати за землю (як в межах, так і за межами населених пунктів);
- надаються пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території;
- забезпечується інвентаризація та своєчасне проведення НГО земельних ділянок у терміни, визначені чинним законодавством, не рідше ніж один раз на 5-7 років (для земель в межах населених пунктів незалежно від їх цільового призначення, а також сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів) та 7-10 років (несільськогосподарського призначення) [53].

Обсяги державного мита, що зараховується до бюджетів ОТГ за місцем вчинення дій та видачі документів можна оцінити за кількістю вчинених дій у громаді за попередній рік.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [54], центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до відповідного місцевого бюджету, крім випадків, встановлених законом.

Що стосується адміністративних штрафів і штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері виробництва й обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення, чи інших адміністративних штрафів, то вони накладаються виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями згідно Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак, варто переглянути фактичні надходження за попередній рік у кожного суб'єкта та планувати середньорічну суму. Такий же підхід можна використати і при оцінці коштів, отриманих у процесі процедури закупівель.

Базою оподаткування збору за місця для паркування транспортних засобів згідно ст. 268-1 ПКУ є площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету. Радами ОТГ визначаються ставки збору за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 м<sup>2</sup> площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі до 0,075% мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Платниками туристичного збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення місцевої ради про встановлення такого збору (ст. 268 ПКУ). Ставка туристичного збору встановлюється у розмірі від 0,5 до 1 відсотка до бази справляння збору.

У ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [55] визначено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Плата за ліцензії та сертифікати сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності. За видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, якщо інший розмір плати не встановлений законом. Органом ліцензування є місцевий орган виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, де провадиться господарська діяльність.

Згідно із Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [56] та постановою Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» [57] доцільно провести перевірку договорів для нових ОТГ, розробити та затвердити на сесії місцевих рад Методику розрахунку і порядок використання орендної плати за користування майном територіальної громади.



З метою упорядкування отримання рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування) також необхідно переглянути всі договори, щодо об'єктів, які є в межах території громади. Для громади у межах району всі платежі за такими договорами мають йти до бюджету громади.

Громади отримують фінансові ресурси, якими можуть самостійно розпоряджатися за напрямками видатків, визначеними у ст. 89 БКУ. Крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, за рахунок бюджетів ОТГ, 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. Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету.

У рамках проведення фінансової децентралізації та створення системи, що об'єктивно відображатиме зусилля місцевої влади по посиленню власної фінансової спроможності, було розширено фінансові права місцевих органів влади. Зокрема, надано можливість органам місцевого самоврядування самостійно обирати установу, в якій вони обслуговуватимуть власні кошти (у частині бюджету розвитку та власних надходжень). Це дало змогу місцевим органам влади самостійно вирішувати: зберігати свої кошти на рахунках Казначейства чи в державному банку. Таке зменшення залежності місцевих органів влади від Казначейства надає можливість органам місцевого самоврядування заробити на процентах по вкладах та додає стимулів місцевим громадам щодо оптимізації витрат.

Разом з тим «у разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку» [27].

Тому, перш ніж приймати рішення про розміщення вільних залишків бюджетних коштів, слід ретельно проаналізувати помісячне виконання свого бюджету по доходах і видатках та визначити, наскільки збалансованим він є [58, с. 22-23], а також зважити ризики по доходній частині та необхідність здійснення певних видатків.

Крім наданого права заробляти на процентах по вкладах, місцеві органи влади мають право здійснювати місцеві запозичення до бюджетів – як місцеві, так і зовнішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій [59]. 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. Залучення різних джерел фінансування є одним з основних питань, яке постає перед ОТГ для втілення ідей розвитку.

Ключовим інструментом реалізації інвестиційних програм і проектів місцевого розвитку на сьогодні є ДФРР, який виділяє кошти на відповідні проекти на основі схваленої формули та на конкретних засадах. ДФРР має онлайн-платформу, яка дозволяє знайомитися з інформацією про всі проекти, які фінансуються з фонду.

Нормативно-правова база ДФРР була вдосконалена в 2015 і 2016 рр. для забезпечення можливості фінансування всіх типів проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення

інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Кошти Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) розподіляються між регіонами за пропорцією, визначеною ст. 24-1 Бюджетного кодексу України з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем:

- 80% коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;
- 20% – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні).

Таким чином, 4/5 обсягу ДФРР діляться між регіонами пропорційно до чисельності їх населення, а ще 1/5 розподіляється між тими регіонами, що мають валовий регіональний продукт, менший за 75% середнього показника по Україні – також пропорційно до чисельності населення таких регіонів.

Інвестиційні програми і проекти, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР, повинні відповідати одній з таких умов:

- відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації; а також державним будівельним нормам та стандартам, які передбачають реалізацію заходів з енергозбереження будівель та споруд; щодо врахування у проектах потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;
- впровадження інвестиційних програм і проектів як проектів співробітництва територіальних громад;
- підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад.

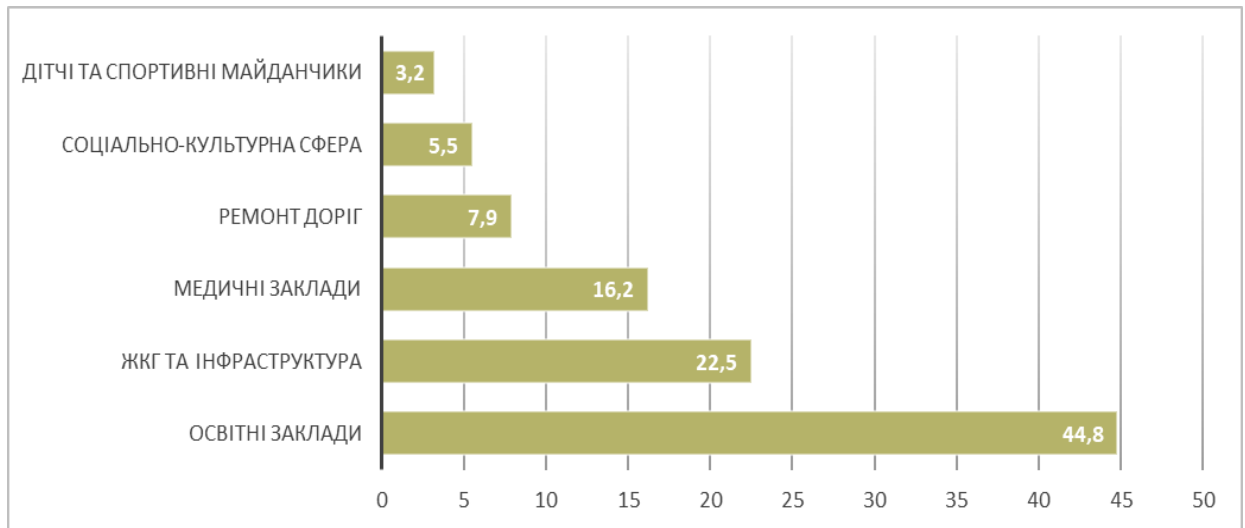
Тобто проект має бути розроблений на виконання плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, бути розробленим і реалізованим

ОТГ або передбачати співробітництво ОТГ. Лише відповідність одній із цих умов дає проекту підставу брати участь у конкурсному відборі.

Аналіз регіональних проектів, які були подані для співфінансування з ДФРР протягом 2017–2019 рр., засвідчив, що більшість цих проектів не були стратегічно орієнтованими, незважаючи на значні отримані кошти. Характер цих проектів переважно витриманий в традиційному підході (реконструкція приміщень, закупівля котлів, заміна вікон тощо), тобто орієнтований на точкове відновлення місцевої інфраструктури. Водночас у роз'ясненнях Мінрегіону щодо підготовки проектів до ДФРР визначено, що кошти фонду мають скеровуватись на «проекти розвитку», які створюють можливості для розвитку громад, бізнесу (а отже робочих місць і податків), інвестицій в людський капітал тощо. Фактично маємо протилежне – майже всі проекти прив'язані до інфраструктурних об'єктів, тоді як відсутні проекти щодо розвитку людського капіталу, організації підтримки бізнесу тощо.

Поняттю «розвитковий» відповідали одиниці проектів. Головні критерії, які брались до уваги: можливість завершення реалізації проекту у поточному році; гарантований обсяг співфінансування з місцевого бюджету; ступінь будівельної готовності проекту. Незважаючи на чіткість регламентуючих документів щодо форми подачі проектних заявок, змісту розділів, якість заявок залишається на низькому рівні.

Загалом у 2016–2019 рр. на реалізацію інвестиційних програм і проектів передбачено кошти з ДФРР, у 2016 році він становив 3 млрд гривень, у 2017-му – 3,5 млрд гривень, у 2018-му – 6 млрд гривень, у 2019-му – 7,67 млрд гривень. У проекті бюджету на 2020 рік, розмір Державного фонду регіонального розвитку становить 9,5 млрд гривень. Це майже 1% від доходів загального фонду Держбюджету на 2020 рік, який складає 962,7 млрд гривень. Так, сам по собі ДФРР є гарним інструментом фінансування місцевого розвитку, проте необхідно вдосконалювати механізм використання його коштів, зокрема в контексті стимулювання появи проектів розвиткового характеру (рис.2.9.).



**Рис. 2.9. Структура витрат коштів ДФРР за період 2015- 2019 рр. [60]**

Окрім ДФРР, слід відзначити такі інструменти, як державно-приватне партнерство (ДПП) і міжмуніципальне співробітництво (ММС), з якими громади отримали можливість більш ефективно реалізувати свої стратегії розвитку і залучати додаткові інвестиційні кошти.

ДПП має перспективу стати одним із ключових механізмів реалізації місцевих інвестиційних програм і проєктів, зокрема й інфраструктурних. Слід зазначити, що на теперішньому етапі розвитку країни актуалізувались об'єктивні обставини для запровадження механізмів ДПП. Адже для реалізації масштабних інвестиційних проєктів в різних секторах економіки потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. Водночас, в умовах післякризового розвитку зростає інтерес бізнесу до державної підтримки та партнерської співпраці, оскільки це дозволяє знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проєктів для кредитних організацій.

### **2.3. Залучення додаткових фінансових ресурсів щодо розвитку територіальних громад та підвищення добробуту населення.**

Ключове значення для успішності реформи місцевого самоврядування є розвиток і підтримка якісно нових форм діалогу, особливо для всіх заінтересованих сторін ефективного використання наявних та потенційних фінансових ресурсів за рахунок участі в управлінні ними не тільки органів влади, а й неурядових стейкхолдерів. Сьогодні вони фактично перетворилися на важливих суб'єктів фінансових відносин щодо розвитку територіальних громад та підвищення добробуту населення.

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

Прикладом цього є Вінницький досвід. В основі цього досвіду ідея про те, що якщо бізнесу потрібні гроші для розвитку чи створення нових робочих місць, орган місцевого самоврядування має сприяти йому в цьому. Зауважимо, що згідно з дослідженням, проведеним USAID у кінці 2016 – на початку 2017 рр. серед підприємців, Вінницька область має найкращу оцінку ділового клімату, який слід зробити сталим. Структура сектору малих та середніх підприємств (МСП) у Вінницькій області показує, що в середньому на одному МСП області працює більше осіб ніж в середньому для усієї України. Одне підприємство Вінницької області, яке є юридичною особою, працевлаштовує в середньому 37 осіб, в той час як аналогічний показник для всієї України складає 30 осіб. Фізична особа-підприємець у Вінницькій області працевлаштовує в середньому 2 особи, в Україні – 3 особи [61].

Вінниця стала першим містом в Україні, де стартувала спеціальна програма USAID “Лідерство в економічному врядуванні”. Отже, суть

пропозиції від державного банку «Ощадбанк» та Вінницької міської ради полягає в наданні кредитів бізнесу. Цільовою групою є підприємець, який вже понад рік працює і зареєстрований у місті Вінниця. При цьому місто готове повертати підприємцям у перший рік кредитування – до 75% від додаткових надходжень до бюджету, отриманих за рахунок сплати цими підприємцями місцевих податків; в другий рік – до 50% і в третій рік – 25%. Це допомагає суттєво зменшити вартість запозичених грошей і використовувати податки для зменшення відсоткової ставки. Основні критерії щодо кредиту – сума до 2 млн грн, а термін кредитування до 36 місяців. Тобто, найкращі умови отримає той, хто найбільш динамічно розвивається [62].

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

Малий бізнес є невід'ємною частиною економіки, який доцільно розвивати в усіх територіальних громадах. Йдеться не лише про зростання надходжень до місцевих бюджетів, а й про збільшення загальних обсягів виробництва, роздрібного товарообігу, вирішення проблем зайнятості, загального зростання доходів, створення сприятливого середовища для розвитку конкуренції й усунення монополізму у підприємницькій діяльності. Малі підприємства спроможні стати надійним джерелом стабільних податкових надходжень до місцевого бюджету. Однак порівняно з іншими економічно розвиненими державами Україна має ще низькі показники розвитку малого підприємництва [63].

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

підприємництва), які часто взагалі не наймають працівників (за останніми даними Державної служби статистики України станом на 1 січня 2018 р.).

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

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

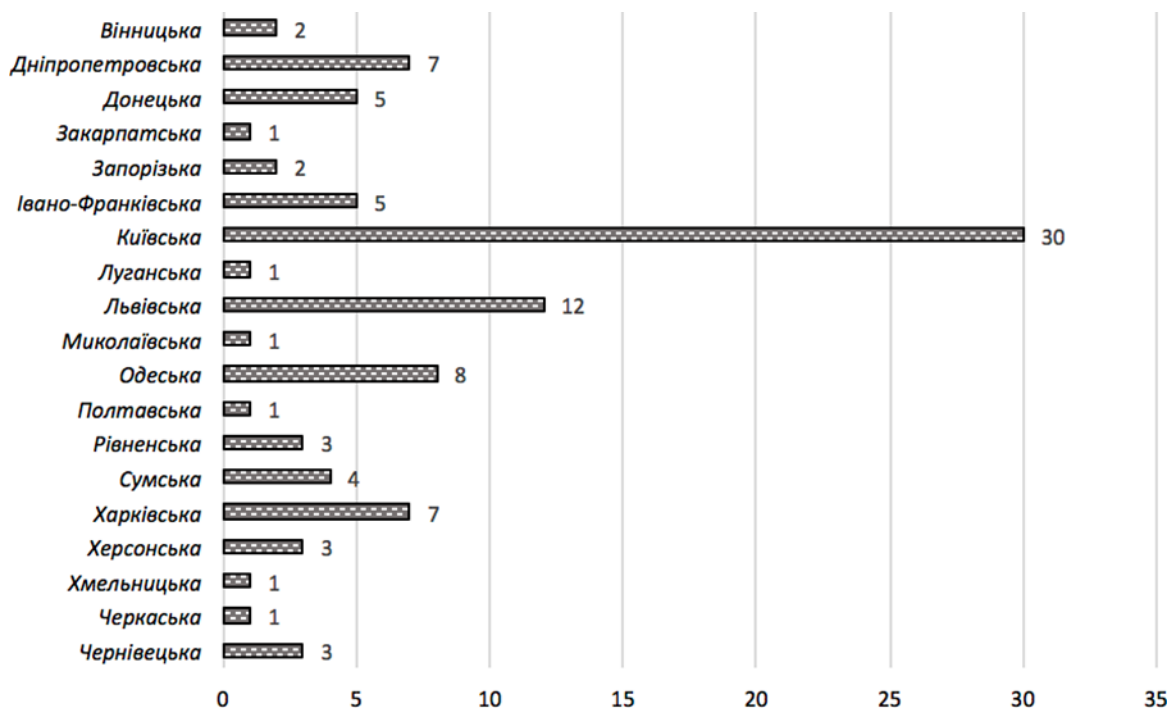
Вишнівецька ОТГ стала переможцем серед усіх ОТГ Тернопільської області і однією з перших в Україні, де ухвалено програму розвитку підприємництва. Програма розроблена робочою групою у рамках Меморандуму про співпрацю між ГО «Центр регіонального розвитку та права» та Вишнівецькою селищною радою.

Мета Програми розвитку малого та середнього підприємництва ухваленої Вишнівецькою селищною радою на період 2018–2019 рр. – сформувати успішну модель місцевої економіки, створити сприятливе підприємницьке середовище, аби бізнес мав усі передумови для свого розвитку та реалізації проектів [64].

З огляду на умови розвитку підприємництва в державі, можна зробити висновок про те, що існують різні заходи, програми та інституції, чиє завдання полягає в тому, щоб у взаємодії з органами публічної влади формувати сприятливі умови для ФЗМС. Варто зазначити, що серед інституцій підтримки МСП в значній кількості функціонують саме ГО, діяльність яких спрямована



на налагодження партнерських відносин з усіма підприємствами, установами й організаціями, спонсорами та широким громадським загалом (рис. 2.10).



**Рис. 2.10. Наявність громадських організацій, діяльність яких спрямована на підтримку малого та середнього підприємництва по регіонам [60]**

Найбільше ГО, діяльність яких спрямована на підтримку бізнес-середовища, зосереджено в Київській, Львівській, Одеській, Харківській та Дніпропетровській областях. Для належного виконання своїх статутних обов'язків вони потребують відповідного фінансового забезпечення. В Україні фінансування ГО забезпечують переважно місцеві благодійники та іноземні донори (75-85%). Річний бюджет пересічного українського ГО становить близько 50-60 тис. грн. Із цієї суми лише 2-3% припадає на державне фінансування. За цим показником Україна близька до Філіппін, Пакистану та Кенії. Для порівняння річний бюджет пересічної ГО у країнах Східної Європи

– членах ЄС еквівалентний 560-670 тис. грн. При цьому держава формує 40-60% цієї суми [65].

Також варто зазначити, що сьогодні спостерігається ситуація, коли органи місцевої влади зацікавлені у більш інтенсивному розвитку ГО, тому вони починають самостійно удосконалювати процеси фінансування ГО на місцях. Як приклад, Одеська обласна державна адміністрація з 2013 р. почала проводити конкурси проектів для підтримки ГО до початку бюджетного року, в якому планується надання такої підтримки. Крім того, було розроблено механізм, коли конкурс проектів для підтримки оголошується у листопаді місяці, що дозволяє організаціям-переможцям конкурсу реалізовувати підтримані проекти вже у першому кварталі бюджетного року, що, відповідно, збільшує їх шанси вчасно отримати кошти через систему державного казначейства.

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

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

Можливість перерахувати 1% з ПДФО ГО існує і в Польщі, базова ставка якого складає 19%. Спочатку громадяни Польщі перераховували цей відсоток зі своїх коштів на рахунок ГО, а потім по квитанції їм повертали ці кошти з бюджету. Але пізніше було введено зміни: на сьогодні податкова служба самостійно перераховує цей відсоток обраній платником податків ГО. Цей відсоток може отримати не будь-яка ГО, а організація, що має статус «суспільно корисної», для отримання якого необхідно пройти відповідну процедуру. Досвід Польщі засвідчує, що не всі ГО намагаються отримати цей

статус, оскільки порівнюють вигоди від можливих надходжень із витратами на додаткову звітність і контроль, які зростають [66].

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

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

Заощадження домогосподарств стає вагомим джерелом збільшення ФЗМС. Для досягнення стратегічних цілей розвитку територіальних громад важливе значення щодо фінансового забезпечення в ідеалі має розширення та зміцнення фінансових взаємозв'язків домогосподарств з іншими суб'єктами фінансових відносин: широкого включення грошових доходів населення у формування бюджетних, кредитних і страхових ресурсів; участі домогосподарств у фінансовому капіталі підприємств і ринках фінансових інструментів тощо.

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

Сьогодні в Україні діє багато міжнародних фінансових та неурядових організацій, їх представництв, які надають місцевій владі правову, кадрову, організаційну, технічну, а головне – фінансову підтримку для модернізації вітчизняної системи місцевого самоврядування. Частина з них здійснює кредитування програм та проектів місцевого розвитку на засадах поворотності, строковості та платності. Разом з тим, можна виділити ряд суб'єктів, які виступають донорами фінансових ресурсів (табл. 2.3).

Отже, представлені в табл. 2.5 міжнародні донорські проекти та програми

технічної допомоги спрямовані на забезпечення підтримки розвитку територіальних громад, у тому числі шляхом надання грантів.

Таблиця 2.3

**Донорські проекти та програми в контексті реформи децентралізації  
(за даними джерела [67, с. 81-86])**

Назва проекту / програми	Фінансові ресурси	Рік початку	Рік завершення
<b>Гранти Європейського Союзу</b>			
Програма “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні”	31 млн EUR	2014	2017
Проект “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду III” (МРГ)	23,8 млн EUR	2014	2017
Проект “Електронне врядування та прозорість на рівні муніципалітетів”	960 тис. USD	2014	2017
Програма ЄС “U-LEAD with Europe: міське розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток”	102 млн EUR	2016	2020
<b>Гранти Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)</b>			
Програма “Децентралізація – шлях до кращих результатів та ефективності” – ДОБРЕ (Decentralization Offering Better Results and Efficiency – DOBRE)	<b>I етап</b>		
	40 млн USD	2016	2020
	<b>II етап</b>		
10 млн USD	2020	2021	
Проект “Підтримка аграрного і сільського розвитку в Україні”	20,6 млн USD	2016	2020
Проект “Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)”	8,2 млн USD	2015	2020
Рада міжнародних наукових досліджень та обмінів IREX	–	–	–
<b>Фінансова допомога Міжнародних проектів</b>			
Департамент закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади	18,8 млн CAD	2014	2019
Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні”	9,3 млн CHF	2007	2017
Європейський банк реконструкції та розвитку	108 млн EUR	–	–
Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA)	16,1 млн EUR	2010	2019
Європейський інвестиційний банк і Мінрегіон “Програма розвитку муніципальної інфраструктури України”	400 млн EUR	–	–

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

Детальніше розглянемо проекти і програми МТД, які повністю або частково впроваджено, ефективність яких ми можемо оцінити.

Так, в рамках Програми «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» [68] було реалізовано 14 проектів Європейського Союзу (ЄС), серед яких і проекти розвитку територіальних громад:

Проект «Розвиток велотуризму у Липовецькому район» (Вінницька область). Загальний бюджет проекту складає 235,5 тис. EUR, з яких грант ЄС - 211,0 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 24,5 тис. EUR;

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

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

– Проект «Відновлення меліоративної мережі для сприяння економічному зростанню сільських територій Волинської області» (Волинська область). Загальний бюджет проекту складає 1464,8 тис. EUR, з яких грант ЄС – 1171,8 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 293,0 тис. EUR;

– Проект «Розбудова сільськогосподарської діяльності Маневицького району Волинської області та Володимирецького району Рівненської області за рахунок підтримки регіональних програм покращення ґрунтів і просвітницької діяльності серед населення» (Волинська та Рівненська області). Загальний бюджет проекту складає 420,3 тис. EUR, з яких грант ЄС

– 376,5 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 43,8 тис. EUR;

– Проект «Покращення системи підготовки кадрів для потреб економіки Волинського субрегіону» (Волинська та Рівненська області). Загальний бюджет проекту складає 1066,4 тис. EUR, з яких грант ЄС – 846,1 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 220,3 тис. EUR;

– Проект «Розвиток тваринництва і низька продуктивність сільськогосподарських ринків» (Дніпропетровська область). Загальний бюджет проекту складає 199,0 тис. EUR, з яких грант ЄС – 179,0 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 20,0 тис. EUR;

– Проект «Підтримка економіки Закарпатської області через розвиток і промоцію її туристичного потенціалу» (Закарпатська область). Загальний бюджет проекту складає 890,6 тис. EUR, з яких грант ЄС – 712,5 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 178,1 тис. EUR;

– Проект «Івано-Франківська область – край для туризму» (Івано-Франківська область). Загальний бюджет проекту складає 765,4 тис. EUR, з яких грант ЄС – 600,0 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 165,4 тис. EUR;

– Проект «Створення багатофункціонального навчально-виробничого комплексу трансформерного типу «Мозаїка» (Львівська область). Загальний бюджет проекту складає 483,5 тис. EUR, з яких грант ЄС – 435,1 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 48,4 тис. EUR;

– Проект «Туризм як каталізатор економічного розвитку сільських територій» (Одеська область). Загальний бюджет проекту складає 381,7 тис. EUR, з яких грант ЄС – 343,5 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 38,2 тис. EUR;

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

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

– Проект «Створення регіонального навчально-практичного центру розвитку багатофункціональних кооперативів» (Черкаська область). Загальний бюджет проекту складає 617,1 тис. EUR, з яких грант ЄС – 491,9 тис. EUR, співфінансування реципієнтів – 125,2 тис. EUR.

Загальний бюджет реалізованих проектів склав майже 8,5 млн EUR, з яких грантові кошти ЄС – 7,1 млн EUR. Це лише частина ширшої програми регіонального розвитку України, на яку ЄС виділив 31,0 млн EUR. Ця програма націлена на підтримку децентралізованого розвитку українських регіонів. Слід також зауважити, що обов'язковою умовою програми регіонального розвитку було співфінансування проектів з відповідних бюджетів.

Реалізація проектів ЄС сприяла удосконаленню та відновленню інфраструктури, в тому числі й територіальних громад, створенню нових робочих місць, розвитку туризму, підтримці бізнесових ініціатив, зміцненню енергоефективності, розвитку сільськогосподарських ринків тощо.

Починаючи з 2008 р. Програма розвитку ООН (ПРООН) та ЄС впроваджено Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» по всій Україні, включаючи підтримку територій, які межують з зоною конфлікту на сході. З початку роботи, бюджет проекту склав 53,8 млн EUR, з яких ЄС виділив 51,0 млн EUR, а ПРООН – 2,8 млн EUR, для впровадження місцевих ініціатив громад. Місцева влада та громадські організації додатково мобілізували понад 23 млн EUR на реалізацію цих проектів.

Третя фаза Проекту була офіційно представлена в травні 2014 р., із загальним бюджетом 23,8 млн EUR, наданих ЄС (23,0 млн EUR) та ПРООН (0,8 млн EUR). Проект завершився в 2017 р. Протягом цих трьох років, проект налагодив співпрацю з усіма 24 областями України, 219 районами та більше

ніж з 800 громадами в Україні.

Діяльність Проекту була спрямована на відновлення базової соціальної та комунальної інфраструктури в таких пріоритетних сферах діяльності громад, як енергоефективність, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища та водопостачання. У 12 областях України МРГ сприяв розвитку малого аграрного бізнесу. У інших 12 областях проект підтримував 27 малих міст у розвитку об'єднанні співвласників багатоквартирних будинків та відновленні житлового сектору, а також підтримав впровадження технологій “розумних міст”, для підвищення якості надання адміністративних послуг та створення більш комфортних умов проживання.

Загалом, більше 6 млн людей у селах та малих містах отримали користь від впровадження більше ніж 2600 місцевих ініціатив[69]. Проект підтримувався Урядом України у впровадженні реформ з децентралізації та поширенні інноваційних підходів щодо спільного планування та сприяння сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні.

Впроваджено Проект “Електронне врядування та прозорість на рівні муніципалітетів”. Мета цього компоненту проекту МРГ – введення електронного уряду на муніципальному рівні.

Частково впроваджена Програма ЄС «U-LEAD з Європою: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток», яка реалізується в Україні ЄС та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією через Німецьке товариство з питань міжнародної допомоги (GIZ) та Шведську агенцію з питань міжнародного розвитку (SIDA). Партнером виступає Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Програма «U-LEAD з Європою» робить вагомий внесок у створення багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби громадян.

Програма вже працює в усіх 24 областях України. За підтримки U-LEAD були створені ЦРМС у всіх областях, у тому числі в уразливих Донецькій та



Луганській на сході України. Кожен із 24 ЦРМС має постійний штат працівників та до шести довгострокових експертів у галузях фінансів, децентралізації, регіонального розвитку, комунікацій, муніципальних послуг та просторового планування.

У цілому U-LEAD розбудувала потужну мережу довго- та короткострокових експертів, які також опікуються реформами охорони здоров'я та освіти. Шляхом прозорих конкурсів було проведено співбесіди із 507 кандидатами із 2100 претендентів та обрано 234 експерти для експертного пулу. Завдання експертів полягає у наданні постійної підтримки органам державного та місцевого самоврядування, передусім ОТГ, через тренінги, експертні поради та консультації з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

Станом на 1 січня 2019 р. у рамках Програми «U-LEAD з Європою» створено 26 ЦНАП та протестовано різні моделі надання адмінпослуг у великих громадах, маленьких громадах, а також у мобільному форматі та на віддалених робочих місцях.

Перший в Україні мобільний центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) був запроваджений з метою регулярного обслуговування мешканців віддалених міст та сіл за п'ятьма маршрутами, що охоплюють 20 населених пунктів щотижня. Центр надає 80 видів послуг понад 8000 громадян віддалених районів у межах та навколо Славутської громади, у тому числі пенсіонерам та людям з інвалідністю. Мобільний ЦНАП обладнаний терміналом для безготівкових платежів, щоб зараховувати доходи від надання адміністративних послуг до бюджету громади. Програма «U-LEAD з Європою» реалізовуватиметься й надалі. Фаза впровадження триватиме до 2020 р. і передбачає підтримку створення та модернізації до 600 ЦНАП включно зі створенням інформаційно-комунікаційної інфраструктури ЦНАП, з метою надання якісних та доступних адмінпослуг для населення [70].

Програма USAID «Децентралізація – шлях до кращих результатів та ефективності» - ДОБРЕ (Decentralization Offering Better Results and Efficiency

– DOBRE) – це п'ятирічна програма, яка знаходиться в стадії виконання.

Програма виконується міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Програма спрямована на посилення місцевого самоврядування та створення кращих умов для розвитку ОТГ, підвищення рівня залученості громадян до прийняття рішень та забезпечення підзвітності та прозорості в громадському управлінні. Програма USAID DOBRE працює в 7 цільових областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській [71].

Проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Підтримка аграрного і сільського розвитку в Україні» (Проект USAID ARDS) покликаний сприяти комплексному і стійкому економічному зростанню шляхом розвитку сільського господарства України. Проект працює над зниженням бар'єрів і підвищенням конкурентоспроможності продукції та якості управління в аграрній галузі, що забезпечить кращі можливості для працевлаштування сільського населення та привабливі умови проживання в сільській місцевості [98].

Проект «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)» спрямований на створення сприятливого середовища для впровадження реформи децентралізації в Україні, зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення демократичних процесів розвитку територіальних громад та стабільності держави.

ПУЛЬС працює у 24 областях України. Проект підтримує Офіси реформ в регіональних відділеннях Асоціації міст України, у складі чотирьох галузевих консультантів:

- бюджетних питань;
- з юридичних питань;
- з питань комунікацій;
- з питань місцевого економічного розвитку.

Працюючи над формуванням законодавчої бази реформи, ПУЛЬС

враховує потреби та залучає для роботи над законодавством посадових осіб органів місцевого самоврядування - практиків, які потім реалізують законодавчі новації на практиці. Проект сформував галузеві пули експертів для законопроектної роботи, організує навчання з розробки законодавства та адвокатів, впроваджує низку інструментів для законо- та нормопроекткування (в тому числі інтерактивних) та майданчиків для фахового обговорення. ПУЛЬС активно використовує інструменти політичного діалогу посадових осіб органів місцевого самоврядування з центральними органами державної влади. Проект проводить практичні навчання із застосування законодавства, впроваджує курси дистанційного навчання, надає консультації, поширює методичні рекомендації із впровадження законодавства на практиці.

З метою збільшення ресурсів місцевого самоврядування, ПУЛЬС працює над нарощуванням податкової бази місцевого самоврядування, підвищенням ефективності податків на власність, легалізацією доходів, зміцненням фінансової самостійності бюджетних установ. Проект створює умови для доступу до додаткових фінансових ресурсів для розвитку інфраструктури територіальних громад – кредитних та грантових коштів. ПУЛЬС долучається до реформування фінансування делегованих повноважень – освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення – шляхом запровадження системи соціальних стандартів та фінансових нормативів.

Для ефективного впровадження реформи необхідне розуміння її суті та підтримки з боку різних учасників процесу – посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, фахових експертів, представників ЗМІ, громадськості. Проект ідентифікує цільові аудиторії реформи та працює з ними, навчаючи, інформуючи про хід та зміни, що відбуваються, створюючи умови для консультацій і діалогу. Проект запроваджує інформаційні канали для донесення бачення та ходу реформ, створює майданчики для регулярного спілкування органів державної влади і місцевого самоврядування зі ЗМІ та активною громадськістю. ПУЛЬС збирає і поширює успіхи реформи

децентралізації та кращі практики місцевого самоврядування.

Крім міжнародних донорських організацій важливу роль у процесі ФЗМС відіграє участь місцевих бізнес-структур шляхом надання фінансової підтримки та з метою подальшої реалізації спільних ініціатив, спрямованих на вирішення важливих для громади соціальних, економічних, екологічних питань тощо.

Показовим прикладом участі бізнесу у ФЗМС стала територіальна громада м. Києва. Зокрема в Деснянському районі у 2014 р. за ініціативи місцевих підприємців була створена громадська спілка (ГС) «Асоціація підприємств та підприємців Деснянського району». Основна мета ГС – максимальне сприяння розвитку територіальної громади м. Києва в Деснянському районі.

Асоціація об'єднує на добровільних засадах близько 50 керівників підприємств та організацій різної спрямованості, серед яких керівники міні-ринків, торговельних кіосків, підприємств тощо. Кожний підприємець, який є учасником Асоціації виділяє кошти на розвиток територіальної громади м. Києва в Деснянському районі на добровільних засадах та в довільному розмірі.

За період своєї діяльності за кошти підприємців Асоціації:

- встановлено 3 літні альтанки;
- закладено парк-меморіал «Небесної Сотні» із капличкою на честь загиблих героїв Майдану та під час АТО;
- встановлено 6 дитячих майданчиків та один дитячий спортивний майданчик з відкритим рингом для боксу.

Крім того, підприємці Асоціації виділяють кошти для придбання шкільної форми для дітей пільгових категорій та вимушених переселенців. Сьогодні також основна діяльність Асоціації спрямована на збір коштів для української армії, відправки амуніції, одягу, продуктів харчування військовослужбовцям, які знаходяться у зоні АТО.

Загалом за 2014 - 2018 рр. ГС «Асоціація підприємств та підприємців Деснянського району» реалізувала проєктів, які сприяли розвитку

територіальної громади, на суму 840 тис. грн.

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

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

## **Висновки до розділу 2**

1. Проаналізовано стан забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в контексті виконання покладених на них функцій і досягнення стратегічних пріоритетів та цілей розвитку. Відповідно до цього ідентифіковано основні вимоги щодо формування ефективної системи фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад, а також наголошено на вагомій ролі, яку вони відіграють у структурі адміністративно- територіального устрою. Детально проаналізовано питому вагу надходжень до місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України за період 2015–2019 рр., досліджено перерозподіл податків та їх диверсифікацію в контексті бюджетної децентралізації, внаслідок чого встановлено позитивний вплив на загальну фінансову спроможність територіальних громад.

2. Розглянуто систему державного фінансування міжбюджетних трансфертів (базова та реверсна дотації, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції), визначено обсяги надходження міжбюджетних

трансфертів до місцевих органів самоврядування, об'єднаних територіальних громад. Встановлено, що у процесі бюджетної децентралізації система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена прогресивнішою системою вирівнювання податкоспроможності. Така система сприяє більшій зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових альтернативних надходжень і розширення наявної бази оподаткування. Проаналізовано вплив на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування з боку Державного фонду регіонального розвитку, державно-приватного приватного, міжмуніципального співробітництва тощо.

3. Процес бюджетної децентралізації в Україні сприяв залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів, підвищив зацікавленість щодо фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування неурядових організацій, а саме бізнесу, громадських та міжнародних структур, тощо. На сьогодні в Україні діють близько 42 міжнародних структур, які через проекти співпраці інвестують в місцевий розвиток значні кошти. Окрім прямої фінансової вигоди корисність їх діяльності полягає і в тому, що суб'єкти фінансового забезпечення розвідку місцевого самоврядування вчаться більш активно задіювати додаткові джерела ресурсів та застосовувати проектний підхід, який робить відповідні дії більш ефективними. Однак активність в цьому напрямі інших неурядових структур ще не на належному рівні, хоча потенціал фінансової взаємодії наявний. Це окреслює напрями подальшої їх співпраці з органами місцевого самоврядування.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **3.1. Напрями удосконалення системи організації фінансового забезпечення розвитку органів місцевого самоврядування**

Ураховуючи результати аналізу сучасного стану фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування, важливість та проблемність функціонування складових системи фінансового забезпечення, логічними напрямками його вдосконалення є такі:

- зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування;
- формування стимулюючої системи вирівнювання;
- підвищення ефективності функціонування системи міжбюджетних трансфертів;
- оновлення принципів та інструментарію фінансового забезпечення на місцевому рівні;
- підтримка розвитку господарської та інвестиційної діяльності;
- активізація громадської участі у процесі фінансового забезпечення місцевого самоврядування ( ФЗМС);
- навчання суб'єктів ФЗМС та наукові дослідження з питань ФЗМС.

Розкриємо сутність цих напрямів, обґрунтувавши відповідні кроки органів публічного управління.

##### **1. Зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування.**

З урахуванням розширення наявної дохідної бази і видаткових повноважень місцевих бюджетів, встановлено, що більшість територіальних громад, навіть ОТГ не спроможні повністю забезпечити потребу в бюджетних коштах на виконання своїх повноважень.

Найбільшу питому вагу в податкових надходженнях місцевих бюджетів України займає ПДФО. Об'єктом оподаткування ПДФО є загальний місячний

(річний) оподатковуваний дохід, доходи з джерел їх походження в Україні та іноземні доходи, отримані з джерел за межами України. Даний платіж виконує роль мікроекономічного стабілізатора та регулятора фінансового забезпечення розвитку громади. Відтак існує взаємозв'язок між розвитком господарської діяльності на території громади, доходами населення та надходженнями ПДФО осіб в місцеві бюджети територіальних громад.

В той же час, ст. 168 чинного податкового законодавства передбачає зарахування ПДФО за місцем роботи. У зв'язку з цим місцеві бюджети недоотримують значні фінансові ресурси для розвитку інфраструктури ОТГ і надання населенню соціальних послуг.

При цьому податкові повернення (наприклад, такі як податкова соціальна пільга) з ПДФО здійснюються за місцем проживання платника податків, тобто повернення суми податку проводиться з бюджету, в який він не надходив. Тому, на наш погляд, доцільно в ПКУ передбачити норму, яка встановлює порядок сплати ПДФО за місцем проживання платника податків, що дозволить створити більш сприятливі умови для проживання громадян і для розвитку соціальної інфраструктури ОТГ.

Однак, введення такої норми для України стане доречним за умови запровадження загальнодержавного декларування доходів, як це прийнято в США, Канаді, державах ЄС. Коли підприємство не є податковим агентом, а тільки подає податковий розрахунок про нарахований і виплачений дохід. В свою чергу, громадянин платить податок раз на рік за місцем фактичного проживання, де відповідно отримує всі суспільні блага.

Вагомим джерелом доходів бюджетів територіальних громад є плата за землю, що справляється у формі земельного податку і є складовою податку на майно. Basis оподаткування плати за землю є нормативна грошова оцінка земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації. Обчислення суми земельного податку проводиться відповідно до вимог ст. 286 чинного ПКУ. Розміри ставок та пільг цього податку встановлюють саме органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, органам місцевого самоврядування слід



проводити зважену та обґрунтовану податкову політику щодо наповнення місцевих бюджетів. В свою чергу, одним із пріоритетних напрямів державної податкової політики слід визначити запровадження механізму компенсації пільг зі сплати земельного податку.

Можливість введення державою податкових пільг зі сплати земельного податку прямо передбачена законодавством. З огляду на правомірні дії публічної влади, компенсацію доходів бюджетів місцевого самоврядування доцільно розглядати як специфічний захід щодо захисту прав територіальних громад, порушених унаслідок надання пільг окремим платникам податків. Відтак, на сьогоднішній день компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку передбачено лише суб'єктам космічної діяльності та літакобудування. На нашу думку, зазначене передбачає необхідність запровадження такого механізму компенсації пільг зі сплати земельного податку, який би розповсюджувався й щодо інших пільгових категорій: фізичні особи, які виховують трьох і більше дітей віком до 18 років; пенсіонери (за віком); ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; фізичні особи, визнані законом особами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Слід зазначити, що у структурі надходжень до загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає майже 15%, а в надходженнях місцевих податків і зборів – понад 50%.[72] Одним із найбільш проблемних питань залишається питання використання земель органами місцевого самоврядування поза межами населених пунктів.

Вагомим джерелом розвитку ОТГ має стати земля за межами їх населених пунктів. До 2018 р. землями поза межами населених пунктів розпоряджався Держгеокадастр. Розпорядженням Уряду від 31 січня 2018 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад»[73] доручається Держгеокадастру розпочати з 1

лютого 2018 р. передачу усіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність відповідних ОТГ, крім тих земельних ділянок, які не можуть бути передані у комунальну власність. У випадку якщо земельні ділянки не сформовані, Держгеокадастру доручається забезпечити їх формування шляхом інвентаризації. Так, землі потребують інвентаризації. На сьогодні ще немає повної інформації про їх кількісні та якісні характеристики.

Крім фінансових вкладень у бізнес, місцеві органи влади від передачі земель поза межами населених пунктів отримують додаткові відрахування зі сплати земельного податку та орендної плати. Адже, відтепер громада зможе самостійно визначати, під який відсоток здавати землю в оренду.

Земельна децентралізація дасть можливість громадам реалізовувати свої рішення на всій території. Громада сама вирішуватиме що робити із землею – розводити власне господарство, здавати в оренду чи шукати інвесторів. Наприклад, за межами населених пунктів можна побудувати сміттєпереробні заводи[74].

Отже, якщо громади зможуть розпоряджатися землями за межами населених пунктів, то зможуть планувати свій розвиток, залучати інвестиції, створювати робочі місця. Отримані кошти можна інвестувати в дороги, дитячі садки, лікарні та інші важливі об'єкти .

У свою чергу, запровадження права органів місцевого самоврядування на встановлення власних місцевих податків та зборів дозволить не лише посилити фінансову базу територіальних громад, а й активізувати громаду задля вирішення питань місцевого значення.

## 2. Формування стимулюючої системи вирівнювання.

Одним із пріоритетів бюджетної реформи визначено, зокрема, розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень.

Також запроваджено новий механізм бюджетного регулювання-

горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Запроваджена з 2015 р. і нині діюча модель бюджетних відносин посилила зв'язок між ПДФО (за винятком обласних бюджетів), на основі якого визначається індекс податкоспроможності відповідного бюджету, і, відповідно, розмір державної допомоги.

Однак, фінансово слабкі територіальні громади часто можуть бути не зацікавлені самостійно підвищувати свій фінансовий потенціал до певного рівня, тому що в іншому випадку вони не отримують кошти в рамках системи горизонтального фінансового вирівнювання (базова дотація), а також втратять право на отримання додаткових дотацій. Що стосується територіальних громад з високим фінансовим потенціалом, то вони також не зацікавлені в надмірному збільшенні свого фінансового стану, адже в такому випадку також зростає обсяг вилучених коштів (реверсна дотація) на користь фінансово слабких територіальних громад. Зауважимо, що така ситуація властива не тільки Україні, а багатьом державам світу.

Враховуючи зазначене, на нашу думку, подальший розвиток системи фінансового вирівнювання може здійснюватися з використанням таких підходів:

- запровадження диференційованого вирівнювання залежно від показників діяльності територіальних громад щодо розширення власної податкової бази. З цією метою доцільно запровадити перелік додаткових показників, який і використовувати для коригування обсягу державної допомоги (наприклад, розвиток малого підприємництва, обсяги залучених інвестицій). Таким чином, буде враховуватися діяльність, або бездіяльність територіальних громад, а інакше складно посилити їх мотивацію. Зокрема, на нашу думку, якщо орган місцевого самоврядування здійснював кроки щодо економічного розвитку території, то це може трактуватися як діяльність і слугувати для підвищення обсягів державної допомоги.

- видається доцільним законодавчо визначити, що, наприклад, 0,5% від

вилучених коштів ПДФО має спрямовуватися на реалізацію проектів місцевого економічного розвитку неурядовими організаціями, в тому числі у співпраці з іншими суб'єктами. Такий підхід сприятиме активізації участі та співучасті в забезпеченні місцевого розвитку, формуватиме нову культуру місцевого врядування, стимулюватиме створення та діяльність громадських організацій. В умовах створення ОТГ це дуже важливо, оскільки через ці проекти можуть також узгоджуватися інтереси жителів населених пунктів ОТГ.

- підвищення ефективності функціонування системи міжбюджетних трансфертів. Нагадаємо, що 2017 р. став для України роком прийняття інноваційних законів, які дали старт двом видатним реформам – освітньої та медичної. Відповідно, державою здійснено передачу повноважень до місцевих бюджетів у частині фінансування видатків в галузі освіти (видатки навчальних закладів, окрім оплати праці педагогічних працівників) та охорони здоров'я (видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв).

Для вирішення проблем, які виникають в новому механізмі управління цими галузями, у держбюджеті на базовий та поточний роки запроваджуються все нові і нові методи обчислення міжбюджетних трансфертів у частині застосування формульних підходів щодо надання освітньої та медичної субвенції місцевим бюджетам. Наприклад, у формулі станом на 1 січня 2018 р. враховано такі показники як кількість учнів і особливості території. Розподіл обсягу освітньої субвенції здійснюється на основі: розрахункового показника фінансового нормативу бюджетного забезпечення; контингенту учнів усіх типів закладів загальної середньої освіти станом на 5 вересня року, що передує поточному бюджетному періоду; контингенту учнів закладів професійно-технічної освіти станом на 1 січня року, що передує плановому бюджетному періоду, та контингенту студентів на 1 жовтня року, що передує плановому бюджетному періоду; навчального плану; заробітної плати вчителя; коригуючих коефіцієнтів. Тобто, якщо навантаження на 1 педставку менше за норматив, а наповнюваність класів мала, то, вірогідно, цієї субвенції

не вистачатиме, і фінансування цих посад здійснюватиметься за рахунок власних доходів бюджету територіальної громади.

Загалом у держбюджеті на 2019 р. було передбачено 61,2 млрд грн освітньої субвенції місцевим бюджетам, що на 16,5% більше у порівнянні з 2018 р., тоді як Кабінет міністрів України заклав збільшення заробітних плат педагогічних працівників на 25%. В результаті розмір освітньої субвенції покрив лише 88% потреби в зарплатах вчителів, а решту коштів на оплату праці педагогічних працівників місцева влада забезпечила за рахунок перерозподілу власних коштів.

До Бюджетного кодексу були внесені зміни щодо принципів розподілу коштів цієї субвенції. Якщо формула розподілу станом на 1 січня 2018 р. базувалася на кількості учнів, то тепер в основі лежатимуть реальні витрати на зарплатню вчителів. Кошти, які отримає розпорядник (місцевий бюджет), будуть залежати від кількості класів із розрахунковою наповнюваністю (різною для міста і села) та навантаження вчителів відповідно до типових навчальних планів (тобто кількості годин на кожен предмет). Нова формула покликана стимулювати реорганізацію освітньої мережі, адже якщо наповнюваність класів буде нижчою за розрахункову, коштів не вистачатиме.

При всіх позитивних змінах, закладених у розрахунок освітньої субвенції на 2020-2021 р.р., маємо звернення місцевих органів влади щодо необхідності дофінансування освітньої галузі.

На нашу думку, перспективним у цьому напрямі може стати запровадження Урядом механізму коригування освітньої субвенції у разі неможливості досягнення освітніми закладами певних показників, наприклад, щодо наповнюваності класів. Підставою для цього можуть бути обгрунтовані звернення обласних державних адміністрацій до Міносвіти.

У свою чергу, обсяг медичної субвенції на 2019 р. на 7 млрд грн менше рівня 2018 р., що зумовлено медичною реформою і запланованим фінансуванням первинної медичної допомоги.

Слід зазначити, що запровадження нового підходу до фінансового

забезпечення первинної медичної допомоги передбачено Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [114], який набрав чинності 30 січня 2018 р. Він анонсовувався Міністерством охорони здоров'я та урядом як такий, що повністю наведе лад у системі фінансування надання медичної допомоги та пропонує нові підходи у регулюванні цих питань. Серед позитивних рис Закону можна відзначити наявність чіткого визначення видів медичної допомоги, що будуть включені до програми медичних гарантій [75]. Власне через відсутність визначених законом видів гарантованої медичної допомоги за державний кошт гальмувалось впровадження платних медичних послуг, що мали б надаватись державними та комунальними закладами охорони здоров'я (рішення Конституційного суду України від 25 листопада 1998 р..

Однак, даний Закон не відповідає визначеній урядом та парламентом стратегії децентралізації та унеможлиблює його належне виконання органами місцевого самоврядування. За новою моделлю, з національного рівня фінансуватиметься програма медичних гарантій, тоді як кошти місцевих бюджетів будуть спрямовані на забезпечення роботи системи, а також на запровадження місцевих програм. Тобто Національна служба здоров'я України як посередник між місцевим бюджетом і закладами охорони здоров'я, але лише в межах державних гарантій медичного обслуговування населення, виконуватиме функції замовника медичних послуг та лікарських засобів. Таким чином, виникає ситуація, коли органи місцевого самоврядування надалі практично усуваються від процесу фінансування медичної допомоги населенню. Такі зміни до фінансування первинної медичної допомоги можуть призвести до недофінансування комунальних закладів охорони здоров'я, адже первинну медичну допомогу фінансуватимуть лише з одного джерела (Національна служба здоров'я України), а також виникне певна нестабільність чи незручність через оплату «по факту».

У дореформений період заклади охорони здоров'я фінансувалися

шляхом виділення коштів з бюджету на рік уперед. Відповідно до кошторису ці гроші використовували на всі потреби установи. За нових підходів закладам охорони здоров'я буде досить проблематично планувати свою діяльність, виходячи з того, що пацієнти матимуть право в будь-який момент змінити лікаря і лікувальну установу, а витратні матеріали необхідно закуповувати наперед. Наразі невідомо, як планувати, і головне – де брати кошти на такі витрати.

Отже, органи місцевого самоврядування можуть знову опинитися в ситуації, коли необхідно буде дофінансовувати за рахунок власних коштів зарплати медиків та утримувати систему охорони здоров'я у належному стані. Відповідні механізми можуть бути вдосконалені лише на національному рівні. Також вважаємо, щоб медична реформа продемонструвала позитивні результати, необхідне введення страхової медицини.

### 3. Оновлення принципів та інструментарію ФЗМС на місцевому рівні.

Принципи та інструменти, які стосуються ФЗМС і передбачені чинними нормативно-правовими документами, загалом не потребують удосконалення. Їх перелік на сьогодні достатній для загального використання. Водночас щодо конкретної територіальної громади можуть бути застосовані свої принципи та інструменти. Їх можна передбачати у локальних документах, у тому числі в статутах територіальних громад, стратегіях, програмах і проектах місцевого розвитку, проектах міжмуніципальної співпраці.

Таким чином забезпечується організаційна гнучкість з метою досягнення більш високих результатів у конкретних умовах.

Безумовно, слід використовувати потенціал ММС і ДПП. На наш погляд, діяльність ОТГ має бути тісно пов'язаною з ними інструментами, оскільки вони дозволяють поєднувати зусилля там, де самотужки неможливо вирішити питання.

Загалом при визначенні нових підходів та інструментів ФЗМС слід виходити з того, що ефективна реалізація функцій місцевого самоврядування неможлива без удосконалення фінансових відносин, що здійснюються

багатьма акторами різних рівнів – державними органами влади, місцевими органами влади, неурядовими організаціями, підприємствами, громадянами.

#### 4. Підтримка розвитку господарської та інвестиційної діяльності.

Хоча не завжди цей аспект пов'язують із ФЗМС, однак саме функціонування бізнесу забезпечує збільшення доходів до бюджетів, домогосподарств, що в кінцевому рахунку спрямовується на місцевий розвиток[59]. Створення єдиної універсальної системи механізмів стимулювання господарської та інвестиційної діяльності, яка б стала ефективною для всіх територіальних громад, практично є неможливим, адже, кожна з них має свою специфіку: географічне положення, соціально-економічний стан, ресурсне забезпечення, екологічну ситуацію тощо. Щоб забезпечити системний підхід, доцільними є комплексні місцеві програми підтримки підприємництва, в тому числі із заходами щодо залучення інвестицій.

Сьогодні система стимулювання інвестиційної діяльності на рівні територіальних громад є недостатньо ефективною. На нашу думку, доцільно було б запровадити «режим сприятливого інвестиційного клімату в територіальних громадах», який передбачає створення низки умов для інвесторів, в тому числі таких:

- формування ефективної інформаційної системи про інвестиційні можливості громади (надання інформації в Інтернеті, на телебаченні, друкованих ЗМІ, розвиток інформаційних і рекламних агентств, виставкових, демонстраційних центрів тощо);
- визначення порядку звернень інвесторів за захистом і допомогою, процедур оперативного реагування місцевих органів влади на проблеми, що виникають у інвесторів;
- встановлення пільг по сплаті місцевих податків і надання пільгових умов користування землею та іншими ресурсами, що знаходяться в комунальній власності;
- створення прозорих і стабільних умов ведення господарської



діяльності, що гарантують дотримання прав інвесторів за рахунок введення передбачуваного і збалансованого режиму оподаткування на місцевому рівні;

- співфінансування реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі із застосуванням механізму ДПП;

- створення організаційних структур і введення в штат посадових осіб, відповідальних за роботу з інвесторами; підготовка відповідних кваліфікованих кадрів, адаптованих до потреб інвесторів.

Ці умови є абсолютно реалістичними для ОТГ, якими до 2020 р. стануть все територіальні громади України.

Наприклад, створення інвестиційних порталів на сьогоднішній день переважно здійснюється на регіональному рівні, але актуальним є їх створення і на рівні територіальних громад. Відповідно, всі наведені умови можна реалізувати на практиці. Зрештою ефективна співпраця органів місцевої влади та інвесторів може мати ефект збільшення масштабу припливу інвестицій, оскільки демонстрація успішної практики є одним з найефективніших інструментів маркетингового просування можливостей територіальних громад. Особливої уваги заслуговує діяльність комунальних підприємств, зокрема підвищення їх ефективності та прибутковості.

#### 5. Активізація громадської участі у процесі ФЗМС.

Загалом процес фінансової децентралізації передбачає реалізацію заходів щодо публічності та прозорості місцевих бюджетів. Публічність та прозорість місцевих бюджетів дозволяє громадськості, а особливо її соціально активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, мати уяву про складність та альтернативи бюджетних рішень і впливати на органи влади, активно захищаючи свої громадянські права. При цьому прозорість фінансової операції має бути досягнута на всіх стадіях її реалізації. Стосовно бюджетного процесу, це є участь громадськості в розробці напрямів соціально-економічного розвитку територіальної громади; участь громадськості у підготовці проектів місцевих бюджетів; обговорення проектів місцевих бюджетів; доступ населення до інформації щодо використання бюджетних

коштів.

Умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання коштів державного і місцевих бюджетів визначаються Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» [76]. Відповідно до цього Закону, інформація оприлюднюється на єдиному веб-порталі використання публічних коштів, який є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет.

З 2011 р. набрав чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації» [77] метою якого є забезпечення публічності та прозорості суб'єктів владних повноважень і створенні механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Частиною 1 ст. 6 Закону встановлено, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, в т.ч. до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвищ, імен, по-батькові фізичних осіб та найменувань юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Тобто законом чітко визначено обов'язок розпорядників інформації щодо використання бюджетних коштів надавати та оприлюднювати інформацію розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном. Ст. 14 Закону передбачено обов'язок розпорядника інформації надавати достовірну, точну та повну інформацію [78].

Однак слід зазначити, що, незважаючи на досягнуті позитивні результати щодо забезпечення публічності та прозорості місцевих бюджетів, існує ряд системних проблем, пов'язаних з розширенням реальної участі громадян в бюджетному процесі. Для вирішення цих проблем органам місцевого самоврядування необхідно забезпечити:

- публікацію (розміщення в інтернеті чи інших джерелах) інформації щодо бюджету та бюджетних рішень в доступній, зрозумілій формі (наприклад, з використанням інфографіки, коротких пояснень, інтерактивних

інструментів, гіперпосилання);

- високу якість даних;
- організацію зворотного зв'язку, що передбачає збір пропозицій щодо

формування бюджету, використання бюджетних коштів тощо.

Отже, оприлюднена фінансова інформація має бути точною, достовірною, методологічно обґрунтованою, зручною для використання, достатньо повною та придатною для проведення аналізу.

На сьогодні, разом з цим, обертів набирає інша ініціатива – громадський бюджет (бюджет участі). Бюджет участі – це демократичний процес, який надає можливість кожному громадянину брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення міста та/або голосування за них. Будь-який житель міста може подати проект, пов'язаний з покращенням життя в місті, взяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні і спостерігати за тим, як його проект реалізують в рамках бюджету. В Україні вже активно застосовується цей інструмент. Організаційні зусилля органів місцевого самоврядування повинні бути направлені й на використання інструментарію краудфандингу. Його перевагою є залучення додаткових коштів на реалізацію проектів місцевого розвитку за участю населення, а можливо і самим населенням.

При розробці заходів щодо залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення, органи місцевого самоврядування повинні орієнтуватися на певні цільові групи, серед яких громадяни, ГО, представники бізнесу. У кожній з перерахованих груп є свої інтереси. Слід здійснювати просвітницьку діяльність з урахуванням цілей розвитку територіальних громад та реальних інтересів людей.

Наприклад, громадян, як правило, перш за все цікавлять питання освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, культури, спорту тощо. Наприклад, створення, реконструкція, ремонт об'єктів соціальної інфраструктури і т.ін. може привернути увагу місцевих мешканців. Представникам бізнесу буде цікавим створення сприятливого бізнесового

середовища, заходи підтримки галузей економіки, або ж способи отримання додаткових прибутків. Тому їм цікавими будуть такого роду проекти та інформація [79].

Проте, в основі усіх цих заходів – дотримання принципу публічності та прозорості, що забезпечує довіру громадськості до місцевої бюджетної політики, посилює ефективність громадського контролю над місцевими фінансами, забезпечує низку інших переваг.

На сьогоднішній день відсутній правовий механізм для реалізації ефективного громадського контролю за місцевими бюджетами, що зумовлено низкою об'єктивних причин. Громадський контроль як форма фінансового контролю є швидше абстрактним явищем, ніж реальністю. Для того, аби покращити ситуацію, громадяни та інші представники громадянського суспільства (ГО, територіальні громади, ОТГ тощо) мають не тільки чітко знати й виконувати свої обов'язки, а й вміти реалізовувати свої права та брати активну участь у вирішенні питань суспільного та місцевого значення, оскільки саме активна громадянська позиція є вагомим важелем у протидії корупції та незаконним діям з боку органів публічної влади, а особливо в організації ФЗМС.

#### 6. Навчання суб'єктів ФЗМС та наукові дослідження з питань ФЗМС.

Є багато підходів, методів та інструментів, які члени громад та посадові особимісцевого самоврядування мають вміти застосовувати, щоб стати активними учасниками процесу ФЗМС. Щоб спільно діяти, доцільним є проведення спільних навчальних заходів з актуальних питань розвитку громад.

Активними суб'єктами організації проведення заходів неформальної освіти на сьогодні є міжнародні та зарубіжні організації, які здійснюють це за власні кошти. Усі громади мають можливості для навчання з актуальних для них питань, зокрема за умови активної грантової діяльності їх місцевих громадських організацій.

Перспективним, на нашу думку, є запровадження сертифікатних

навчальних програм (коротвострокові програми, що схвалюються спільно закладом освіти та органом публічного управління) для проектних команд територіальних громад, в тому числі щодо фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Також важливим є науковий пошук нових способів підвищення його рівня та реалізації. Для цього потрібні й ефективні методики оцінювання фінансового стану громад, що є предметом наступного підрозділу.

Зараз територіальні громади аналізують соціально-економічний розвиток та місцеву політику самотужки. Спеціальних наукових установ, які б проводили такого роду дослідження для структур місцевого рівня, немає. Хоча до аналізу та розроблення політики залучаються науковці, однак їх діяльність здійснюється на громадських засадах і тому може мати несистемний характер. Крім того, вони часто не мають подібного досвіду, глибоких компетентностей з управління територіальним розвитком. Тому доцільним є створення, на нашу думку, національної мережі науковців-експертів, які б на замовлення територіальних громад надавали наукові послуги. Вважаємо, що реалізація обґрунтованих нами напрямів у цьому та наступних підрозділах дозволить суттєво підвищити ефективність ФЗМС.

Загалом розглянуті в ході магістерського дослідження аспекти ФЗМС вказують на необхідність застосування нових підходів до розвитку територіальних громад, пов'язаних, насамперед, з удосконаленням системи фінансового забезпечення та управління фінансовими ресурсами територіальних громад.

### **3.2. Обґрунтування показників оцінювання стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування**

ФЗМС є складним суспільно-економічним процесом, який виконує важливі завдання в межах загальнодержавної політики децентралізації та

стратегій розвитку територіальних утворень. Цей процес в наукових і експертних колах характеризується значною мірою керованості, яку забезпечують заінтересовані сторони шляхом фінансування, консультування, управління, моніторингу і т.д. Умовою керованості є наявність цілей, завдань і показників, за якими визначають ступінь успішності здійснюваних процесів. При цьому, показники виконують не тільки інформаційну роль, пов'язану із оцінкою фактичного стану територіальних громад, а й проактивну, яка передбачає визначення за їх допомогою орієнтирів, напрямів та відповідних методів і інструментів фінансового забезпечення їх розвитку.

По своїй суті оцінювання ФЗМС є комплексним завданням, вирішення якого пов'язане із врахуванням зумовленості розвитку територіальної громади наявним фінансовим забезпеченням (рис. 3.1).



**Рис. 3.1. Зумовленість фінансового забезпечення розвитку місцевого самоврядування**

Подана на рис. 3.1 структуризація досліджуваного процесу, окрім ідентифікації його рівнів візуалізує основи формування методик оцінювання ФЗМС.

При цьому вимірюванню піддаються два основних аспекти: обсяги фінансового забезпечення (сума коштів, зіставлення суми із базовими та цільовими показниками тощо), а також вплив обсягів фінансового забезпечення на зміну параметрів стану територіальних громад. Задоволення потреб у розвитку територіальної громади можна оцінити шляхом зіставлення параметрів розвитку з певними базовими або очікуваними показниками.

Сьогодні сформовано значний перелік показників та методик оцінювання стану територіальних утворень. Серед найбільш ґрунтовних і комплексних систем показників виділимо розробки науковців під керівництвом М. Згуровського [80] (дослідження сталого розвитку регіону), групи рівненських науковців під керівництвом М. Клименка [81] (дослідження сталого розвитку сільських населених пунктів), О. Піддубної та О. Підгурського [83] (аналіз показників сталого розвитку територіальної громади), І. Чикаренко [84] (аналіз успішності стратегічного правління інноваційним розвитком територіальних громад) та інших.

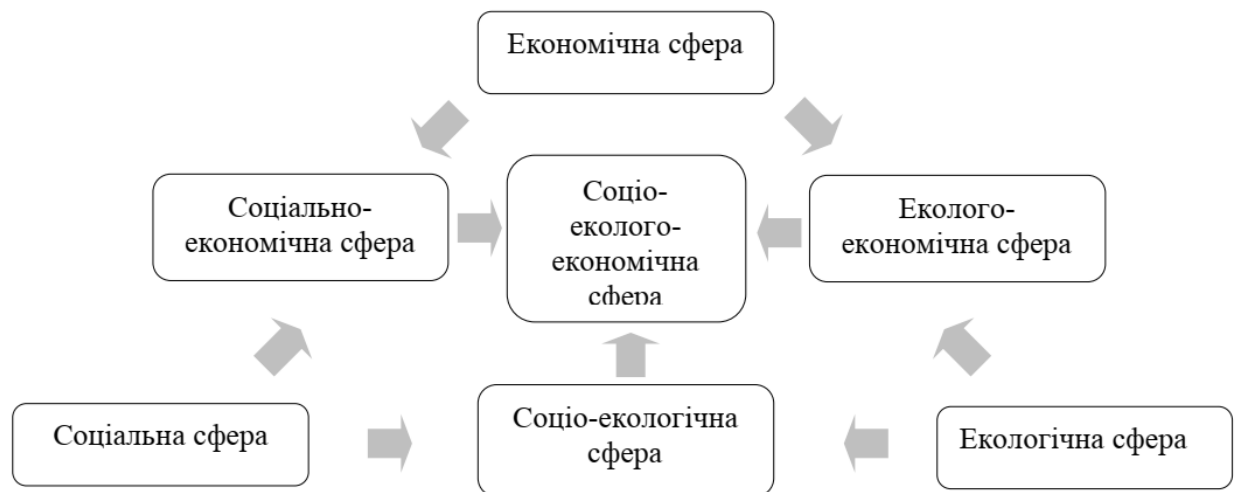
При формуванні своїх комплексів показників стану розвитку територіальних громад вчені використовують нормативні методики Комісії ООН зі сталого розвитку, Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), Інституту прикладного системного аналізу НАН України та МОН України «Метрика для вимірювання процесів сталого розвитку» та інші.

Спільним щодо названих методик є виділення трьох основних сфер для визначення показників та індикаторів – екологічної, економічної та соціальної. При цьому в більшості із них формування систем показників передбачає три рівні їх взаємозв'язку – за схемою, що представлена на рис. 3.2.

Як бачимо, система показників для визначення стану і напрямів розвитку, у тому числі стосовно територіальних громад, є складною. При

цьому перелік і кількість її складових суттєво відрізняється в різних методиках і залежить, як від мети дослідження, так і від специфіки процесів, які розглядаються.

Саме визначення елементів моделі об'єкта формує основу для розробки комплексу відповідних показників. Для забезпечення їх релевантності, застосовується низка методів, інструментів і підходів.



**Рис. 3.2. Схема взаємозв'язку груп показників щодо розвитку**

Серед найбільш поширених базових універсальних інструментів – критерії SMART (перевірка цілей і показників за ознаками конкретності, вимірюваності, досяжності, релевантності і прив'язування до часу).

Однак, є й інші критерії, наприклад В. Семенов і З. Гончарова [85] пропонують оцінювати набір показників за критеріями придатності для оцінювання результатів, збалансованості, взаємоузгодженості із чинними пріоритетами, чіткості і практичності, а також доступності, простоти і вимірюваності в часі. При цьому самі показники, в залежності від об'єкту дослідження можуть стосуватися визначення одного або декількох із параметрів ФЗМС – стану (характеризувати рівень поточного становища системи і підсистем за визначеними напрямками, їх структуру і розмір), динаміки (відображати зміни параметрів системи у часі, встановлювати



тренди і визначати закономірності), рівноваги (стосуватися параметрів стану системи і підсистем у співвідношенні із середніми, максимальними, еталонними та іншими граничними значеннями), мети (встановлювати факт чи ступінь досягнення бажаних цілей), засобів (характеризувати набір засобів і ресурсів, необхідних для досягнення мети чи отриманого результату).

Таким чином, слідуючи запропонованим методичним підходам і критеріям, на основі опрацювання комплексних і різносторонніх праць із моніторингу, оцінки та аналізу стану об'єктів просторової економіки, а також, виходячи із раніше сформованої нами загальної мети системи ФЗМС – забезпечення соціально-економічного розвитку, підвищення самодостатності територіальної громади й задоволення законних потреб та інтересів її мешканців, пропонуємо таку модель оцінювання стану фінансового забезпечення розвитку територіальної громади (рис. 3.3).



**Рис. 3.3. Базова модель оцінювання стану ФЗМС**

Запропонована базова модель дозволяє структурувати і виділяти найбільш релевантні показники, зокрема за рахунок виокремлення тих із них, які характеризуючи стан територіальної громади і визначаючи рівень її

розвитку, дозволяють також відстежувати параметри фінансового забезпечення розвитку.

Відповідно, це дозволяє оцінювати ефективність вкладених у розвиток фінансових ресурсів. Для визначення показників комплексного оцінювання ФЗМС доцільно скористатися методикою, в межах якої здійснюється чітка структуризація складових досліджуваної категорії. Відповідно, здійснюється декомпозиція показників шляхом виділення наступних елементів:

- конструкту – загальної концепції чи ідеї, яка використовується для визначення розвитку;
- індикатору – ключового аспекту конструкту, який є його ознакою, хоча може не представляти конструкт повністю;
- вимірника – відображає певний кількісний або якісний аспект індикатора.

У колонці вимірника «одиниці виміру ФЗМС» пропонуємо відобразити фінансові показники, які характеризують чотири основні аспекти:

- 1) зміну визначеного параметру стану чи розвитку ТГ ( $\Delta I$ );
- 2) зміну обсягів фінансування визначеного параметру ТГ ( $\Delta F$ );
- 3) питому вагу витрат на забезпечення розвитку визначеного параметру ТГ ( $F, \%$ );
- 4) індекс впливу зміни обсягів фінансування на розвиток визначеного параметру стану ТГ ( $\Delta I(F)$ ).

У результаті, показники комплексного оцінювання ФЗМС мають охоплювати сутнісні аспекти розвитку усіх сфер функціонування громади (дод. В). Зауважимо, що тут мають враховуватися сукупні витрати різних сторін, не лише з місцевих бюджетів. При цьому, частка фінансування сторонами розвитку територіальних громад свідчатиме про їх роль у цьому розвитку.

Отримані показники комплексного оцінювання ФЗМС чітко структуровуються, а також відповідають критеріям SMART і вказаним нами додатковим критеріям. При цьому, сам перелік індикаторів в більшості

сформований на підставі даних статистичної звітності, хоч і не є вичерпним. Він може бути розширеним за рахунок показників управлінського обліку органів місцевого самоврядування, даних систематичного моніторингу чи експертних оцінок тощо.

Відзначимо, що більшість із включених до таблиці (дод. В) показників характеризує безпосередньо стан параметрів функціонування територіальної громади. Оцінка її розвитку потребує застосування методики, яка б дозволяла встановити зміну параметру та визначити її величину. Для цього можуть бути використані різні методи, серед яких найбільш поширеними є метод порівняння та індексний метод. Їх застосування передбачає проведення розрахунків за формулами:

$$\Delta I = I_1 - I_0 \quad (1)$$

$$\Delta I = \frac{I_1 - I_0}{I_0} \quad (2)$$

де  $\Delta I$  – величина зміни показника в звітному періоді у порівнянні із його значенням в базовому періоді,  $I_1$  – значення показника в звітному періоді;  $I_0$  – значення показника в базовому періоді.

Формули 1 і 2 можуть бути використані для будь-якого із запропонованих у дод. А. показників. При цьому, якщо за формулою 1 встановлюється кількісна зміна показника, то за формулою 2 – визначається його відносна динаміка.

Окрім розглянутих вище методів та підходів, оцінювання розвитку територіальної громади за різними параметрами може визначатися за рахунок порівняння отриманих значень із цільовими, еталонними (найкращими) чи середніми значеннями показників за умови аналізу вибірки територіальних громад.

Схожа методика може бути застосована для встановлення рівня фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. При цьому,

показники фінансового забезпечення досліджуваних процесів можуть бути порівняні між собою чи із значеннями інших територіальних громад. Додаткові аналітичні можливості в даному випадку можна отримати за рахунок аналізу обсягу та зміни фінансування розвитку територіальних громад за джерелами надходження використаних ресурсів (власні ресурси органів місцевого самоврядування, міжбюджетні трансфери; ресурси ДФРР, кошти донорів, фізичних та юридичних осіб тощо). Важливо також, щоб структура джерел фінансування була в достатній мірі диверсифікованою, тому використання позабюджетних коштів для забезпечення місцевого розвитку є необхідним.

Особливу наукову й практичну цінність, з нашої точки зору, має зіставлення зміни індикаторів розвитку територіальних громад зі зміною обсягів фінансування цього розвитку. Таке зіставлення може мати як всеохоплюючий характер (відношення результату до загальних витрат), так і спеціалізований (відношення результату до цільових витрат). Окрім цього, можливість оцінити вплив кожного із джерел фінансового забезпечення на досягнутий результат у тій чи іншій сфері формує додаткові аналітичні та управлінські інструменти. Їх раціональне застосування дозволить визначити рівень ефективності різних джерел фінансування у тій чи іншій сфері розвитку територіальних громад, а також виявити та обґрунтувати додаткові резерви для вдосконалення процесів ФЗМС.

Усвідомлюючи необхідність оцінювання ФЗМС, яке здійснюється на основі різних джерел фінансування, слід також звернути особливу увагу на “серцевину” показників оцінювання – показники бюджетної спроможності територіальних громад.

Аналіз співвідношення функцій органів місцевого самоврядування та напрямів бюджетних витрат дозволив запропонувати такі показники бюджетної спроможності територіальних громад (табл. 3.1).

Наведені в табл. 3.1 показники є підґрунтям для прийняття важливих управлінських рішень щодо розвитку територіальних громад, а саме дозволять

дати відповідь на питання бюджетної спроможності та ефективності тієї видаткової частини бюджету, якій відведено БКУ особливу роль, – роль, власне, фінансування розвитку, розширеного відтворення і стимулювання зростання економічної активності на рівні територіальної громади.

Таблиця 3.1

### Показники бюджетної спроможності територіальної громади

Показник	Формула для розрахунку
1	2
Коефіцієнт бюджетної спроможності $K_{БС}, \%$	(Податкові надходження + Неподаткові надходження) / Видатки
Коефіцієнт власного бюджетного забезпечення $K_{ВБЗ}$ на 1 особу, тис. грн	(Податкові надходження + Неподаткові надходження) / Кількість населення
Коефіцієнт бюджетної залежності $K_{БЗ}$	Міжбюджетні трансферти / Доходи
Сальдо бюджету (профіцит-дефіцит (ПД))	Доходи – Видатки
Витрати на утримання органів місцевого самоврядування, %	Видатки на утримання органів місцевого самоврядування / Видатки
Кількість населення територіальної громади на одну посадову особу місцевого самоврядування	Кількість населення територіальної громади / Кількість посадових осіб місцевого самоврядування
Сума податків на одну особу, тис. грн	ПДФО / Кількість населення; Єдиний податок / Кількість населення; Податок на нерухоме майно) / Кількість населення
Ефективність земельного податку, тис. грн на 1 га	Плата за землю / Загальна площа наданої в користування землі
Витрати на дошкільну освіту, тис. грн на одну дитину	Витрати на дошкільну освіту / Кількість дітей дошкільного віку
Витрати на шкільну освіту, тис. грн на одну дитину	Витрати на шкільну освіту / Кількість дітей шкільного віку
Витрати на первинне медичне забезпечення, тис. грн на одну особу	Витрати на охорону здоров'я / Кількість населення
Соціальні витрати, тис. грн на одну особу	Витрати на соціальну допомогу та соціальні проекти / Кількість отримувачів послуг соціальної допомоги
Витрати на культуру, тис. грн на одну особу	Витрати на культуру / Кількість населення
Житлово-комунальні витрати, тис. грн на одну особу	(Витрати на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг + Витрати на благоустрій) / Кількість населення

Показники бюджетної спроможності територіальної громади розраховуються за відповідними формулами, де перші чотири показники визначають загальну бюджетну спроможність будь-якої громади. Якщо КБС більше 1, то громаді вистачає надходжень з власних податкових та неподаткових джерел для покриття необхідних витрат. Чим більше значення КВБЗ, тим спроможніша громада.

ОБЗ показує рівень залежності місцевого бюджету від бюджету вищого рівня або державного бюджету. Чим вищий коефіцієнт, тим більш залежною є територіальна громада.

Важливими показниками є значення частки (%) витрат на функціонування органів місцевого самоврядування, які складаються з оплати праці та утримання посадових осіб місцевого самоврядування до загальних витрат, а також кількість населення територіальної громади на одну посадову особу місцевого самоврядування.

Для сільських і селищних громад важливим показником є ефективність земельного податку, яка визначає надходження у перерахунку на 1 га землі.

Решта показників відображає фінансову ефективність різних видів забезпечення населення, яка вираховується у вигляді видатків, нормованих на 1 особу. Саме ці показники мають говорити, про те, як буде змінено фінансове наповнення обслуговування населення у порівнянні з показниками, отриманими за результатами діяльності територіальної громади.

На сьогодні у багатьох наукових та інших джерелах багато уваги приділяється питанням добровільного об'єднання територіальних громад, у тому числі надаються роз'яснення щодо законодавчих змін, розробляються практичні рекомендації від експертів, окремих політиків міжнародних партнерів-донорів і т.д. Водночас переважно зосереджується увага на процедурах добровільного об'єднання територіальних громад, формування місцевих бюджетів та їх ресурсного забезпечення, фінансової підтримки міжнародних донорів тощо.

На нашу думку, при утворенні ОТГ варто не лише вести консультаційно-роз'яснювальну роботу щодо процедури утворення, захисту інтересів посадових осіб, які втратять свої робочі місця після об'єднання, а й забезпечити можливість для територіальних громад оцінити свою потенційну бюджетну спроможність в контексті об'єднання; спрогнозувати економічний ефект від інтеграції фінансових ресурсів, що з'являються у такому об'єднанні.

У той же час, наразі відсутні доступні для широкого загалу методики з розширеним переліком показників, через які можна було б оцінити спроможність українських територіальних громад ще до їх об'єднання, а також у процесі подальшого функціонування. Наявність конкретних показників насамперед бюджетної спроможності дозволить у кількісному вигляді порівняти різні територіальні громади, запровадити відповідні рейтинги для аналізу ситуації та допоможе визначитися із загальною бюджетною спроможністю проєктованих ОТГ.

Слід відзначити, що в Україні застосовується такий інструмент, як «бюджетний калькулятор», проте він доступний не для всіх бажаючих і розрахований лише на оцінку бюджетної спроможності територіальної громади, а ми пропонуємо запровадити методику комплексного оцінювання ФЗМС, що є доцільною на сучасному етапі реалізації реформи децентралізації. Також цей інструмент має відповідати принципу прозорості, щоб забезпечувати доступ до інформації з метою стимулювання участі суспільства у процесах місцевого врядування.

Отже, з метою вироблення і реалізації ефективної політики місцевого розвитку важливо, щоб здійснювалося оцінювання ФЗМС, зокрема і бюджетної спроможності територіальної громади; щоб відповідні методики були не складними і могли ефективно застосовуватися в органах місцевого самоврядування. Тому визначальними є такі принципи їх формування: адекватності, простоти та доцільності. Саме таким трьома принципами відповідає запропонована нами методика, складові якої можуть змінюватися залежно від цілей оцінювання.

Таким чином, запропоновані нами у цьому підрозділі показники комплексного оцінювання стану ФЗМС утворюють методичноєдиний апарат, який характеризується складною структурою взаємопов'язаних і взаємозумовлених параметрів, які визначають стан і зміни цього фінансового забезпечення, задоволення потреб і ефективності розвитку територіальних громад загалом.

### **Висновки до розділу 3**

1. Враховуючи проведений аналіз сучасного стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, важливість та проблемність функціонування складових цієї системи, визначено й аргументовано напрями його вдосконалення, а саме: зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування; формування стимулюючої системи вирівнювання; підвищення ефективності функціонування системи міжбюджетних трансфертів; оновлення принципів та інструментарію фінансового забезпечення місцевого самоврядування; підтримка розвитку господарської та інвестиційної діяльності; активізація громадської участі у процесі фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Практична реалізація цих напрямів дасть змогу суттєво підвищити ефективність забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

3. Запропоновано показники комплексного оцінювання рівня забезпеченості фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, які утворюють методично єдиний апарат, який характеризується складною структурою взаємопов'язаних і взаємозумовлених категорій, які визначають стан і зміну параметрів, фінансове забезпечення, задоволення потреб і ефективність розвитку органів місцевого самоврядування. При цьому, основні сфери наявних показників (економічну, екологічну і соціальну) визначено на основі узагальнення наявних методик і деталізовано за рахунок виділення їх



конструктів, індикаторів та вимірників. В сукупності, пропоновані показники розкривають ключові аспекти функціонування органів місцевого самоврядування і характеризують їх становище, ступінь розвитку і фінансове забезпечення, а також залежність між обсягом фінансового забезпечення і параметрами розвитку. Пропонована методика дозволяє використовувати різні бази порівняння і деталізувати фінансове забезпечення за джерелами надходження фінансових ресурсів. Це формує додатковий аналітичний апарат і сприяє отриманню більш значимої інформації для ефективного управління розвитком органів місцевого самоврядування. Розроблені показники оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування мають комплексний характер, що дозволяє забезпечувати якісне оцінювання за різними ознаками і критеріями.

## ВИСНОВКИ

У магістерської роботи наведено теоретичне узагальнення, обґрунтування методичних підходів та розробленні практичних пропозицій щодо вдосконалення управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в Україні, які можуть бути застосовані в умовах децентралізації та забезпечувати посилення місцевої фінансової автономії.

Аналіз наукових підходів до тлумачення поняття «управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування» дає змогу стверджувати, що в зарубіжній і вітчизняній науковій літературі відсутній єдиний погляд щодо визначення його сутності. На основі методологічного синтезу положень наукових праць учених визначено цього поняття, яке пропонується розуміти як систему залучення, акумулювання, розподілу та використання публічних і приватних коштів, залучених із зовнішніх та внутрішніх джерел для задоволення потреб жителів села чи добровільного об'єднання у громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Зокрема, обґрунтування сутності «управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування» є важливим не тільки з наукової точки зору, а й для ефективного здійснення своєї діяльності органами місцевого самоврядування. Враховуючи, що управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування залежить від значної кількості суб'єктів, їхнім головним завданням має стати координація діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного функціонування системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Тому в ідеалі має бути забезпечена цілеспрямована діяльність усіх суб'єктів, з якими взаємодіє місцеві органи влади. Формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в першу чергу визначається рівнем економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці і відбувається під впливом багатьох чинників економічного та позаекономічного характеру. До їхнього числа доцільно зарахувати такі: закріплену в бюджетному

законодавстві модель розподілу бюджетних ресурсів; специфіку системи оподаткування.

2. Сучасна система управління місцевими фінансами включає такі методи: фінансове планування (бюджетування) та прогнозування, фінансове регулювання, фінансовий контроль (державний аудит та аудит ефективності), оперативне та стратегічне управління. Пропонуємо за основними етапами процесу управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування виокремлювати методи: залучення та акумулювання фінансових ресурсів; аналізу та оцінювання фінансових ресурсів; розподілу і використання фінансових ресурсів, що забезпечує системний підхід до визначення методів комплексу фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

3. Фінансові ресурси місцевого самоврядування, місцеві бюджети в багатьох країнах світу близькі за своєю структурою та призначенням. Проте кожна держава по-своєму розв'язує питання правового регулювання відносин та дій, пов'язаних із місцевими фінансами. Дослідження процесу формування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах доводить, що більшість місцевих органів, як правило, не володіє достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Для підтримки регіонів з найслабкішою дохідною базою в міжнародній практиці застосовується система трансфертів і перш за все субсидій.

4. Проаналізовано стан забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в контексті виконання покладених на них функцій і досягнення стратегічних пріоритетів та цілей розвитку. Відповідно до цього ідентифіковано основні вимоги щодо формування ефективної системи фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад, а також наголошено на вагомій ролі, яку вони відіграють у структурі адміністративно- територіального устрою. Детально проаналізовано питому вагу надходжень до місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України за період 2015–2019 рр., досліджено перерозподіл податків та їх диверсифікацію в контексті бюджетної децентралізації, внаслідок чого

встановлено позитивний вплив на загальну фінансову спроможність територіальних громад.

6. Виявлено тенденції забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування у сучасній Україні, зокрема: щорічне збільшення обсягів державної фінансової підтримки адміністративно-територіальних одиниць та капітальних видатків місцевих бюджетів; щорічне збільшення кількості фінансово спроможних ОТГ; підвищення ролі міжнародних та неурядових структур у ФЗРТГ; незначне зростання частки місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету держави; повільність процесів міжмуніципального співробітництва та державно- приватного партнерства; збереження тенденції неналежної фінансової активності щодо сприяння місцевому економічному розвитку.

5. Розглянуто систему державного фінансування міжбюджетних трансфертів (базова та реверсна дотації, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції), визначено обсяги надходження міжбюджетних трансфертів до місцевих органів самоврядування, об'єднаних територіальних громад. Встановлено, що у процесі бюджетної децентралізації система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена прогресивнішою системою вирівнювання податкоспроможності. Така система сприяє більшій зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових альтернативних надходжень і розширення наявної бази оподаткування. Проаналізовано вплив на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування з боку Державного фонду регіонального розвитку, державно-приватного приватного, міжмуніципального співробітництва тощо.

6. Процес бюджетної децентралізації в Україні сприяв залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів, підвищив зацікавленість щодо фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування неурядових організацій, а саме бізнесу, громадських та міжнародних структур, тощо. На сьогодні в Україні діють близько 42 міжнародних структур, які через проекти співпраці інвестують в місцевий

розвиток значні кошти. Окрім прямої фінансової вигоди корисність їх діяльності полягає і в тому, що суб'єкти фінансового забезпечення розвідку місцевого самоврядування вчать більш активно задіювати додаткові джерела ресурсів та застосовувати проектний підхід, який робить відповідні дії більш ефективними. Однак активність в цьому напрямі інших неурядових структур ще не на належному рівні, хоча потенціал фінансової взаємодії наявний. Це окреслює напрями подальшої їх співпраці з органами місцевого самоврядування.

7. Враховуючи проведений аналіз сучасного стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, важливість та проблемність функціонування складових цієї системи, визначено й аргументовано напрями його вдосконалення, а саме: зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування; формування стимулюючої системи вирівнювання; підвищення ефективності функціонування системи міжбюджетних трансфертів; оновлення принципів та інструментарію фінансового забезпечення місцевого самоврядування; підтримка розвитку господарської та інвестиційної діяльності; активізація громадської участі у процесі фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Практична реалізація цих напрямів дасть змогу суттєво підвищити ефективність забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

8. Запропоновано показники комплексного оцінювання рівня забезпеченості фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, які утворюють методично єдиний апарат, який характеризується складною структурою взаємопов'язаних і взаємозумовлених категорій, які визначають стан і зміну параметрів, фінансове забезпечення, задоволення потреб і ефективність розвитку органів місцевого самоврядування. При цьому, основні сфери наявних показників (економічну, екологічну і соціальну) визначено на основі узагальнення наявних методик і деталізовано за рахунок виділення їх конструктів, індикаторів та вимірників. В сукупності, запропоновані показники розкривають ключові аспекти функціонування органів місцевого

самоврядування і характеризують їх становище, ступінь розвитку і фінансове забезпечення, а також залежність між обсягом фінансового забезпечення і параметрами розвитку. Пропонована методика дозволяє використовувати різні бази порівняння і деталізувати фінансове забезпечення за джерелами надходження фінансових ресурсів. Це формує додатковий аналітичний апарат і сприяє отриманню більш значимої інформації для ефективного управління розвитком органів місцевого самоврядування. Розроблені показники оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування мають комплексний характер, що дозволяє забезпечувати якісне оцінювання за різними ознаками і критеріями.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навчальний посібник. – 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : ЗнанняПрес, 2003. 523с.
2. Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. URL: [http://ird.gov.ua/pe/re201503/re201503\\_081.pdf](http://ird.gov.ua/pe/re201503/re201503_081.pdf) (дата звернення: 15.01.2021).
3. Гришин В. А. Критерии состояния бюджета региона. URL: [http://www.mstu.edu.ru/publish/conf/50ntk/section5/section5\\_17.html](http://www.mstu.edu.ru/publish/conf/50ntk/section5/section5_17.html) (дата звернення: 15.01.2021).
4. Прядко В. В. Проблеми формування частини місцевих бюджетів та шляхи їх розв'язання. Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. 2010. № 1. С. 6-12.
5. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування : проблеми правового визначення URL: : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09eiiprv.pdf>. (дата звернення: 21.12.2020).
6. Кириленко О.П. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2008. 376 с.
7. Войтович В. В. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/3839/1/МІСЦЕВІ20БЮДЖЕТИ%20ЯК%20ФІНАНСОВА%20БАЗА%20МІСЦЕВОГО%20САМОВРЯДУВАННЯ.pdf> (дата звернення: 21.12.2020).
8. Поняття управління фінансамию. URL: <http://trackls.narod.ru/books/bkl/kir16.html> (дата звернення: 21.12.2020).
9. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності: політико-правовий аспект. Харків : Право, 1996.164 с.

10. Бондарук Т.Г. Особливості управління місцевими фінансами в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2011. №6.(121). С.198-201.
11. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. Київ : Знання, КОО, 1999. 487 с.
12. Фещенко Л.В. Вдосконалення бюджетного планування і прогнозування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2011. №34. С. 154–157.
13. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/2701/1/32.pdf> (дата звернення: 21.12.2020).
14. Варналія З.С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія. Київ: НІСД, 2007. 820 с.
15. Дума В. Л. Міжнародний досвід формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів. URL: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13\\_ukr/183.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/183.pdf) (дата звернення: 21.12.2020).
16. Луніна І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів. НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. Київ, 2010. 320 с.
17. Василенко Л. І. Місцеві фінанси та фінансова незалежність. *Фінанси України*. 2017. №8. С. 5-21.
18. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник . Київ, Знання, 2006. 677 с.
19. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник для студ. екон. спец. вузів; НАН України, Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Центр навчальної літ., 2004. 606 с.
20. Макогон В. Методологічні аспекти формування доходів місцевих бюджетів. *Вісник КНТЕУ*. 2009. № 4. С. 92–99.
21. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 208 с.
22. Гаман М. В. Механізм формування фінансових ресурсів. URL [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcsidu\\_2013\\_2\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcsidu_2013_2_21)(дата звернення: 21.12.2020).



23. Реформа децентралізації. Кабінет Міністрів України: офіційний сайт. URL: [https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist /reformi/reforma-decentralizaciyi](https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi) (дата звернення: 21.12.2020).
24. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення: 21.12.2020).
25. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 21.12.2020).
26. Податковий кодекс України від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 21.12.2020).
27. Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 21.12.2020).
28. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лип. 2014 р. № 385. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>. (дата звернення: 21.12.2020).
29. Європейська хартія місцевого самоврядування. : Прийнята в Страсбурзі 15.10.1985 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036). (дата звернення: 21.12.2020).
30. Звітність Державної казначейської служби України станом на 01.01.2020 р. URL:<https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage>. (дата звернення: 21.12.2020).
31. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2017-2018. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow report. Київ, 2019. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2017-2018-rr.pdf> (дата звернення: 21.12.2020).

32. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8053>. (дата звернення: 05.06.2020).
33. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (дата звернення: 05.06.2020).
34. Звіт Асоціації міст України «Місцеве самоврядування в Україні у 2018 році» URL: [https://auc.org.ua/sites/default/files/library/ms\\_2018.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/library/ms_2018.pdf). (дата звернення: 05.06.2020).
35. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку. URL: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/363/20190110\\_U-EAD\\_UKR.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/363/20190110_U-EAD_UKR.pdf) (дата звернення: 05.06.2020).
36. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 05.06.2020).
37. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 05.06.2020).
38. Методика формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів від 08 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 05.06.2020).
39. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Аналітична записка*. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-8bead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-8bead.pdf). (дата звернення: 05.06.2020).
40. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. URL:

- <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 25.01.2021).
41. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 6. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-p> (дата звернення: 05.06.2020).
  42. Практичний посібник «Формування спроможних громад» – видання друге. URL: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnk.tergrweb.pdf>. (дата звернення: 15.01.2021).
  43. Практичний посібник «Формування спроможних громад» – видання друге. URL: <http://auc.org.ua/sites/defat/files/library/posibnyk.tergreb.pdf> (дата звернення: 15.01.2021).
  44. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 квіт. 2017 р. № 275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p> (дата звернення: 15.01.2021).
  45. Маркович Г. Б. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. URL : <http://decentralization.gov.ua/news/3958>. (дата звернення: 05.06.2018).
  45. Казюк Я. М. Система фінансового вирівнювання та особливості методик визначення міжбюджетних трансфертів: досвід європейських країн. Сучасні проблеми освіти і науки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 26- 27 січня 2013 року, м. Будапешт. URL: <http://scaspee.com/6/post/2013/01/35.html> (дата звернення: 05.06.2018).
  46. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів від 15 груд. 2010 р.№ 1132. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-p>. (дата звернення: 05.06.2018).

47. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2015 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-p> (дата звернення: 05.06.2018).
48. Додаток до Закону України «Про Державний бюджет України» на 2017 р., 2018 р., 2019 р.
49. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2017-2019. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow report. Київ, 2018. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2019-rr.pdf>. (дата звернення: 05.06.2018).
50. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>. (дата звернення: 05.12.2020).
51. Семерак О. М. Екологічний податок не стимулює підприємства зменшувати негативний вплив на навколишнє середовище. URL: <https://www.unian.ua/ecology/1992414-ekologichniy-podatok-ne-stimulyue-pidpriemstva-zmenshuvati-negativniy-vpliv-na-navkolishne-seredovische-semerak.html>. (дата звернення: 05.12.2021).
52. Хотенко О. Податкові джерела доходів місцевих бюджетів URL: <https://ngoipr.org.ua/news/podatkovyi-dzherela-dohodiv-mistsevyh-byudzhetyv> ( дата звернення: 15.12.2020).
53. Про оцінку земель : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1378-IV. URL:: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>(дата звернення: 07.12.2020).
54. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>(дата звернення: 07.12.2020).
55. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02 берез. 2015 р. № 222-VIII. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/222-19>. (дата звернення: 23.12.2020).

56. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 р. № 2269-ХІІ URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>. (дата звернення: 07.01.2021).
57. Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу : Постанова Кабінету Міністрів від 04.10.1995 р. № 786. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/786-95-п>. (дата звернення: 05.12.2020).
58. Ткачук А.Ф. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 76 с.
59. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. Практичний посібник. Київ : 2017. 108 с.
60. Структура витрат коштів ДФРР за період 2015- 2019 рр. URL: <https://www.oporaua.org/news/parliament/subventisii/19519-iak-vidbuvaietsia-rozpodil-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-doslidzhennia-opori>(дата звернення: 24.01.2021).
61. Щорічної оцінки ділового клімату в Україні: 2016 (для пілотних регіонів Програми USAID ЛЕВ). URL: <http://www.lev.org.ua/abca.html> (дата звернення: 12.01.2021).
62. Скальський В. В. Малі підприємства – шлях до зростання економіки та розвитку міст. Журнал «Стратегія розвитку» 2018. №6. С. 52–53.
63. Серьогін С.М. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія. Днепр. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
64. Вишнівецька об'єднана територіальна громада. URL: <http://vyshnivetska-gromada.gov.ua>. (дата звернення: 12.01.2021).
65. Вінніков О. Ю. Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? Київ : Україна, 2010. 224 с.

66. Місцевий розвиток за участі громади. Том 4: Регіональні аспекти та сталий розвиток міст. Київ : ВАІТЕ, 2016.316 с.
67. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. Практичний посібник. – К. : – 2017. – 108 с.
68. Грантові проекти ЄС «Проекти регіонального розвитку». URL: <https://surdp.eu/Regional-Development-Projects>. (дата звернення: 12.01.2021).
69. Спільний проект ЄС/ООН (ПРООН) "Місцевий розвиток орієнтований на громаду". URL:[http://cba.org.ua/images/APRs/170721\\_1817\\_CBA\\_2017.pdf](http://cba.org.ua/images/APRs/170721_1817_CBA_2017.pdf) (дата звернення: 05.06.2018).
70. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». URL : <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/U-LEAD-Visual-Report-2016-2018-UA-small-1.pdf>(дата звернення: 12.12.2020).
71. Програма USAID «Децентралізація – шлях до кращих результатів та ефективності» (DOBRE). URL: <https://www.globalcommunities.org/dobre> (дата звернення: 05.12.2020).
72. Питання землі для ОТГ: інформація для тих, хто вболіває за розвиток громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7458?page=3>. (дата звернення: 05.12.2020).
73. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2018 р. № 60-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pitannya-peredachi-1>(дата звернення: 12.01.2020).
74. Дробот І. О. Децентралізація державного управління земельними ресурсами територіальної громади в Україні. Публічне адміністрування :

- теорія та практика. 2015. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2015\\_2\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_21). (дата звернення: 04.01.2021).
75. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. Закон України від 19 жовт. 2017 р. № 2168-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-viii> (дата звернення: 21.01.2021).
76. Про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс] : Закон України від 11 лют. 2015 р. № 183-VIII. – Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-viii> (дата звернення: 13.12.2020).
77. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>(дата звернення: 12.01.2021).
78. Маркович Г. Б. Публічність та прозорість бюджетного процесу – ознака демократичного розвитку країни. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4992>. (дата звернення: 12.12.2020).
79. Мамонова В. В. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління. Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 1. С. 154–159. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu\\_2016\\_1\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2016_1_27) (дата звернення: 11.12.2020).
80. 53. Згуровський М. З. Сталий розвиток регіонів України. Київ : НТУУ «КПІ», 2009. 179 с.
81. Клименко М. О. Особливості оцінки соціо-економіко-екологічного розвитку сільських населених пунктів .Збірник матеріалів II-го Всеукраїнського з'їзду екологів з міжнародною участю. URL: [http://eco.com.ua/sites/eco.com.ua/files/lib1/konf/2vze/zb\\_m/0165\\_zb\\_m\\_2VZE.pdf](http://eco.com.ua/sites/eco.com.ua/files/lib1/konf/2vze/zb_m/0165_zb_m_2VZE.pdf). ( дата звернення: 21.12.2020).
82. Піддубна О. О. Статистичний аналіз показників сталого розвитку територіальної громади. Економіка. Фінанси. Менеджмент : актуальні питання науки і практики. 2017. № 1. С. 46–62.

83. Шапигузов С. М., Синягин А. К. Краудсорсинг в госсекторе: инновация с расчетом на гражданское общество. URL: <http://bujet.ru/article/193827.php>. ( дата звернення: 23.12.2020).
84. Чикаренко І. А. Підхід до формування системи індикаторів успішності стратегічного управління сталим інноваційним розвитком територіальних громад. Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Серія : Державне управління. 2014. Т. 1. Вип. 287. С. 153–170
85. Семенов В. Т., Гончарова З. В. Моніторинг як ефективний механізм управління реалізацією програм у сфері житлово-комунального господарства Научно-технический сборник «Коммунальное хозяйство городов». 2008. №82.С. 14–23.



## **ДОДАТКИ**

## Додаток А

## Показники комплексного оцінювання ФЗМС (розробка автора)

Конструкт	Аспект	Показник (індикатор)	Одиниці виміру ФЗРТГ – сукупні публічні та приватні витрати за напрямами, грн
1	2	3	4
Показники економічної сфери			
Розвиток транспортної інфраструктури	Розвиток транспортної мережі	Розміри та інших параметри стану транспортної мережі	1) будівництво, модернізація і обслуговування шляхів сполучення загального користування ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Використання транспортної мережі	Обсяг та інтенсивність користування транспортною мережею	2) купівля, модернізація та обслуговування громадського транспорту ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
Розвиток інженерно-технічної та сервісної інфраструктури	Рівень телефонізації	Забезпеченість населення потужностями телефонного зв'язку	3) купівля, модернізація та обслуговування телефонних станцій та інших засобів зв'язку ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ );
	Рівень Інтернетизації	Забезпеченість населення потужностями Інтернет зв'язку	4) купівля, модернізація та обслуговування обладнання для Інтернет зв'язку ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Рівень забезпечення населення телекомунікаційними послугами	Забезпеченість населення телекомунікаційними потужностями	5) купівля, модернізація та обслуговування телекомунікаційних потужностей ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Рівень доступу населення до поштового зв'язку	Забезпеченість населення об'єктами поштового зв'язку	6) організація роботи і обслуговування поштових відділень і служб ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
Розвиток інфраструктури підприємства	Наявність та функціонування підприємницької інфраструктури	Чисельність об'єктів підприємницької інфраструктури, обсяг наданих ними послуг	7) інформаційно-консультативні та інші послуги зі сприяння роботі суб'єктів господарювання ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ ); забезпечення сприятливих умов фінансово-кредитного, страхового та іншого обслуговування потреб суб'єктів господарювання ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Рівень підприємницької активності суб'єктів господарювання	Розмір торговельних та виробничих площ, обсяг виробленої продукції (робіт, послуг)	8) створення, облаштування і обслуговування торговельних та виробничих площ; фінансування розвитку підприємництва ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )

Продовження табл.

1	2	3	4
Показники соціальної сфери			
Надання освітніх послуг	Обсяг наданих дошкільних і освітніх послуг	Кількість і місткість шкіл, кількість дітей відповідного віку, які потребують і які отримують (отримали) освітні послуги	9) шкільна, дошкільна і позашкільна освіта ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Доступність освітніх послуг	Кількість і місткість транспортних засобів, що забезпечують доставку дітей до закладів освіти, кількість дітей, що обслуговуються	10) купівля транспортних засобів та доставка дітей до закладів шкільної, дошкільної і позашкільної освіти ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Якість освітніх послуг	Рівень кваліфікації учителів	11) підвищення кваліфікації працівників галузі освіти ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
Надання послуг з охорони здоров'я	Доступність медичних послуг	Кількість і місткість об'єктів охорони здоров'я	12) будівництво і утримання закладів охорони здоров'я ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Стан здоров'я мешканців громади	Обсяг наданих медичних послуг населенню	13) лікування хворих та профілактика захворювань ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Якість медичних послуг	Рівень кваліфікації медичного персоналу	14) підвищення кваліфікації працівників галузі охорони здоров'я ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
Соціальний захист населення	Забезпечення соціальних потреб вразливих груп населення	Обсяг наданої соціальної допомоги населенню	15) соціальне забезпечення людей з інвалідністю, дітей сиріт, громадян, що перебувають у складних життєвих обставинах; обсяг наданих субсидій ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Соціальний захист непрацюючого населення	Обсяг наданої соціальної допомоги по безробіттю	16) соціальне забезпечення осіб, що тимчасово не працюють ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
Надання послуг в сфері культури, мистецтва і спорту	Забезпеченість закладами культури, мистецтва і спорту	Кількість і місткість об'єктів культурно-мистецького і спортивного дозвілля	17) будівництво і утримання закладів сфери культури, мистецтва і спорту ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Використання закладів культури, мистецтва і спорту	Обсяг наданих культурно-мистецьких і спортивних послуг населенню	18) надання культурно-мистецьких і спортивних послуг населенню ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )

## Закінчення табл.

1	2	3	4
Надання житлово-комунальних послуг	Забезпечення житлом	Площа житлового фонду, рівень забезпечення житлом	19) будівництво, утримання, модернізацію і обслуговування житлових будинків ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Якісне водозабезпечення	Рівень доступу населення до систем водопостачання	20) будівництво, утримання, модернізацію і обслуговування водогонів ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Якісне забезпечення газом	Наявність і використання газових мереж	21) будівництво, утримання, модернізацію і обслуговування газових мереж ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Якісне забезпечення теплом	Наявність і використання теплових мереж	22) будівництво, утримання, модернізацію і обслуговування теплових мереж ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Забезпеченість системою водовідведення	Наявність і використання систем водовідведення	23) будівництво, утримання, модернізацію і обслуговування каналізаційних мереж ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
Показники екологічної сфери			
Нейтралізація негативного антропогенного впливу на навколишнє природне середовище	Рівень зменшення негативного впливу на природне навколишнє середовище	Комплекс заходів, спрямованих на нейтралізацію негативного антропогенного впливу на природне навколишнє середовище	24) будівництво, утримання, модернізацію і обслуговування об'єктів, пов'язаних із очищенням і утилізацією відходів і забруднень навколишнього природного середовища ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )
	Рівень проведення та фінансування заходів, пов'язаних із охороною природи	Комплекс заходів, спрямованих на забезпечення позитивного впливу на охорону природного навколишнього середовища	25) будівництво, утримання, модернізацію і обслуговування об'єктів, пов'язаних із охороною навколишнього природного середовища ( $\Delta I$ ; $\Delta F$ ; $F, \%$ ; $\Delta I_{(F)}$ )

