

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Кваліфікаційна робота

на тему: «**ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**»

Виконала:

студент академічної групи 2м – ДС
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
другого (магістерського) рівня вищої освіти
спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
Ковшик Тетяна Вікторівна

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
Єрмак Олександр Олександрович

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	8
1.1. Сутність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад	8
1.2. Ключові принципи, форми і методи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.....	12
РОЗДІЛ 2. СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ.....	20
2.1. Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад	20
2.2. Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку територіальних громад Полтавської області.....	33
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ.....	51
3.1. Напрями модернізації системи організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад регіону	51
3.2. Краудсорсинг та краудфандинг як інструменти стимулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад	60
ВИСНОВКИ.....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	73
ДОДАТКИ	83

ВСТУП

Актуальність теми. Відповідно до Конституції України за територіальною громадою закріплено право самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом здійснення місцевого самоврядування. В усіх розвинених державах це право забезпечується правовими гарантіями й одночасно фінансовими можливостями. Попри війну та прийняту 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, місцеві бюджети все ще залишаються дотаційними. Водночас недостатньо реалізується місцевий фінансовий потенціал. Розв'язати цю суперечність та забезпечити сталість позитивних соціально-економічних тенденцій державі неможливо лише власними зусиллями, без суспільного консенсусу навколо основоположних ідей місцевого самоврядування, цілеорієнтованої організаційної та фінансової консолідації для належного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, а отже, підвищення якості життя кожного громадянина.

Таким чином, головна проблема полягає в тому, що існуюча система фінансового забезпечення розвитку територіальних громад не задовольняє потреб територіальних громад, зокрема через неналежну організацію вказаного процесу. Так, потребують теоретичної розробки і практичного застосування нові науково обґрунтовані підходи до розвитку територіальних громад, що базуються на оцінюванні стану відповідного фінансового забезпечення та задіюють невикористаний фінансовий потенціал. Зазначене й зумовлює нагальну потребу в розробці наукових засад і практичних рекомендацій органам місцевого самоврядування й іншим суб'єктам щодо вдосконалення організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Проблематику фінансового забезпечення місцевого самоврядування

досліджували Т. Г. Бондарук [5], В. В. Зайчикова [23], А. І. Золотько [25], О. Ю. Матвеєва [35], Л.В.Панасюк [43], В. В. Письменний [45], В. М. Русін [66], В. Б. Сапожников [68] та ін. О. Л. Щербакова [83] розглядала фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку міста. Крім того, теоретичні та практичні засади формування фінансової політики розвитку територіальних громад розкриваються в працях О. Ю. Бобровської [4], О. І. Васильєвої [9], В. М. Вакуленка [65], Н. І. Вовни [10], Н. М. Гринчук [8, 65], Т. М. Дерун [8], Я. М. Казюк [27, 28, 26], Н. Ю. Мушинської [82], Д. С. Олійник [41], Т. О. Савостенко [67], А. Ф. Ткачука [8, 65], О. М. Хімійчука [80], С. І. Чернова [82] та ін. Праці цих та інших дослідників стали теоретичною і практичною основою для ефективного здійснення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, проте відповідні підходи потребують удосконалення з огляду на процеси децентралізації, що тривають нині в Україні, реформу місцевого самоврядування, активізацію громадянського суспільства та підвищення суспільного запиту на ефективні публічні послуги. Це й зумовило вибір теми, мету та завдання магістерської роботи.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретичних підходів та розроблення практичних пропозицій щодо вдосконалення організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад регіону.

Для досягнення мети було поставлено такі **завдання**:

- визначити сутність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад;
- систематизувати ключові принципи, форми і методи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад;
- дослідити правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад;
- провести аналіз стану фінансового забезпечення розвитку вітчизняних територіальних громад в умовах децентралізації;
- обґрунтувати напрями модернізації системи організації фінансового

забезпечення розвитку територіальних громад регіону;

- обґрунтувати доцільність впровадження краудсорсингу та краудфандингу як інструменту стимулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Об'єкт дослідження – процес фінансування розвитку територіальних громад Полтавської області.

Предмет дослідження – напрями удосконалення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад Полтавської області.

Методи дослідження. Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань у магістерській роботі використовувалися загальнонаукові і спеціальні методи, зокрема: абстрагування, ідеалізації, групування, аналізу та синтезу - для визначення сутності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, його ключових елементів та їх характеристик; структурно-функціональний, порівняння, аналогії, економіко-статистичний – у процесі дослідження організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; узагальнення, індукції, дедукції – з метою виявлення тенденцій організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; абстрагування, діалектичний, прогностичний – з метою теоретичного узагальнення положень роботи і формулювання висновків.

Інформаційну базу дослідження становлять державні законодавчі і нормативно-правові акти, нормативні документи центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, матеріали Державної служби статистики України, органів публічної влади, організацій неурядового сектору, документи й аналітичні матеріали щодо фінансового забезпечення розвитку територіальних громад Полтавської області, наукові праці українських та зарубіжних учених, матеріали періодичних видань.

Практичне значення одержаних результатів полягає в розробці теоретичних положень доведенні їх до рівня практичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Сутність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

З метою визначення сутності категорії «фінансове забезпечення розвитку територіальних громад» дослідимо погляди науковців на трактування категорії «фінансове забезпечення».

Так, В. Опарін [42], В. Оспіщев [77], В. Радіонова [76], А. Сидорчук [70] та інші дослідники схиляються до трьох базових форм фінансового забезпечення – самофінансування, кредитування та зовнішнє фінансування. У свою чергу, С.Юрій крім цих форм виділяє ще й оренду та інвестування [79, с. 244], а У. Стріжик – бюджетне фінансування [73, с. 413], А. Бидик – страхування, лізинг, франчайзинг, факторинг, форфейтинг, консалтинг, боргове фінансування, інфляційне фінансування, венчурне фінансування, емісія цінних паперів, кредитна кооперація [3, с. 159].

Так, форм фінансового забезпечення може бути багато. Відповідно, «механізм фінансового забезпечення» О. Москаль визначає як сукупність економічних відносин, що виникають з приводу пошуку, залучення і ефективного використання фінансових ресурсів та організаційно-управлінських принципів, методів і форм їх впливу на соціально-економічну життєдіяльність територіальних одиниць та господарюючих суб'єктів [36].

Т. Бондарук у контексті «фінансового забезпечення» пропонує розглянути поняття потреб фінансового відтворювального процесу за рахунок власних або залучених коштів, формами здійснення якого є бюджетне фінансування на незворотних засадах, кредитування, самофінансування, оренда (лізинг) та інвестування [5].

С. Юрій, Т. Кізима та Н. Злепко поняття «фінансове забезпечення» розкривають як формування цільових грошових фондів суб'єктів господарювання у достатньому розмірі та їх ефективне використання [78].

Д. Олійник акцентує увагу на таких фундаментальних основах «фінансового забезпечення», як визначення обсягу фінансових ресурсів, науково обґрунтованого їх прогнозування, створення фінансових резервів, нормативно-правове забезпечення [45].

Беручи до уваги предмет нашого дослідження особливий інтерес викликають й інші поняття, які пов'язані з фінансовим забезпеченням розвитку територіальних громад. Сьогодні, науковці поряд з цим поняттям досліджують фінансове забезпечення місцевого самоврядування, фінансове забезпечення органів місцевої влади (самоврядування), фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку міста, фінансове забезпечення територіальних громад, фінансове забезпечення розвитку територій тощо.

Так, фінансове забезпечення місцевого самоврядування – це:

– досягнення такого обсягу власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, який відповідав би наданим їм конституцією або законом повноваженням [35, с. 145-156];

– певна система або сукупність відносин між рівнями державного управління для забезпечення населення необхідними благами на місцевому рівні, а також фінансування місцевого розвитку [35];

– співвідношення обсягу фінансових ресурсів, акумульованих в місцевих бюджетах у вигляді доходів, і обсягу видаткових зобов'язань, обумовлених виконанням функцій і повноважень муніципального утворення протягом фінансового року [25];

– сукупність фінансових ресурсів, які формуються у відповідних фондах, перебуваючи у сфері обслуговування органів місцевого самоврядування, та є основою розвитку адміністративно-територіального утворення [5];

– фінансовий механізм території, який включає джерела і форми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на

повноцінну реалізацію завдань та функцій з надання суспільно значущих благ і послуг [68];

- найбільш прагматичний крок на шляху до матеріалізації конституційних гарантій суверенітету та побудови гнучкої демократичної системи влади на місцевому рівні [40];

- сукупність заходів щодо акумуляції, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою створення умов, що сприяють нормальному здійсненню економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проєктів, та запобіганню і усуненню порушень при використанні фінансових ресурсів [45];

- сукупність джерел і форм формування грошових фондів, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх ефективне використання [66];

- один із методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці [10];

- сукупність економічних відносин, що виникають з приводу пошуку залучення і ефективного використання ресурсів всіх економічних агентів, які можуть бути спрямовані на забезпечення економічних потреб території, а також організаційно-управлінських принципів, методів і форм впливу цих ресурсів на фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування [80].

Наприклад, фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку міста О. Щербакова розглядає як сукупність заходів, спрямованих на мобілізацію наявних та виявлення і залучення потенційних фінансових ресурсів суб'єктів управління розвитком міста (місцевої влади, держави, суб'єктів господарювання, місцевої громади), а також ресурсів зовнішніх інвесторів та формування шляхом їх об'єднання фінансової основи соціально-економічного розвитку міста, яке відрізняється від існуючих акцентом на необхідності об'єднання коштів різного походження, різних власників, а також урахування потенційних фінансових ресурсів [83].

Н. Косаревич фінансове забезпечення територіальних громад розуміє як складову міжбюджетних відносин, яка полягає у використанні сукупності інституційних засад формування місцевих бюджетів з врахуванням ступеню збалансованості фінансово-економічних відносин, що надасть можливість оптимізувати структуру бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, підвищити ефективність видатків бюджетів місцевого самоврядування, забезпечити якісний рівень бюджетного планування і прогнозування місцевих бюджетів як інструмента соціально-економічного розвитку територій [32].

Як зазначила вітчизняний науковець Г. Антоньєва, поняття «фінансового забезпечення територіальних громад» необхідно розглядати як систему фінансування органами місцевого самоврядування завдань у процесі розподілу функцій і сфер відповідальності між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. [1]. З іншої точки зору, визначення «фінансового забезпечення територіальних громад» потрібно ототожнювати зі створенням найзручніших умов для життєдіяльності громадян, які сприяють нормальному протіканню економічних процесів на місцевому рівні, підтриманню стабільного функціонування та розвитку соціальної сфери, її об'єктів й інфраструктури [44, с. 22]. Так, дослідницею акцентується увага, насамперед, на органах місцевого самоврядування. Однак у даному дослідженні ми беремо до уваги, що орган місцевого самоврядування є лише однією із цілої низки груп суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Їх визначення та з'ясування місця у відповідній системі фінансового забезпечення є важливим з огляду на досягнення ефективних сукупних результатів.

Загалом же науковці, визначаючи сутність понять щодо фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, орієнтуються на конституційні гарантії місцевого самоврядування, необхідні для надання публічних послуг, форми, методи, інструменти, принципи суб'єктів фінансування, що в сукупності сприяє системному розумінню цього явища. Разом з тим, найчастіше використовується функціональний підхід до визначення поняття «фінансове

забезпечення розвитку територіальних громад» без урахування джерел надходження фінансових ресурсів.

На наш погляд, *фінансове забезпечення розвитку територіальних громад* – це система залучення, акумулювання, розподілу й використання публічних і приватних коштів, інвестованих із зовнішніх та внутрішніх джерел для задоволення потреб жителів села чи добровільного об'єднання у громаду жителів кількох сіл, селища та міста. В ідеалі має бути забезпечена цілеспрямована діяльність усіх суб'єктів, з якими має зв'язки територіальна громада. Отже, запропоноване поняття враховує джерела надходження фінансових ресурсів, а також етапи організації діяльності у фінансовій сфері.

1.2. Ключові принципи, форми і методи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад забезпечують конкретні дії і процеси, пов'язані із акумуляцією і розподілом фінансових ресурсів в інтересах територіальної громади, які здійснюються у законодавчо визначеному порядку, відповідно до певних принципів. Основними суб'єктами окреслених процесів виступають органи місцевого самоврядування, центральні та місцеві органи виконавчої влади, які виконують основні функції із розпорядження фінансовими ресурсами. Поряд із ними важлива роль у фінансовому забезпеченні розвитку територіальних громад відводиться органам законодавчої влади, суб'єктам господарювання, громадським об'єднанням, вітчизняним і міжнародним організаціям, фізичним особам і домогосподарствам, які також фінансують розвиток територіальних громад.

Принципи *фінансового забезпечення розвитку територіальних громад* визначають засадничі положення здійснення процесів, пов'язаних із акумуляцією та розподілом фінансових ресурсів у межах визначеної системи і мають пряме чи опосередковане відношення до усіх суб'єктів системи. Серед них, виділимо базові, які є загальними для усіх і які, в значній мірі їх застосування в практичній

діяльності, мають імперативний (обов'язковий для виконання) характер. Вони визначаються ключовими нормативно-правовими актами, що регулюють питання місцевого самоврядування – Конституцією України і Європейською хартією місцевого самоврядування.

Ці принципи визначають узагальнені орієнтири для формування більш складної системи принципів *фінансового забезпечення розвитку територіальних громад*, що включають умови адміністрування місцевих бюджетів в контексті їх узгодженості з бюджетами інших рівнів, акумуляції бюджетних і небюджетних фінансових ресурсів, а також умови здійснення місцевого самоврядування з усіма його елементами. Принципи правового характеру визначаються Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, а також Законом України «Про місцеве самоврядування» (рис. 1.1).

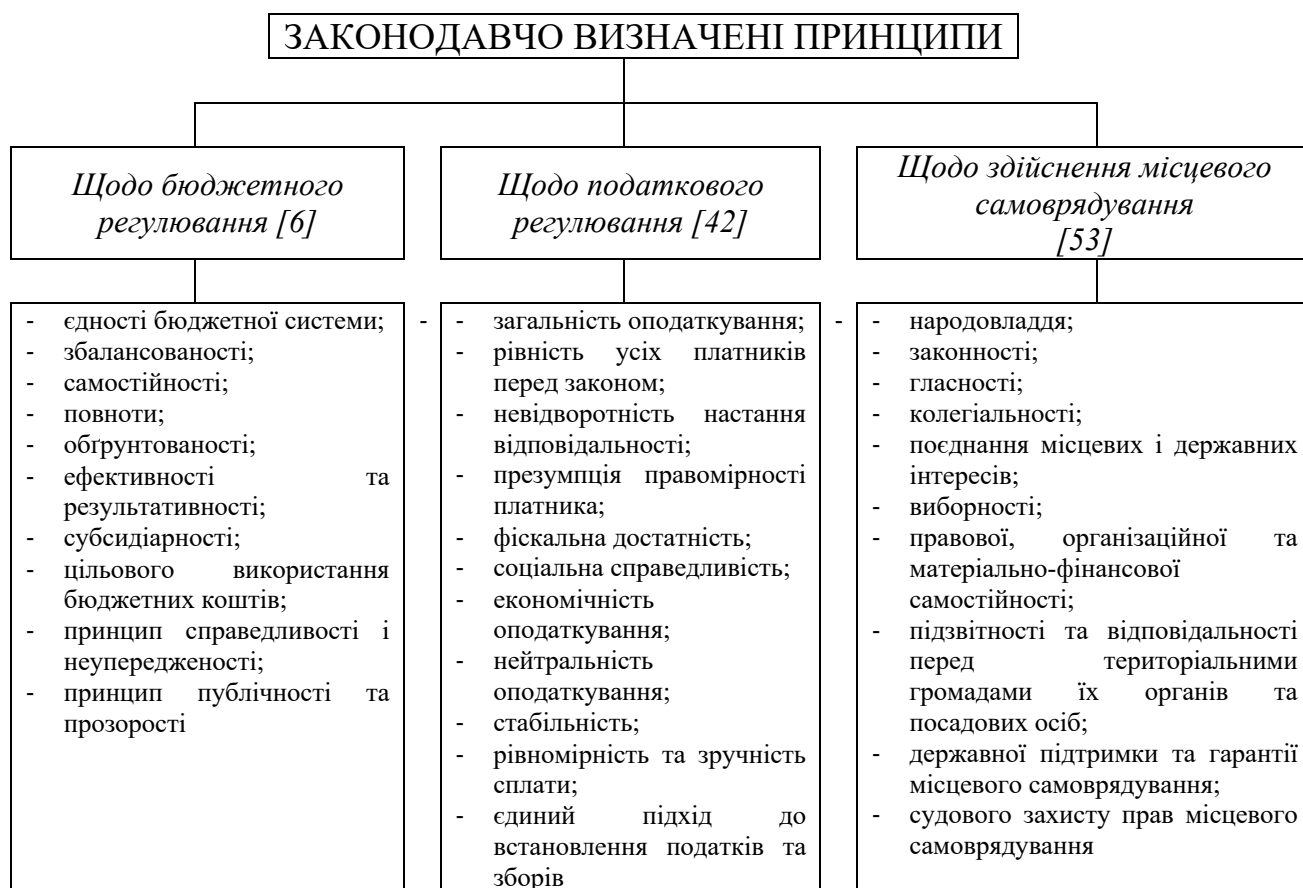


Рисунок 1.1 – Основні законодавчо визначені принципи, що визначають рамкові умови дій та відносин у процесі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

Примітка. Систематизовано автором

Представлений на рис. 1.1 перелік принципів на практиці формує цілісну систему засад, які визначають характер дій та відносин у процесі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад між його суб'єктами. Очевидно, що всі ці принципи є взаємопов'язаними та в сукупності визначають підходи й до фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

На думку М. Багмета і О. Євтушенко [2, с. 58] згадані акти обумовлюють доцільність формулювання трьох основоположних принципів здійснення місцевого самоврядування, які в контексті фінансового забезпечення розвитку територіальних громад можуть трактуватися таким чином:

- принцип комплементарності (передбачає узгоджене взаємодоповнення фінансових ресурсів різних сторін задля досягнення певних спільно значущих цілей);
- принцип субсидіарності (визначає, що питання фінансового забезпечення, які можна вирішити на нижчих рівнях не мають вирішуватися на вищих рівнях);
- принцип демократизму (передбачає залучення громадян та їх об'єднань до участі у фінансових процесах через вплив на прийняття рішень, запит звітів про фінансове забезпечення, фінансовий контроль тощо).

Отже, базуючись на принципах, визначених у Бюджетному кодексі України, Європейській Хартії місцевого самоврядування та інших положеннях чинної нормативно-правової бази та наукових джерелах, слід виокремити такі *загальні принципи* фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, такі, як єдності системи, гласності та відкритості, ефективності, цілеспрямованості, поєднання інтересів, справедливості, рівності усіх суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Однак, слід відзначити, що спеціальних принципів щодо фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в сучасній українській законодавчій базі не визначено. Суб'єкти фінансового процесу керуються загальними принципами їх діяльності. Разом з тим, на нашу думку, ці принципи доцільно визначати на місцевому рівні, зокрема щоб краще налагоджувати фінансову взаємодію. Вважаємо за доцільне їх визначати у статутах

територіальних громад, які є локальними нормативно-правовими актами і можуть виступити дієвим правовим інструментом для закріплення принципів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Цей підхід сприятиме місцевій фінансовій консолідації і навіть формуватиме нову фінансову культуру територіальних громад, коли кожен її член розумітиме важливість власної співучасті в розвитку всієї територіальної громади.

З урахуванням зазначеного можна пропонувати *спеціальні принципи* фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, комплексне застосування яких сприятиме отриманню синергійних фінансових ефектів. Зокрема пропонуються такі принципи:

1) системного обґрунтування загального підходу щодо фінансового забезпечення розвитку територіальних громад (передбачає визначення можливих суб'єктів, об'єктів, джерел, інструментів, принципів фінансування, документів тощо);

2) організації взаємовигідної взаємодії потенційних суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад (забезпечується пошуком і актуалізацією спільних цілей та вигід, співфінансуванням та спів-організацією спільнозначущих проєктів місцевого розвитку);

3) використання як внутрішніх, так і зовнішніх фінансових можливостей;

4) забезпечення безперервності процесів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад (зумовлено тим, що задоволення одних потреб громади зумовлює появу інших, що, в свою чергу, потребує фінансових ресурсів).

Безпосереднє здійснення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад передбачає застосування конкретних дій з урахуванням наведених принципів, пов'язаних із фінансовими ресурсами, які диференціюються як за формою, так і за методом їх впливу на визначені процеси.

Як бачимо, узагальнена ідентифікація форм фінансового забезпечення характеризує впорядковані способи здійснення фінансових процесів із чіткими зовнішніми ознаками - визначеними джерелами залучення фінансових ресурсів та умовами, на яких вони використовуються. Так, форма використання власних

ресурсів має назву самофінансування, залучених ззовні на засадах платності, строковості та поворотності - кредитування, отриманих на безповоротній основі для покриття витрат та забезпечення діяльності - бюджетне фінансування. Інші форми фінансового забезпечення, виділені науковцями відрізняються від наведених лише механізмом здійснення фінансових процесів, тоді, як за формою вони зводяться до згаданих трьох видів: самофінансування (в т.ч. оренди та емісії цінних паперів); кредитування (в т.ч. інвестування, венчурного фінансування, боргового фінансування, страхування тощо); бюджетного фінансування.

Окремо як форму фінансового забезпечення розвитку територіальних громад пропонують виділяти зовнішнє фінансування, проте, воно не характеризує форму фінансового забезпечення (зокрема не передбачає умов його здійснення), а визначає виключно відношення джерела залучення коштів до системи та органів місцевого самоврядування. У даному контексті варто зазначити, що кошти донорських організацій, які часто ідентифікують як зовнішнє фінансування, доцільно ідентифікувати за умовами їх надання, наприклад, на поворотній чи безповоротній основі для забезпечення певного проєкту; кредитування, якщо вони надаються на умовах платності і повернення; самофінансування, якщо організації приймають безпосередню участь у фінансованих процесах і користуються їх результатами.

На відміну від форм, методи фінансового забезпечення характеризують не загальні зовнішні ознаки фінансових процесів, пов'язаних із виконанням територіальними громадами делегованих їм повноважень, а конкретні способи та прийоми, що застосовуються для акумулювання і використання фінансових ресурсів. При цьому, більшість методів забезпечення акумуляції фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування прописані в Бюджетному кодексі та Податковому кодексі [7, 102], а також у Законі України «Про місцеве самоврядування» [58]. Тоді, як методи розподілу фінансових ресурсів не мають чіткої регламентації і, в значній мірі, визначаються органами місцевого самоврядування в залежності від умов функціонування, забезпеченості фінансовими ресурсами, взаємодії із мешканцями громади тощо. Відповідно до

цього, наведений на рис 1.2. перелік методів за запропонованими нами групами не є повним і виключним, його склад може доповнюватися органами місцевого самоврядування за рахунок особливих умов співпраці із громадою, органами державної влади та іншими суб'єктами системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.



Рисунок 1.2 - Класифікація методів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

Примітка. Розроблено автором на основі [7], [48], [58], [30, с. 122-124], [11, с. 375-378], [72, с. 15-16], [37])

Запропонована класифікація методів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад (рис. 1.8) характеризує основні напрями організації і функціонування розробленої процесної моделі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад [74, с. 124]. Вона становить свого роду базовий набір методів і в достатній мірі ідентифікує ті з них, що застосовуються органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами. Умовою раціонального використання цих методів є узгодженість із принципами фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Виходячи з вище викладеного, усвідомлюючи спільний інтерес і спільне прагнення усіх суб'єктів моделі ФЗРТГ, пропонуємо відобразити узгодженість принципів, форм та методів їх фінансового забезпечення в контексті досліджуваної проблеми (табл. 1.1).

Як бачимо, представлені у табл. 1.1 елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад не завжди знаходяться в єдиній методологічній площині, зокрема кожен із суб'єктів орієнтується на принципи, характерні для його рівня та роду діяльності. При цьому, форми та методи фінансового забезпечення визначених процесів також формуються відповідно до нормативних та факультативних умов взаємодії сторін і, відповідно, доповнюють один одного.

У найбільшій мірі безпосередньо залученими до фінансового забезпечення розвитку територіальних громад мають бути органи публічної влади, а вже потім громадські об'єднання, вітчизняні та міжнародні організації, фізичні особи та домогосподарства. На них покладаються основні функції із наповнення та акумуляції місцевого бюджету, а також частково функції фінансового контролю. Водночас ролі інших суб'єктів є не менш важливими, але їх глибша інтеграція в систему фінансового забезпечення розвитку територіальних громад потребує системних цілеспрямованих дій та належної координації.

Таблиця 1.1. Узгодженість елементів системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

Суб'єкти	Принципи	Форми	Методи
Органи публічної влади	<ul style="list-style-type: none"> - системного обґрунтування практичної методології ФЗРТГ; - організації взаємовигідної взаємодії потенційних суб'єктів ФЗРТГ; - використання як внутрішніх, так і зовнішніх фінансових можливостей; - забезпечення безперервності процесів ФЗРТГ 	<ul style="list-style-type: none"> - законодавче - нормативно-правове - забезпечення; - інституційне - організаційне - бюджетне фінансування; - кредитування; - програмування; - гранти 	<ul style="list-style-type: none"> - встановлення норм та нормативів фінансового забезпечення; - встановлення спеціальних режимів оподаткування; - схвалення програм і стратегій розвитку держави; - фінансове планування та контроль; - державні трансферти, надання субсидій, субвенцій і дотацій; - встановлення пільгових умов оподаткування, державне кредитування, фінансування місцевих проєктів; - залучення органів місцевого самоврядування до участі в статутному капіталі тощо
Суб'єкти господарювання	<ul style="list-style-type: none"> - податкової та платіжної дисципліни 	<ul style="list-style-type: none"> - самофінансування; - кредитування; - інвестування 	<ul style="list-style-type: none"> - сплата податків, зборів і платежів; - оплата адміністративних послуг тощо
Громадські об'єднання		<ul style="list-style-type: none"> - самофінансування; - організаційне забезпечення фінансових процесів 	<ul style="list-style-type: none"> - організація фінансової взаємодії; - внесення благодійних внесків; - фінансовий контроль
Вітчизняні та міжнародні організації	<ul style="list-style-type: none"> - внутрішньої і зовнішньої співпраці; - співфінансування 	<ul style="list-style-type: none"> - організаційне забезпечення фінансових процесів; - проєктне фінансування та кредитування 	<ul style="list-style-type: none"> - надання грантових коштів, кредитів та цільового фінансування реальних проєктів; - фінансовий контроль; - фінансове консультування; - організаційні заходи
Фізичні особи та домогосподарства		<ul style="list-style-type: none"> - організаційна фінансова участь 	<ul style="list-style-type: none"> - сплата податків, зборів і платежів; - оплата адміністративних послуг; - благодійна діяльність

Примітка. Систематизовано автором.

Таким чином, належне фінансове забезпечення розвитку територіальних громад потребує системного підходу, що перш за все забезпечується визначенням взаємоузгоджених принципів, форм та методів. Хоча загалом їх набори можуть відрізнятися щодо кожної територіальної громади, однак існує їх базовий комплекс, який і було представлено у цьому підрозділі.

РОЗДІЛ 2

СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

2.1. Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

Конституцією України визначено основні засади діяльності органів місцевого самоврядування. Так, у ст. 142 Конституції України зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад [31].

У Бюджетному кодексі України (БКУ) регламентовано функціонування бюджетної системи України, порядок фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та відносини щодо місцевого боргу, організацію бюджетного процесу та повноваження його учасників. Третій розділ БКУ присвячено місцевим бюджетам. У цьому розділі чітко визначено склад надходжень та витрат місцевих бюджетів, а також регламентовано складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів. Не менш важливі положення регламентує четвертий розділ БКУ - міжбюджетні відносини. Розділ містить статті, які визначають загальні положення; розмежування видатків між бюджетами; фінансові нормативи бюджетної забезпеченості; міжбюджетні трансферти.

Немає жодної держави, в якій би бюджетний процес на місцевому рівні був би повністю відділений від процесу складання та виконання бюджету держави. Безперечно, вони є і мають бути пов'язані. Однак рівень самостійності органів місцевого самоврядування щодо організації бюджетного процесу в межах

загальнонаціональних «рамкових умов», який може бути різним залежно від форми державного устрою, способу організації бюджетної системи, розвиненості інституту місцевого самоврядування, є одним з найважливіших індикаторів, що характеризує ступінь фінансової децентралізації.

Як і в розвинених державах, в Україні основоположні норми створюють необхідні передумови для проведення органами місцевого самоврядування, хоч і в рамках єдиних загальнонаціональних норм, незалежної бюджетної політики та самостійної організації бюджетного процесу. Втім, ці можливості залишаються нереалізованими внаслідок багаторічної надмірної централізації бюджетної системи, віднесення до компетенції органів місцевого самоврядування повноважень на здійснення державних видатків без забезпечення їх необхідними джерелами фінансування, недостатнього рівня податкової автономії органів місцевого самоврядування тощо [47, с. 179]. Лише з початком реформи децентралізації ситуація почала змінюватися на краще.

У Податковому кодексі України (ПКУ) регламентовано важливі правовідносини стосовно справляння обов'язкових платежів до місцевих бюджетів та взаємовідносини учасників цього процесу. Особливе значення для правового регламентування фінансового забезпечення розвитку територіальних громад має ст. 10 «Місцеві податки», в якій визначено перелік місцевих податків і зборів, а також повноваження місцевих рад щодо їх встановлення.

На сьогодні передбачено можливість запровадження таких місцевих податків та зборів:

- податок на майно (який складається із плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, транспортного податку);
- єдиний податок;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір [48].

Безумовно, перелік цих податків потребує розширення, адже кожна територіальна громада повинна мати можливості встановлювати свої податки, виходячи з наявного податкового потенціалу, який є різним на різних територіях.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [58] конкретизуються положення щодо фінансового забезпечення територіальних громад, закріплені в Конституції України. У вказаному Законі затверджено, що до прав та повноважень органів місцевого самоврядування належить самостійна розробка, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Важливим принципом місцевого самоврядування, закріпленим в Законі, є принцип самостійності місцевих бюджетів, тобто, невключення одного бюджету до складу бюджету іншого рівня. Закріплюються основні засади бюджетної політики на місцевому рівні, зокрема, поділ бюджету на бюджет розвитку та поточний бюджет, поділ коштів у видатковій та доходній частинах на кошти для виконання власних та делегованих повноважень. Важливим є те, що в Законі передбачений певний стимулюючий механізм для залучення органами місцевого самоврядування додаткових фінансів до бюджету. Так, відповідно до законодавства, додаткові кошти, отримані за результатами виконання місцевих бюджетів (це може бути наслідком збільшення надходжень або економії коштів), не підлягають вилученню і мають використовуватися відповідно до рішення місцевої ради. Водночас, у випадку дефіциту коштів у місцевому бюджеті, держава бере на себе обов'язок здійснити відповідний перерозподіл фінансів шляхом надання дотацій, субвенцій, субсидій, які дозволяють збалансувати бюджет. Останній факт, у свою чергу, може виступати стримуючим чинником, адже органи місцевого самоврядування можуть не активізувати свою діяльність, якщо вартість цієї активізації значно не перевищує гарантований державою мінімум.

Із прийняттям змін до БКУ у територіальних громадах з'явилися додаткові можливості для збільшення доходів місцевого бюджету. Зокрема, з метою забезпечення більшої фінансової стабільності територіальних громад встановлено нові нормативи зарахування податку на доходи фізичних осіб (тепер до загального фонду обласних бюджетів податок надходить у розмірі 15%, а до загальних фондів районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, бюджетів ОТГ - 60%). До того ж, відтепер до місцевого бюджету зараховується 55% екологічного податку (у тому числі: до сільських, селищних, міських

бюджетів, бюджетів ОТГ - 25%, обласних бюджетів - 30%, бюджету міста Києва – 55%), а плата за надання адміністративних послуг та держмита передана з державного бюджету до місцевих бюджетів [7].

До ПКУ також внесено низку суттєвих змін, зокрема, органам місцевого самоврядування надано можливість встановлювати податкові ставки та пільги з місцевих податків і зборів, плата за землю віднесена до категорії місцевих податків, введено акцизний податок від реалізації тютюнових, алкогольних виробів на території відповідної територіальної громади, а також в обсязі 13,44% акцизний податок з нафтопродуктів (з ввезеного та виробленого палива).

Отримані від вказаних податків кошти спрямовуються до відповідного місцевого бюджету та використовуються органами місцевого самоврядування за власним планом [48].

Результатами запроваджених реформ у бюджетній та податковій сфері стали покращення стану фінансового забезпечення територіальних громад та приріст надходжень до місцевих бюджетів. Така позитивна динаміка є наслідком змін у підходах до бюджетного планування місцевого розвитку. Значну роль при цьому відіграв і механізм бюджетного вирівнювання, відповідно до якого дозволяється залишати частину коштів у місцевих бюджетах.

Однак, проблемою місцевого самоврядування усі роки незалежності Україні є дотаційність більшості місцевих бюджетів і, як наслідок, неможливість для місцевої влади гарантувати гідний рівень життя для громадян. Одним із кроків на шляху розв'язання даної проблеми є об'єднання територіальних громад (ОТГ), яке передбачає і об'єднання ресурсів місцевих бюджетів, а отже дозволяє покращити рівень охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунального господарства та інших сфер і галузей.

Наразі прийнятий Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” стимулює територіальні громади до об'єднання. У разі створення ОТГ така громада отримує низку преференцій, наділяється такими саме повноваженнями та ресурсами, як місто обласного значення. До того ж, об'єднані громади мають повноваження у сфері формування органів громадського

правопорядку та архітектурно-будівельного контролю, надання повного переліку адміністративних послуг [53].

Так, об'єднаним територіальним громадам на виконання власних повноважень у місцевому бюджеті залишається 60% від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), гарантуються прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом та участь у фінансовому вирівнюванні, надаються державні субвенції.

Враховуючи таку позитивну динаміку збільшення кількості ОТГ доцільно зосередити увагу на фінансових інструментах державної підтримки місцевих громад, нормативно-правові основи яких закріплено у трьох основних актах:

- БКУ (визначено особливості формування бюджетів ОТГ) [7];
- Законі України “Про державний бюджет” на відповідний рік (встановлено суми міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам);
- Законі України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (визначено особливості фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст) [53].

Так, відповідно до норм БКУ (ст. 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108) бюджети ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом у формі: базової дотації; реверсної дотації; освітньої субвенції; медичної субвенції; субвенції на формування інфраструктури ОТГ; субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; інших субвенцій та дотацій, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів; кіптів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [7]. Найбільша частка міжбюджетних трансфертів, що покращують сталий розвиток ОТГ припадає на: субвенцію на соціально-економічний розвиток, кошти ДФРР та інфраструктуру субвенцію.

Субвенція на формування інфраструктури ОТГ надається відповідно до постанови Кабінету міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури

об'єднаних територіальних громад» (зі змінами) [19]. До основних 11 напрямів, по яким надається ця субвенція належать:

- 1) розроблення проєктної, містобудівної та планувальної документації;
- 2) підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема створення, модернізацію центрів надання адміністративних послуг та придбання обладнання і програмного забезпечення;
- 3) створення сучасних систем організації управління громадою - комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;
- 4) реконструкцію, капітальний ремонт, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до повноважень та потреб об'єднаних територіальних громад з обов'язковим застосуванням енергоефективних технологій;
- 5) нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;
- 6) закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів;
- 7) нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо;
- 8) здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної форми власності, які є важливими для посилення спроможності територіальної громади, забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту;
- 9) погашення в установленому законодавством порядку зареєстрованої органами Казначейства на початок бюджетного періоду бюджетної кредиторської заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих з державного бюджету за

програмою “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад”;

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

11) співфінансування інших програм і проєктів, що реалізуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Постановою також визначено основні умови надання субвенції на формування інфраструктури ОТГ, а саме:

1) спрямування субвенції на фінансування проєктів згідно з планом соціально-економічного розвитку ОТГ та відповідно до визначених напрямів;

2) погодження поданого виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад ОТГ переліку проєктів, видатки на які здійснюватимуться за рахунок коштів субвенції, з відповідними проєктними заявками;

3) врахування потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення під час розроблення проєктної документації, а також під час закупівлі транспортних засобів загального користування, шкільних автобусів тощо.

Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій надається відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально- економічного розвитку окремих територій” [55] та спрямовується на 14 напрямів, а саме:

1) будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об’єктів інфраструктури комунальної власності (за винятком адміністративних будинків);

2) здійснення екологічних та природоохоронних заходів;

3) придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення;

4) здійснення заходів, пов’язаних з відселенням громадян із житлових будинків, що перебувають в аварійному стані;

5) розв’язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць

(малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів);

б) погашення бюджетної заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих з державного бюджету за програмами “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій”, “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток”, “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів”;

7) проведення робіт з газифікації;

8) здійснення заходів з енергозбереження;

9) здійснення спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонального розвитку, які укладені відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” [63];

10) здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів;

11) будівництво, реконструкцію об’єктів освіти та охорони здоров’я із ступенем будівельної готовності не менше 90 відсотків або введення їх в експлуатацію у 2016-2017 рр.;

12) будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг;

13) реалізацію проєктів з енергоефективності та енергозбереження;

14) виготовлення проєктно-кошторисної документації.

Умовами надання субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій є:

1) спрямування такої субвенції на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності;

2) наявність затверджених проєктів будівництва та результатів проведення їх державної експертизи;

3) дотримання інших умов у межах чинного законодавства.

Починаючи з 2017 р., Міністерство фінансів України, для розгляду пропозицій щодо розподілу даної субвенції (включаючи пропозиції щодо об’єктів і заходів, що можуть забезпечуватися за рахунок субвенції), утворило Комісію, до

складу якої входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (чисельністю не менше 50% складу такої комісії), а також представники Мінфіну. Саме комісія приймає рішення щодо включення пропозицій, поданих народними депутатами України, обласними та Київською міською держадміністраціями Мінфіну до проекту акта Кабінету Міністрів України щодо:

- розподілу субвенції між місцевими бюджетами;
- розподілу субвенції між місцевими бюджетами за об'єктами (заходами)

[55].

Порядок надання та використання коштів ДФРР регулюється постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання державного фонду регіонального розвитку” [16], відповідно до якого інвестиційні програми і проекти повинні відповідати одній з таких умов:

1) відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації;

2) впровадження інвестиційних програм і проектів як проектів співробітництва територіальних громад;

3) підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад.

Утворення ДФРР стало важливим кроком на шляху до ефективного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Основним завданням Фонду є фінансування програм регіонального розвитку на засадах відбору найкращих та найефективніших проектів на конкурсній основі. Відповідно до БКУ фінансування ДФРР здійснюється із розрахунку не менше 1 % від прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету, хоча фактично щорічно виділяється менший показник.

Основні цілі проекту регіонального розвитку, який висувається територіальною громадою на конкурс для отримання коштів з ДФРР, мають відповідати пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку, містити пропозиції із розвитку регіону, створення інфраструктури тощо.

Державна стратегія регіонального розвитку є моделлю досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення діючих тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямків структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.

Стратегічною метою реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Стратегічне бачення регіонального розвитку та держави в цілому полягає в розв'язанні існуючих проблем шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів і територій [38].

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [15] визначила цілі, завдання, механізми та інструменти реалізації, систему моніторингу та оцінювання результативності її реалізації. Стратегія запровадила, так званий, інтегрований підхід за трьома взаємопов'язаними складовими державної регіональної політики: секторальна (галузєва), територіальна (просторовий розвиток) та управлінська.

Отже, розвиток територіальної громади як цілеспрямований процес вимагає стратегічного планування, постійного його вдосконалення, моніторингу досягнення поставлених цілей і, чи не найважливішого - перевірки поточних рішень на сумісність із стратегічним баченням майбутнього. Водночас, стратегія розвитку і просторовий план - обов'язкові документи для успішності залучення чи то приватних, чи то бюджетних (з ДФРР), чи то донорських коштів.

З прийняттям цілої низки законодавчих та підзаконних актів в регіонах України вдалося запровадити стратегічне планування, моніторинг соціального та економічного розвитку регіонів, систему інституційного забезпечення, нові

інструменти та механізми фінансування регіонального розвитку, серед яких кошти місцевих бюджетів, кошти ДФРР, цільові/операційні програми, капітальні інвестиції з державного бюджету та трансферти з Державного бюджету місцевим бюджетам, механізм державно-приватного партнерства (ДПП), міжмуніципального співробітництва (ММС).

Також важливу роль багато років поспіль відіграє міжнародна технічна допомога (МТД) для забезпечення місцевого і регіонального розвитку [65].

Законодавчо питання МТД регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» [62] та угодами щодо техніко-економічного співробітництва України з країнами та міжнародними організаціями, які є донорами МТД. Відповідно до положень зазначеної постанови Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є координатором діяльності, пов'язаної із залученням, використанням та моніторингом МТД, здійснює реєстрацію проєктів, та забезпечує формування стратегічних і щорічних програм МТД відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку.

Значний потенціал соціально-економічного розвитку закладений у механізмі ДПП, яке на сьогоднішній день знаходиться на стадії становлення. Не зважаючи на те, що в Україні сформована нормативно-правова база здійснення ДПП, така форма взаємодії і консолідації коштів і зусиль приватного сектора та владних структур для вирішення місцевих і регіональних проблем розвивається занадто повільно.

Закон України «Про державно-приватне партнерство» [52] був прийнятий у липні 2010 р. На нього покладали багато сподівань як на засіб залучення інвестицій, але ці сподівання досі не виправдалися через низку причин – від формулювання положень самого закону до спроможності органів влади та громади їх застосовувати.

Задля покращення правових засад у травні 2016 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та

стимулювання інвестицій в Україні» [51]. Цей Закон краще визначив зміст проєкту ДПП. Коло напрямів застосування ДПП було розширене. Крім того, для підвищення рівня впевненості та захисту інтересів Закон передбачає нові права й захист та встановлює чіткіші інституційні засади і структуру управління для ДПП.

Налагоджений механізм партнерства для реалізації спільних проєктів можливий також на рівні територіальних громад у формі ММС. Співпраця між територіальними громадами спрямована на забезпечення муніципальної та фінансової консолідації, розвиток спроможності органів місцевого самоврядування у наданні більш якісніших послуг громадянам. Крім того, така форма співробітництва дозволяє залучити міжнародних донорів до виконання завдань та при умові співфінансування з української сторони одержати від них кошти для втілення проєктів.

Основою стимулювання ММС на сьогоднішній день є Закон України “Про співробітництво територіальних громад” [61]. Цим Законом створено законодавчу підставу для кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, створення спільних об’єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад тощо. Закон також може сприяти розвитку спроможності громад, як об’єднаних так і інших.

Систематизація суб’єктів правового регулювання фінансових відносин, щодо фінансового забезпечення розвитку територіальних громад відображена на рис. 2.1.

Як бачимо з рис. 2.1, наразі в Україні сформовано цілу систему правового забезпечення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, кожен суб’єкт якої має низку відповідних важелів. Очевидно, що представлені не всі суб’єкти і документи (наприклад, асоціації органів місцевого самоврядування мають право брати участь у розробці законопроєктів та інших нормативних актах, що стосуються життєдіяльності та захисту інтересів територіальних громад). Так, можна констатувати про складність фінансових взаємовідносин у сфері розвитку

територіальних громад і потребу розроблення окремих фінансових механізмів з метою досягнення певних цілей.

Суб'єкти правового забезпечення у сфері фінансування територіальних громад		
Верховна Рада України	Конституція України	28 червня 1996 р. №254к/96-ВР
	Бюджетний кодекс України	08 липня 2010 р. № 2456-VI
	Податковий кодекс України	02 грудня 2010 р. № 2755-VI
	Закони України	
	Про місцеве самоврядування в Україні	21 травня 1997 р. № 280/97-ВР
	Про добровільне об'єднання територіальних громад	05 лютого 2015 р. № 157-VIII
	Про засади державної регіональної політики	05 лютого 2015 р. № 156-VIII
	Про співробітництво територіальних громад	17 червня 2014 р. № 1508-VII
	Про державно-приватне партнерство	01 липня 2010 р. № 2404-VI
	Про відкритість використання публічних коштів	11 лютого 2015 р. № 183-VIII
Про доступ до публічної інформації	13 січня 2011 р. № 2939-VI	
Кабінет Міністрів України	Постанови	
	Методика формування спроможних територіальних громад	08 квітня 2015 р. № 214
	Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року	06 серпня 2014 р. № 385
	Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів	15 грудня 2010 р. № 1132
	Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам	14 січня 2015 р. № 6
	Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам	23 січня 2015 р. № 11
	Деякі питання державного фонду регіонального розвитку	18 березня 2015 р. № 196
	Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	16 березня 2016 р. № 200
	Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги	15 лютого 2002 р. № 153
	Розпорядження	
Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	01 квітня 2014 р. № 333-р	
Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі	14 вересня 2002 р. № 538-р	
Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік	03 квітня 2017 р. № 275-р	
Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад	31 січня 2018 р. № 60-р.	
Міністерство фінансів України	Накази	
	Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі	14 грудня 2001 р. № 574
	Про затвердження Примірною переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів	27 липня 2011 р. № 945
	Про паспорти бюджетних програм	29 грудня 2002 р. № 1098

Рисунок 2.1 – Суб'єкти та основні акти правового регулювання процесів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад
Примітка. Систематизовано автором [29, с. 12-13])

Це потребує особливої підготовки фахівців для органів місцевого самоврядування, формування в них здатності проєктувати системи фінансового

забезпечення розвитку територіальних громад та забезпечувати їх ефективне функціонування.

2.2. Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку територіальних громад Полтавської області

У 2014 р. Урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [64], затверджено План заходів з її реалізації [20]. Відповідно до цього Плану було внесено зміни до БКУ та ПКУ, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до БКУ 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 [49].

При цьому головною рушійною силою процесу утворення ОТГ є фінансове забезпечення їх діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень. 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 проєктів розвитку з ДФРР, ДПП, ММС і т. ін.

Станом на 1 січня 2023 р. в Україні об'єднано 3793 із 11215 територіальних громад (34% від загальної кількості базового рівня) увійшли до складу нових адміністративних утворень (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 Кількість і структура територіальних громад в Україні станом на 1 січня 2023р.

Область	Кількість ТГ до реформи	Кількість ОТГ	з них:								Кількість необ'єднаних ТГ	
			утворені в 2016-2018 рр.:				утворені в 2019 р.				всього	% від кількості до Реформ
			всього	міські	селищні	сільські	всього	міські	селищні	сільські		
Вінницька	707	37	33	6	8	19	4		2	2	590	83,5
Волинська	412	50	40	1	9	30	10	1	2	7	205	49,8
Дніпропетровська	348	60	56	3	21	32	5	1	1	3	166	47,7
Донецька	386	11	9	4	1	4	2		1	1	283	73,3
Житомирська	631	52	45	5	17	23	7	1	2	4	232	36,8
Закарпатська	337	6	6	3	0	3					317	94,1
Запорізька	299	51	36	4	7	25	15	1	4	10	115	38,5
Івано-Франківська	516	29	23	1	13	9	6		2	4	388	75,2
Київська	659	13	9	2	3	4	4	1	2	1	587	89,1
Кіровоградська	415	20	13	4	2	7	7		3	4	357	86,0
Луганська	332	17	8	0	6	2	9		2	7	241	72,6
Львівська	711	40	35	7	8	20	5	2	2	1	566	79,6
Миколаївська	313	40	28	1	8	19	12	2	1	9	173	55,3
Одеська	490	31	25	4	6	15	6	1	2	3	355	72,4
Полтавська	503	44	39	5	6	28	5		2	3	338	67,2
Рівненська	365	31	25	1	5	19	6			6	260	71,2
Сумська	419	33	28	4	10	14	5	2		3	263	62,8
Тернопільська	615	47	40	8	12	20	7	2	2	3	349	56,7
Харківська	458	16	12	1	9	2	4		2	2	391	85,4
Херсонська	298	29	26	0	8	18	3			3	195	65,4
Хмельницька	605	44	39	5	16	18	5		2	3	264	43,6
Черкаська	556	53	26	4	3	19	27	1	2	24	378	68,0
Чернівецька	271	32	26	6	3	17	6	3	1	2	158	58,3
Чернігівська	569	42	37	10	17	10	5	1		4	251	44,1
Всього	11215	829	665	89	199	377	165	19	37	109	7422	66,2

Сформовано за даними джерела [39]

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

Бюджетним кодексом 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) [34].

Базова та реверсна дотації спрямовані на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій. Горизонтальне вирівнювання означає пропорційний розподіл податків між місцевими бюджетами за затвердженою формулою для усунення або зниження нерівності в податковому потенціалі територій. Метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення єдиного стандартного рівня споживання державних послуг жителями різних регіонів країни [26].

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 [54]. 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;

- державні заклади вищої освіти, перелік яких визначено додатком 10 Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік” (фінансове забезпечення яких з 1 січня 2018 р. здійснюватиметься з місцевих бюджетів), та комунальні заклади вищої освіти 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 [18].

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 [17].

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.

У додатку. А наведено інформацію щодо обсягу міжбюджетних трансфертів, спрямованих ОТГ у 2017-2019 рр. Загалом можна стверджувати про щорічне збільшення розміру дотацій, що надавались бюджетам ОТГ Полтавської області (рис. 2.2).

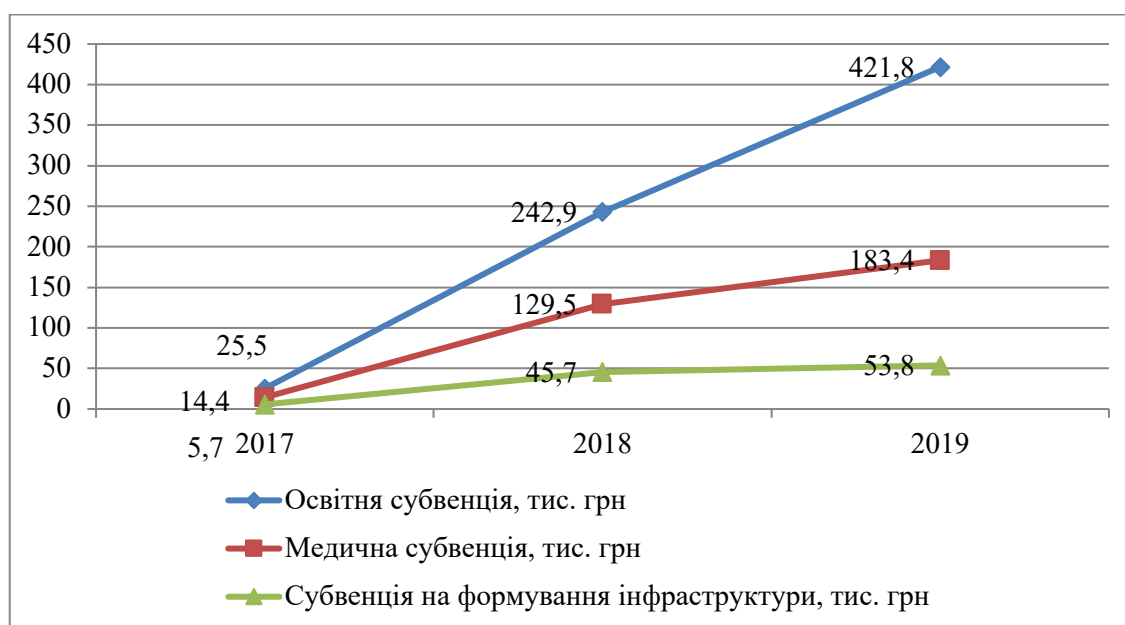


Рисунок 2.2 – Міжбюджетні трансферти до ОТГ Полтавської області

Примітка. Систематизовано автором

Так, у 2017 р. базову дотацію отримали 2 бюджети ОТГ, у 2018 р. – 21 бюджет, у 2019 р. – 22 бюджети. Натомість реверсну дотацію до державного бюджету перераховували 15 ОТГ. Таким чином, це означає, що зі збільшенням новостворених ОТГ зростає кількість бюджетів, які потребують підвищення фінансової спроможності, однак і зростає кількість самодостатніх і фінансово незалежних бюджетів ОТГ, які стали донорами державного бюджету.

Аналізуючи дані рис. 2.2, 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 16,5 разів у порівнянні з 2017 р. і більш ніж у 1,7 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 2018 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 2017 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 37 ОТГ отримали субвенцію на формування інфраструктури [71].

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 ОТГ Полтавської області виділено субвенцію у 2017 році – 1,1 тис. грн; у 2018 р. – 0,8 тис. грн; у 2019 р. – 0,5 тис. грн. (рис. 2.3).

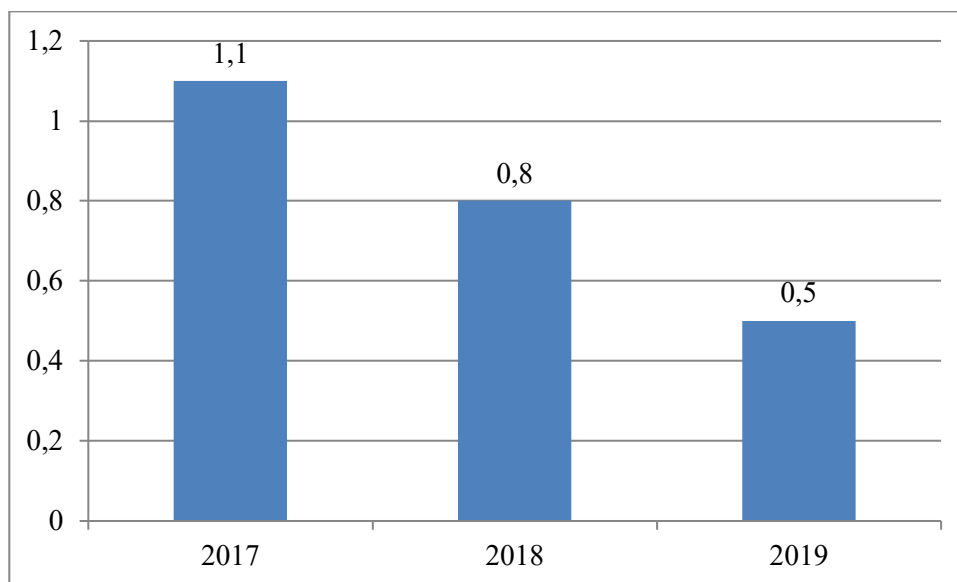


Рисунок 2.3 – Обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ Полтавської області на 1 жителя, тис. грн.

Примітка. Систематизовано автором

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 [27].

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 [69]. 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 XIУ 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 (відсоткові ставки).

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 [81].

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 ефективний менеджмент 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) [60].

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” [50], 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 м² 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” визначено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню [56]. 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

працевдатних 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” [59] 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 [54].

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 (перелік видатків визначено ст. 71, 89 і 91 БКУ). Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету [8].

У рамках проведення фінансової децентралізації та створення системи, що

об'єктивно відобразатиме 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, відповідно до ч. 5 ст. 43 БКУ “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”.

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, а також зважити ризики провалу по доходній частині та необхідність здійснення певних видатків [75, с. 22-23].

Така особливість реформи місцевого самоврядування як її добровільна основа, обумовлює постійне коригування процесів (зокрема перегляд затверджених перспективних планів об'єднання громад), виникнення неузгодженостей і зволікань (в тому числі, відсутність згоди по перспективному плану об'єднання громад у Закарпатській області), що в сукупності призводить до затягування тривалості реформи у часі. В сукупності із небажання більш економічно розвинених територіальних громад об'єднуватися з економічно слабшими, вплив на процеси об'єднання з боку конкурентоспроможних суб'єктів господарювання, а також невирішеність нормативних положень об'єднання міст

обласного значення та обласних центрів сьогодні є стримуючими факторами, які сповільнюють процеси адміністративної реформи.

Вирішальне значення для темпів формування спроможних територіальних громад має фінансове забезпечення їхнього розвитку. Основа такого фінансового забезпечення формується за рахунок державного та місцевих бюджетів. Аналізуючи динаміку та структуру співвідношення зазначених бюджетів відмітимо, що в контексті децентралізації однією із головних тез є збільшення обсягів надходжень саме до місцевих бюджетів (табл. 2.2).

Таблиця 2.2. Питома вага надходжень до місцевих бюджетів ОТГ Полтавська області 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
Податкові надходження						
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	48,2	27,8	+ 10,1
Всього	21,2	19,3	22,6	24,3	23,6	+2,4
Неподаткові надходження						
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

Примітка. Сформовано автором за даними джерела [24]

Як ми можемо судити з динаміки, відображеної в табл. 2.2, 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 місцевих бюджетів 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. 2.4.

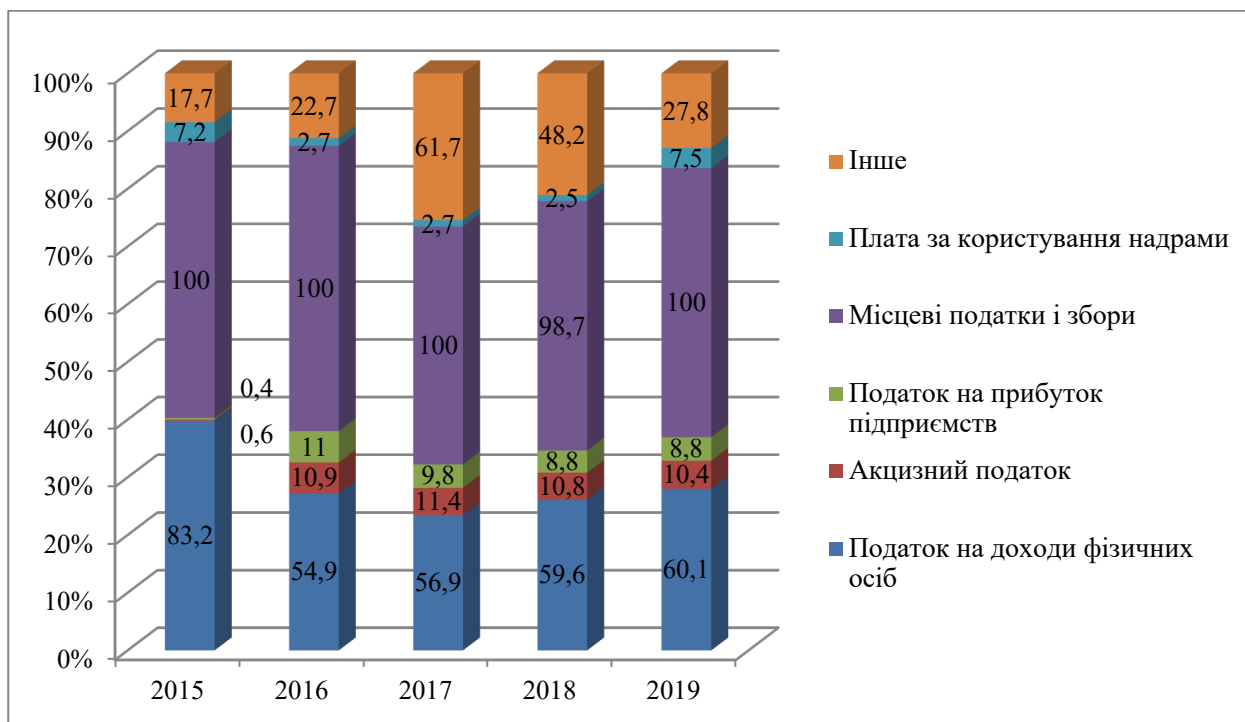


Рисунок 2.4 – Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів ОТГ Полтавської області

Примітка. Складено автором за даними джерела [24]

Як бачимо з рис. 2.4, основна тенденція перерозподілу, яка стала помітною відразу після початку бюджетної децентралізації – це скорочення питомої ваги ПДФО у загальному обсязі податкових надходжень ОТГ Полтавської області (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 ОТГ Полтавської області.

Схожі тенденції можемо також спостерігати, оцінюючи структуру неподаткових надходжень до місцевих бюджетів ОТГ Полтавської області (рис. 2.5).

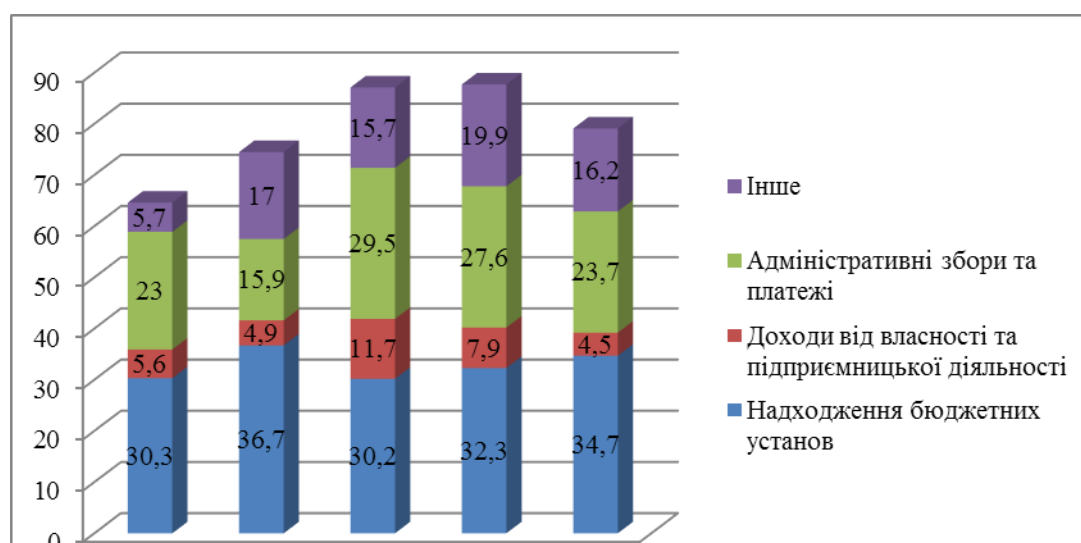


Рисунок 2.5. Структура неподаткових надходжень до місцевих бюджетів ОТГ Полтавської області

Примітка. Складено автором за даними джерела [24]

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.

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.

У свою чергу, аналізуючи стан фінансового забезпечення розвитку ОТГ Полтавської області, 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.

Отже, система фінансового забезпечення розвитку ОТГ Полтавської області 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

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

3.1. Напрями модернізації системи організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад регіону

Ураховуючи результати аналізу сучасного стану фінансового забезпечення розвитку територіальних громад Полтавської області, важливість та проблемність функціонування складових фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, логічними напрямками його вдосконалення є такі: зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування; формування стимулюючої системи вирівнювання; підтримка розвитку господарської та інвестиційної діяльності; активізація громадської участі у процесі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; навчання суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та наукові дослідження з питань фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

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.

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.

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%. Одним із найбільш проблемних питань залишається питання використання земель органами місцевого самоврядування поза межами населених пунктів [46]. 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.

На нашу думку, подальший розвиток системи фінансового вирівнювання може здійснюватися з використанням таких підходів:

1. 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.

2. Видається доцільним законодавчо визначити, що, наприклад, 0,5% від вилучених коштів ПДФО має спрямовуватися на реалізацію проєктів 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 проєкти можуть також

узгоджуватися інтереси жителів населених пунктів ОТГ.

3) Підтримка розвитку господарської та інвестиційної діяльності.

Хоча не завжди цей аспект пов'язують із фінансовим забезпеченням розвитку територіальних громад, однак саме функціонування бізнесу забезпечує збільшення доходів до бюджетів, домогосподарств, що в кінцевому рахунку спрямовується на місцевий розвиток. 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 проєктів 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.

Наприклад, створення інвестиційних порталів на сьогоднішній день переважно здійснюється на регіональному рівні, але актуальним є їх створення і

на рівні територіальних громад. Прикладами можуть служити “Єдиний інформаційний інвестиційний портал Михайло-Коцюбинської селищної ОТГ” (портал знаходиться на стадії наповнення та працює в тестовому режимі (<http://mkocubynska-gromada.gov.ua/news/1522072602/>), “Єдиний інформаційний інвестиційний портал Лиманської ОТГ” (<http://invest.krliman.gov.ua/uk>). 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.

4) Активізація громадської участі у процесі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

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 проєктів місцевих бюджетів; обговорення проєктів місцевих бюджетів; доступ населення до інформації щодо використання бюджетних коштів.

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 проєктів для покращення міста та/або голосування за них. Будь-який житель міста може подати проєкт, пов'язаний з покращенням життя в місті, взяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні і спостерігати за тим, як його проєкт реалізують в рамках бюджету [13].

Так, 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 бізнес-середовища, заходи підтримки галузей економіки, або ж способи отримання додаткових прибутків. Тому їм цікавими будуть такого роду проєкти та інформація [33].

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 фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

5) Навчання суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та наукові дослідження з питань фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

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

На сьогодні є багато можливостей для навчання питанням публічного управління та адміністрування - від формальної освіти у закладах вищої освіти, в тому числі Національній академії державного управління при Президентові України, із видачею дипломів магістрів і бакалаврів, до неформальної освіти – проведення семінарів, тренінгів, інших освітніх заходів. 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 (короткострокові 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 доцільним є створення на базі Національної академії державного управління при Президентові України Інституту досліджень територіального

врядування, який би проводив дослідження для вироблення національної політики місцевого і регіонального розвитку.

Вважаємо, що реалізація обґрунтованих нами напрямів у цьому та наступних підрозділах дозволить суттєво підвищити ефективність фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Загалом розглянуті в ході дослідження аспекти фінансового забезпечення розвитку територіальних громад вказують на необхідність застосування нових підходів. З урахуванням напрацювань дисертації, можна пропонувати удосконалену модель системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад (рис. 3.1). Ця модель, на наше переконання має бути “відкритою”, адже доведено, що лише за участі громади та інших сторін можна досягати високих результатів у забезпеченні соціально-економічного розвитку. Це також відповідає положенням усіх документів, які регламентують здійснення місцевого самоврядування.

Таким чином, у запропонованому вигляді модель відкритого фінансового забезпечення розвитку територіальних громад (рис. 3.1.) враховує усі структурні елементи системи ФЗРТГ та передбачає сукупність існуючих між цими елементами взаємозв'язків і взаємозалежностей. Основними структурними компонентами моделі визначено: суб'єкти фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та власники фінансових ресурсів, які забезпечують функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, визначивши пріоритетні напрями фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та обґрунтувавши відповідні кроки органів місцевого самоврядування щодо організації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Функції, методи та механізми фінансового забезпечення розвитку ОТГ Полтавської області



Рисунок 3.1 – Модель фінансового забезпечення розвитку ОТГ Полтавської області
Примітка. Розроблено автором

Корисність цієї моделі, насамперед, у тому, що вона передбачає: закріплення функцій і принципів ФЗРТГ у статуті територіальної громади й на цій основі організацію органами місцевого самоврядування, а також на добровільних засадах іншими суб'єктами багатосуб'єктного фінансування проєктів за всіма сферами місцевого розвитку згідно зі спільно визначеними стратегіями; визначення відповідних методів і механізмів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад щодо кожної із функцій фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; моніторинг реалізації заходів проєктів та дотримання принципів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; обов'язкове багатостороннє оцінювання стану фінансового забезпечення розвитку територіальних громад до і після впровадження стратегії; широку інформаційну діяльність та відзначення активних суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Отже, застосування цієї моделі дає змогу залучити якомога більше сторін до вирішення питань фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та врахувати всі основні елементи процесу фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, що, зрештою, зумовлює синергійні результати щодо забезпечення підвищення якості життя територіальних громад. Підводячи підсумок щодо опису запропонованої нами моделі відкритого фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, важливо підкреслити, що розуміння сутності кожної з розглянутих площин, дає комплексне розуміння доцільності та необхідності її практичного впровадження в процесі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

3.2. Краудсорсинг та краудфандинг як інструменти стимулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

На сьогодні органи місцевого самоврядування більшості територіальних громад, особливо невеликих, не мають достатнього обсягу фінансових ресурсів для виконання в повній мірі своїх повноважень, передбачених чинним

законодавством [22; 124]. В якості інструменту вирішення місцевих проблем, що стоять перед органами місцевого самоврядування, можливо використовувати методологію краудсорсингу.

Термін “краудсорсинг” (crowdsourcing) уперше був введений в 2006 р. Джеффом Хау та Марком Робінсоном і означає, що пошук рішень здійснюється за допомогою використання колективного розуму (праці) натовпу (crowd) на принципах аутсорсингу (outsourcing), який передбачає передачу частини бізнес-процесів на виконання третіми особами [21]. Іншими словами, краудсорсинг - це використання потенціалу великої кількості людей для вирішення різних завдань.

Краудсорсинг здійснюється за спеціально розробленою моделлю, спрямованою на рішення корпоративних чи суспільно значимих завдань. Ця модель включає організацію (збір, оброблення інформації та конструктивних ідей), методологію (збір пропозицій до проєктів документів) та підготовлений персонал, націлений на кінцевий результат (формування пулу незалежних експертів).

Привабливим є застосування нового інструменту не тільки в бізнесі, а й у сфері державного управління та місцевого самоврядування, для ефективної взаємодії органів публічного управління та громадськості. Краудсорсинг в місцевому самоврядуванні передбачає залучення мешканців до вирішення місцевих проблем шляхом використання їхніх здібностей, знань і досвіду на добровільних засадах.

Основною ідеєю застосування краудсорсинга на рівні територіальних громад є припущення, що на певній території проживають творчі люди, які можуть об'єднувати ідеї, вирішувати проблеми, проводити дослідження і координувати дії. Здебільшого ці люди - ентузіасти і патріоти, вони витрачають свій час, не чекають винагороди і отримують моральне задоволення від практичного втілення своєї ідеї.

Важливість упровадження краудсорсинга в практику місцевого самоврядування обумовлено такими причинами:

- відсутність інтересу у широких верств населення до місцевих проблем;

- наявність у окремих жителів з активною громадянською позицією відповідних знань та умінь, які за певних умов вони можуть використати для поліпшення свого життя і життя інших мешканців;

- необхідність об'єднання сил і можливостей органів місцевої влади і населення, у тому числі в фінансовій сфері.

Вирішення місцевих проблем за допомогою краудсорсинга можна представити у вигляді рис. 3.2

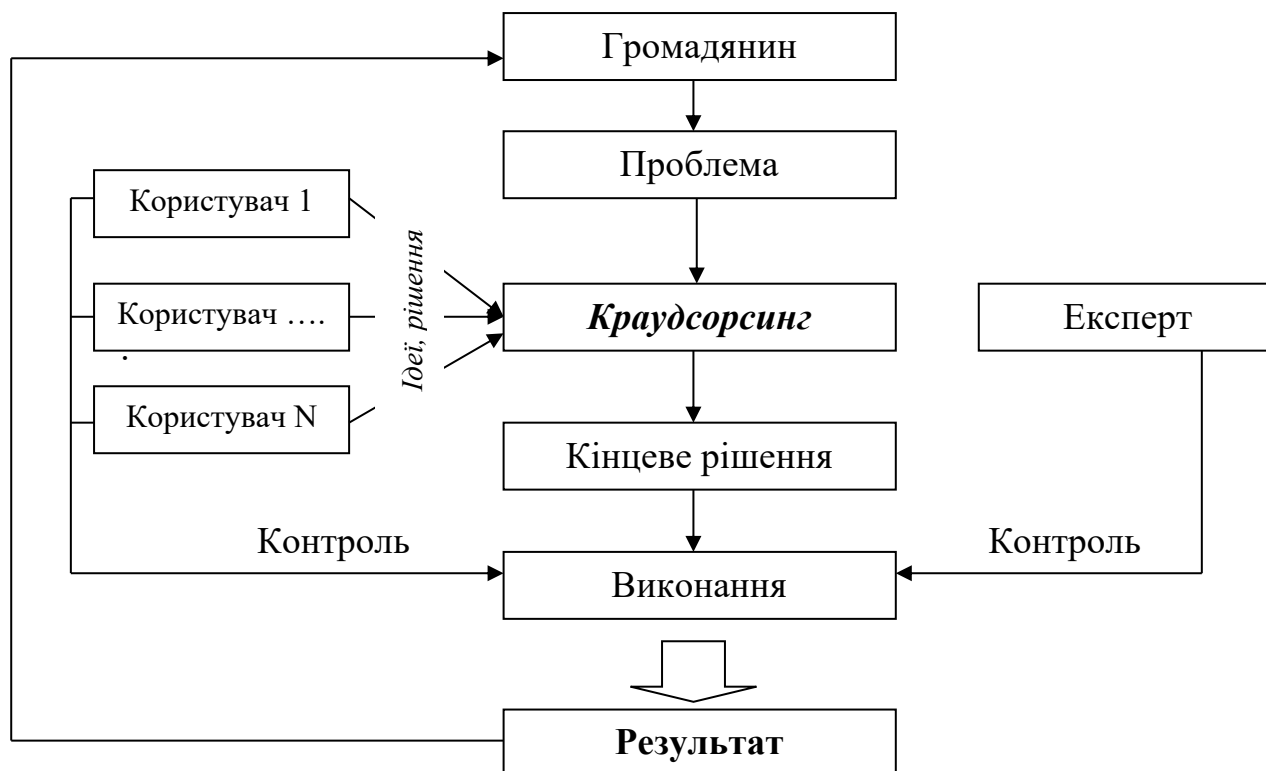


Рисунок 3.2. – Схема вирішення місцевих проблем за допомогою краудсорсингу

Примітка. Запропоновано автором

Суть алгоритму здійснення краудсорсингу зводиться до того, що коли у окремого громадянина виникає якась проблема, він, замість того, щоб йти по інстанціях місцевих органів влади, описує її на якомусь майданчику (наприклад, на офіційному сайті органів місцевого самоврядування).

Таким чином, у процес вирішення місцевих проблем за допомогою краудсорсингу залучається велика кількість людей з різних верств населення, статево-вікових груп, професій. Необхідно забезпечити їм можливість висловити свою думку з обговорюваної проблеми і варіантів її вирішення, організувати

голосування. Але для цього необхідна належна організаційна, технічна та інформаційна підтримка з боку органів влади - як місцевої, так і центральної. Можливе залучення експерта. Він повинен виділити з безлічі запропонованих ідей то рішення проблеми, яке доступне з точки зору фінансових ресурсів міста.

Громадяни, беручи участь у вирішенні місцевих проблем, можуть допомогти не тільки своїм часом та ідеями, а й фінансовими ресурсами. Особливий вид фінансових інструментів, який називають краудфандингом, якраз і спрямований на збір добровільних пожертв або інвестицій для реалізації певних проєктів часто із використанням мережі Інтернет.

Звичайно збір коштів на добрі справи чи звернення до численних інвесторів для пошуку коштів на бізнес не є принципово новим явищем. Краудфандинг вже став доброю традицією у фінансуванні політичних кампаній. Особливо вражаючих результатів у зборі пожертв на президентську виборчу кампанію досяг Барак Обама, який 2008 р. зібрав 750 млн дол. США та став президентом США. Варто відзначити небачену до цього масовість краудфандингу: 80% внесків громадян не перевищували 200 доларів, а кількість людей, що внесли свій фінансовий вклад у політичне майбутнє Обами перетнуло межу 4 млн. осіб [14].

Для практичної реалізації краудфандингу необхідно створювати спеціальну інтернет-платформу. Найуспішніша платформа краудфандингу була заснована в США в 2009 р. - Kickstarter. За допомогою даної платформи більш ніж 3,9 млн. осіб отримали понад 579 млн. USD, за рахунок яких було профінансовано понад 39 тис. творчих проєктів [85].

На сьогодні в США функціонують десятки платформ, де люди “скидаються” практично на все - від благодійності до стартапів. Більш того, США лідирують за кількістю краудфандингових платформ – 344, на 2-му місці Великобританія – 870 на 3-му місці Франція – 53.

В Україну краудфандинг прийшов в 2013 р. і знайомий нам як Спільнокошт на платформі Велика Ідея. Краудфандинг в Україні зміцнила Революція Гідності. Саме через ці та подальші події українцям довелось згуртуватись та мобілізувати ресурси для вирішення різних проблем. Групи у фейсбук стали містком між

гарячими потребами та людьми з усіх регіонів, які мали змогу та бажання допомогти коштами.

Сьогодні в Україні вже багато платформ для збору коштів на різні потреби. Розрізняють такі моделі збору коштів за допомогою краудфандингу: кредитування; модель “без винагорода”; нефінансова винагорода; краудінвестинг. Як показує зарубіжний досвід, найпопулярнішим способом збору коштів на краудфандингових платформах є кредитування. Іншими словами, вкладені кошти через певний час повертаються з відсотками. Однак, як свідчить статистика, понад 1/3 людей віддають наявні у них кошти, не чекаючи в перспективі отримати щось натомість. Найчастіше таким чином збираються кошти для реалізації політичних, медичних і соціальних проєктів.

Як уже зазначалося, в Україні краудфандинг тільки починає розвиватися, місцеві громади роблять перші кроки у використанні мережевих технологій і краудфандингу для фінансування проєктів місцевого розвитку. Для підвищення ефективності цього процесу місцевим чиновникам необхідні залучати жителів територіальних громад шляхом популяризації цінностей відкритого суспільства, які ширші, ніж отримання безпосередньої вигоди.

Адже, у процесі використання краудфандингу істотно спрощуються процедура і механізм фінансування проєктів, з'являються велика фактична «адресність» та цільовий характер фінансування. Не менш важливим моментом є подолання нестачі або обмеженості бюджетних коштів на фінансування соціально значущих проєктів. При цьому ціна вирішення проблеми сприймається потенційними учасниками краудфандингу як більш обґрунтована і справедлива, що обумовлено специфікою складу «експертного співтовариства» - учасників краудфандингу. Розміри коштів, що вносяться, не обмежені, можна співфінансувати одразу кілька вподобаних проєктів. Для учасників краудфандингу не виключається можливість не тільки повернення вкладених коштів, а й отримання прибутку. Кожен бажаючий може взяти участь у фінансуванні саме того проєкту, який він вважає за необхідне підтримати, а зовсім не того проєкту, який кимось лобіюється.

Учасниками краудфандингу можуть бути органи публічного управління, ЗМІ, бізнес-спільнота, населення, НДО тощо. Своєрідними “бонусами” для них, в залежності від специфіки краудсорсинг-проєкту, можуть бути: підвищення якості та ефективності роботи місцевих органів влади; розвиток бізнесу; формування бренду; підняття іміджу територіальної громади; підтримка і розвиток охорони здоров'я, освіти і культури; посилення правопорядку і підвищення особистої безпеки; впровадження нових технологій в ЖКГ та ін.

На наш погляд, найбільш затребуваним краудфандинг вже у близькій перспективі буде для вирішення питань підтримки талановитої молоді, модернізації ЖКГ, підтримки малого бізнесу, стартапів. Причому краудфандинг може реально сприяти реалізації стратегії сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні.

Суть цього фінансового інструменту полягає в тому, щоб детально розповісти про той чи інший краудсорсинг-проєкт, а також вказати розмір суми, необхідної для реалізації цього проєкту. Слід обов'язково зазначити термін, протягом якого будь-який користувач Інтернету зможе перевести кошти на фінансування проєкту. Можливо, мова в даному випадку може йти не про такі масштабні проєкти як будівництво нового заводу, але в той же час про не менш значимих для мешканців територіальної громади.

В силу специфіки даної технології при використанні краудфандингу знімаються будь-які географічні та адміністративні бар'єри. Наприклад, проживаючи навіть за межами своєї громади, учасники краудфандингу можуть брати участь в реалізації важливого місцевого проєкту. Виходячи з новими ідеями, громада позиціонує себе в інтерактивній і креативній манері, домагаючись стійкого впізнавання за кілька тижнів [12].

Однак, при впровадженні краудфандингу на місцевому рівні слід звернути увагу на статті витрат, які будуть співфінансуватися. Механізм цього фінансового інструменту не повинен замінювати кошти місцевого бюджету. Для цього необхідно розділяти поняття видатків “на виживання” і “на розвиток”.

Співфінансування мешканцями видатків “на виживання” - вимушений захід, а не ефективний шлях вирішення проблеми відсутності коштів у місцевих бюджетах. В даному випадку більш коректним стане традиційна допомога з державного бюджету місцевим бюджетам (за рахунок субвенцій). Фінансування видатків “на виживання” з боку мешканців є крайнім заходом, який свідчить про провали в діяльності органів влади на всіх рівнях. Подібна реалізація місцевих ініціатив є сигналом про необхідність змін до бюджетного законодавства, які передбачатимуть перерозподіл бюджетних коштів на державному рівні, що дозволить фінансувати конституційно гарантовані та інші законні потреби і інтереси мешканців на відповідній території. Як позитивну практику слід розглядати співфінансування мешканцями видатків “на розвиток”, оскільки саме вони краще розуміють власні потреби в додаткових опціях щодо розвитку місцевої інфраструктури.

Враховуючи такі особливості реалізації місцевих ініціатив за допомогою краудфандингу, важливим питанням постає правове регулювання, оскільки в Україні немає чітких правових засад щодо даного виду інвестування.

Відповідно до International Organization of Securities Commissions (IOSCO), існує п'ять режимів регулювання фінансових моделей краудфандингу (табл. 3.1) [84].

Варто визнати, що на сьогодні в Україні навіть не розглядається жодний з режимів регулювання фінансових моделей краудфандингу (табл. 3.1), тим не менш будь-яка фінансова ініціатива потребує відповідного регулювання з метою уникнення випадків шахрайства, помилок, непорозумінь та інших некоректних дій з боку усіх учасників процесу.

Так як обороти ринку краудфандингу все ще залишаються роздрібними, то й законодавчо цей ринок не має підпадати під жорсткі вимоги, але й відсутність законодавчих норм не повинна обмежувати його розвиток і потенціал для суспільства.

Таблиця 3.1. Режими регулювання фінансових моделей краудфандингу

Режим регулювання фінансування моделей краудфандингу	Особливості застосування моделей країнами
Неврегульованість питань краудфандингу	Відноситься до держав, які не мають кредитного ринку на рівних (peer-to-peer lending) і, отже, не мають необхідність регулювати цю галузь. Інші держави не регулюють цей сектор через відсутність визначення щодо послуг, які надаються інвесторам і ринок, що розглядається надто малий (Туніс і Великобританія); в деяких випадках є регламент, призначений для захисту інвесторів (позичальників) і, головним чином, включає в себе правила вже на місці, щоб захистити позичальника від необґрунтованих відсоткових ставок, недобросовісного надання кредиту та неправдивої реклами.
Регулювання в якості посередника	Залежно від визначення у законодавстві, інвестори, що кредитують на рівних (peer-to-peer lenders) можуть бути класифіковані як посередники або брокери. Існують правила, які встановлюють передумови для платформи, щоб зареєструватися, щоб отримати доступ до ринку. Інші правила та вимоги визначають, як платформа повинна вести свій бізнес (наприклад, ліцензування, необхідні для забезпечення кредиту та / або фінансові послуги).
Регулювання як банківська установа	Онлайн-платформи класифікуються як банки через їх функції кредитного посередництва, і, отже, регулюються банками. Таким чином, краудфандингові платформи повинні отримати ліцензію на банківську діяльність; виконувати вимоги щодо розкриття інформації та інших подібних правил (Німеччина, Франція)
Американська модель	На федеральному рівні кожна платформа обов'язково має бути зареєстрована в Комісії з цінних паперів та на фондових біржах (SEC). Кожен кредит, що з'являється завдяки краудфандинговій платформі повинен бути зареєстрований в SEC. Кожна платформа також розглядається як публічна компанія, що має повною мірою розкривати свою інформацію про фінанси, позики та практику.
Заборона	Деякими законодавчими актами у різних державах заборонено практику кредитування на рівних.

Примітка. Систематизовано автором.

На нашу думку, розробка і впровадження державної краудфандингової платформи може стати початковим етапом відповідного регулювання фінансових моделей краудфандингу. Крім того, це шлях до багаторазового збільшення рівня залучення громадськості до вирішення соціально значущих завдань, реалізації різноманітних програм розвитку та оздоровлення регіонів, підвищення ефективності приватно-державного партнерства та переходу на новий етап діалогу влади, суспільства і бізнесу. Але для успішного розвитку державної краудфандингової платформи в нашій країні необхідно не тільки її створення та реалізація, а й прийняття чітких нормативно-правових актів з даного питання,

оскільки донорами виступають некваліфіковані інвестори, які керуються більше емоціями у виборі проєкту, ніж його актуальністю та юридичною правильністю. Державна краудфандингова платформа стане корисною для залучення зовнішніх інвесторів, оскільки для них виникає можливість проаналізувати які проєкти користуються попитом та відповідно реалізовувати власні вже комерційні проєкти з мінімальним ризиком.

На нашу думку, запровадження краудсорсингу та краудфандингу як інструментів інтегрованого фінансового забезпечення розвитку територіальних громад вимагає актуалізації певного набору чинників.

ВИСНОВКИ

До чинників, що сприятимуть розвитку краудсорсингу та краудфандингу на місцевому рівні слід віднести: просвітницька діяльність, інформаційно-комунікативні технології та платформи, правове регулювання. Детальніше розглянемо кожний із цих чинників:

1. *Просвітницька діяльність.* Суспільство майбутнього орієнтоване на створення нових соціально-орієнтованих бізнес моделей і соціальної трансформації економіки. Ефективна освіта справді вільного та демократичного суспільства забезпечить не лише соціально-економічну мобільність, але і мобільність мислення, освіту для мислення через навчання, мислення “поза межами” і створення інноваційних рішень. Безумовно, значна активізація суспільства завдяки розвитку Інтернет забезпечує соціально-економічну та ментальну мобільність населення. Постійна просвітницька робота серед місцевого населення щодо застосування революційних технологій полегшить доступ громадянського суспільства до управління та справедливості, а також модернізує економіку та перерозподілить відповідальність між усіма членами соціуму.

Головним для суспільства, і тим самим для місцевого розвитку, є створення, підтримання та поліпшення умов для вільної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між собою, бізнесом та владою. В українському суспільстві можна відзначити новий етап суспільного розвитку, який передбачає налагодження взаємовідносин через використання новітніх технологій. Активна участь членів територіальної громади у вирішенні місцевих проблем, підвищення коефіцієнта довіри населення дозволить використовувати тенденції розвитку нових технологій і швидше впроваджувати їх. Краудфандинг дає змогу виявити глибинні процеси суспільних взаємовідносин, що виникають між суб’єктами місцевого розвитку, шляхом використання найкращих фінансових інструментів.

2. *Інформаційно-комунікативні технології та платформи.* Інформаційні технології відіграють все більш помітну роль у сучасному світі - без них неможливо прийняття зважених обґрунтованих рішень в політиці, бізнесі, науці

та інших сферах життя. Інтернет об'єднує. Використання можливостей інтернет-технологій дозволяє залучати членів територіальної громади до прийняття рішень у межах компетенції громади та здійснення реального місцевого самоврядування, гарантованого законодавством.

Успішність здійснення місцевого самоврядування відтепер можна реалізувати за допомогою краудфандингу, однак для цього знадобиться організація вільного доступу до інтернету і розвиток платіжних систем. Тому місцева влада повинна підтримувати розвиток технологій і інновацій, щоб цифрова революція нікого не залишила офлайн.

3. *Організаційно-правове регулювання.* Необхідне створення нормативно-правової бази, яка буде регламентувати взаємодію учасників краудфандингової онлайн-платформи та встигати за технологічним прогресом і інтернетом. Держави, які прагнуть створити умови розвитку для краудфандингу, мають уважно поставитися до процедур його організації та регулювання, а саме правове регулювання має стимулювати і підтримувати, а не створювати перешкоди і обмежувати. На місцевому рівні таке регулювання може бути здійснено через статuti територіальних громад.

На основі вище викладеного, на нашу думку, застосування методів краудсорсингу та краудфандингу і збільшення їх значення у вирішенні місцевих проблем є перспективним. Ці методи є досить зручними для модернізації системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та найбільш об'єднуючими, адже вони забезпечують швидкі та видимі результати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / авт. кол.: О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
2. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ, міжн. відн, 2023. Вип. 27. С. 198–204.
3. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.00. Київ, 2010. 23 с.
4. Будник М. А. Децентралізація – як необхідна умова модернізаційних процесів у системі державного управління України. *Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр.* 2019. Вип. 1(37). С. 42–45.
5. Державне управління та державна служба: словник–довідник / автор-уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
6. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України.* 1997. № 2. С. 3–5.
7. Кампо В. М. Місцеві державні адміністрації як ланка системи органів виконавчої влади. *Юридичний вісник.* 1997. № 4. С. 63–67.
8. Грицяк І. А. Деконцентрація та децентралізація у державному управлінні. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: матеріали щоріч. наук. - практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів Академії, 31 трав. 1996 р., м. Київ. Київ: Вид-во УАДУ, 1996. С. 88–89.
9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. - ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
10. Ковбасюк Ю. В., Голубь В. В. Модернізація державного управління та децентралізація влади в контексті реалізації реформи «Заможне суспільство,

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: навч- метод. матеріали / упоряд. О. В. Жур. Київ: НАДУ, 2013. 56 с.

11. Їжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні. URL: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>. (дата звернення: 01.08.2023).

12. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2015. № 1. С. 21–25.

13. Бабич О. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.

14. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні. Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матер. та докум. / Наук. редактор: М. Пухтинський. Київ: Атіка, 2015. С. 222–237.

15. Калиновський Б. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні. URL: http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005/section_9/Kalynovsky. (дата звернення: 01.08.2021).

16. Регіональне управління: підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2014. 512 с.

17. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за заг. ред. З. С. Варналія. Київ: НІСД, 2007. 820 с.

18. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. -ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 5: Територіальне управління / за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. 408 с.

19. Armstrong H. W., Wells P., Woolford J. L. Evaluation, Governance and the Inclusion of the Third Sector in Regional Policy Partnerships. Paper to be presented to the Regional Studies Association Conference Evaluation and EU Regional Policy, Aix-en-Provence, 31 May to 1 June 2002. P. 1–31.

20. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / авт. кол.: О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.;

- Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
21. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / Відп. ред. Н. Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 487 с.
22. Серьогіна С. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennjakonstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614>. (дата звернення: 01.08.2023).
23. Малиновський В. Я. Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи. Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України: в 2 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 1999. Вип. 2. Ч. II. С. 99–102.
24. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2011. № 5(42). С. 30–34.
25. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2013. 116 с.
26. Public management. UN Public Administration Glossary. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>. (дата звернення: 01.08.2023).
28. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ, міжн. відн, 2003. Вип. 27. С. 198–204.
29. Ведель Ж. Административное право Франции. Москва: Прогрес, 1973. 512 с.
30. State Modernization and Decentralization – Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global Perspectives / Ed. by A. Rosenbaum, L. Gajdosova. Bratislava: NISPAcee, 2003. 178 p.
31. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 року № 157-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 01.08.2021).

- 32.Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п17>. (дата звернення: 01.08.2021).
- 33.Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor_gromad-8bead.pdf. (дата звернення: 01.08.2023).
- 34.Рибчак З.Л. Методи та засоби моделювання плану першочерговості ремонту доріг в межах територіальної громади. 2023. № 1(90). С. 48-53.
- 35.Литвин В. Моделювання плану ремонту доріг в межах територіальної громади на основі модифікації алгоритму Пріма. *Інформаційні технології та комп'ютерне моделювання: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*. Івано-Франківськ: п.Голіней О.М., 2017. С. 53-57.
- 36.Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308-р. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-р>. (дата звернення: 01.08.2021).
- 37.Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади: Розпорядження Президента України від 9 вересня 2011 р. № 277/2011-рп. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/277/2011-рп>. (дата звернення: 01.08.2021).
- 39.Про місцеві вибори: Закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page>. (дата звернення: 01.08.2023).
- 40.Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році”. Київ: НІСД, 2015. 684 с.
- 41.Рубан Ю. Г. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики. Київ: НІСД, 2008. 186 с.
- 42.Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / авт. кол.: І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко та ін. Київ: НАДУ, 2012. 60 с.

- 43.Лациба М., Шимчук А., Красносільська А. Умови діяльності громадських об'єднань: Реалізація Закону України «Про громадські об'єднання» та регіональних програм розвитку громадянського суспільства у 2013 році; Український незалежний центр політичних досліджень. Київ, 2014. 76 с.
- 44.Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2014. 78 с.
- 45.Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>. (дата звернення: 01.08.2023).
- 46.Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України від 13 грудня 2019 р. реєстр. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644. (дата звернення: 01.08.2023).
- 47.Про засади адміністративно-територіального устрою України: проєкт Закону України від 24 січня 2020 р. реєстр. № 2804. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986. (дата звернення: 01.08.2023).
- 48.Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. (дата звернення: 01.08.2023).
- 49.Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. (дата звернення: 01.08.2021).
- 50.Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях / авт. кол.: С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко та ін. Київ: НІСД, 2021. 68 с.

- 51.Офіційний сайт Національної ради реформ. URL: <https://www.president.gov.ua/administration/nacionalna-rada-reform>. (дата звернення: 01.08.2023).
- 52.Офіційний сайт Міністерства соціальної політики. URL: <https://mip.gov.ua>. (дата звернення: 01.08.2023).
- 53.Квітка С. А. Неокорпоративізм як механізм взаємодії між державою та групами інтересів. *Аспекти публічного управління*. № 7/9. 2014. С. 5 - 14.
- 54.Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 01.08.2023).
- 55.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (дата звернення: 01.08.2023).
- 56.Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. 630 с.
- 57.Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
- 58.Молдован О. О. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2. С. 35 - 42.
- 59.Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. № 2 (20). 2010. С. 145 - 151.
- 60.Tiebout С. А. Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416 - 424.
- 61.Oates W. E. Fiscal Federalism, New York / W. Oates, 1972. - 256 p. URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/30022712?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21106102311611>. (дата звернення: 01.08.2023).

- 62.Крайник О. П. Бюджетно-фінансова децентралізація в системі управління регіонами. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 3. С. 293 - 301.
63. Офіційний сайт Полтавської військової державної адміністрації: <https://poltava-rda.gov.ua/decentralizaciya-vladi-22-00-35-02-12-2020>. URL: (дата звернення: 10.11.2023).
- 64.Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2021. 531 с.
- 65.Економічний, організаційний та правовий механізм підтримки і розвитку підприємництва: колективна монографія; за ред. О. В. Калашник, Х.З. Махмудова, І. О. Яснолоб. Полтава : Видавництво ПП «Астроя», 2019. 364 с.
- 66.Про бюджетну систему України : Закон України від 05 грудня 1990 р. № 512-ХІІ (втратив чинність). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed20010621>. (дата звернення: 10.11.2021).
- 67.Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні. *Фінанси України*. 2019. № 1. С. 86 - 97.
- 68.Лазепко І. М. Інноваційний шлях створення фінансової бази місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2018. № 8. С. 27 - 34.
- 69.Свердан М. М. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: сучасні тенденції та можливості удосконалення. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту : науковий журнал*. 2019. № 1. С. 245 - 266.
- 70.Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003 - 2004 роках. Підготовлено департаментом з питань використання коштів державного бюджету в регіонах і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 27.08.2004 № 17-2. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/206545?cat_id=38962. (дата звернення: 10.11.2021).

71. Кириленко О. П. Місцеві бюджети в економічній системі держави : дис ... д-ра екон. наук: 08.04.01. Київ, 2002. 461 с.
72. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / авт. кол.: В.І. Антипов, Л.Б. Баранник, О.М. Башинська [та ін.], за заг. ред. Ф.О. Ярошенка. К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. 592 с.
73. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02 грудня 2010 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. (дата звернення: 10.11.2021).
74. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 12 січня 2012 р. № 4318-17. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4318-17/paran3#n3>. (дата звернення: 10.11.2021).
75. Стан місцевого самоврядування України 2012 / М'якоход В. М., Карабутова В. В., Пархоменко В. Г. та ін. URL: www.dialogueauc.org.ua. (дата звернення: 10.11.2023).
76. Ганущак Ю. І. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.
77. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (дата звернення: 10.11.2023).
78. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>. (дата звернення: 10.11.2023).
79. Про внесення змін до Податкового Кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. (дата звернення: 10.11.2023).
80. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05 лют. 2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157>. (дата звернення: 10.11.2023).

81. Крушельницька Т. А. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2. С. 160-168.
82. Мельник П. В. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи. П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій; за ред. З. С. Варналія. К.: Знання України, 2008. 675 с.
83. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF>. (дата звернення: 10.11.2023).
84. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-к>. (дата звернення: 10.11.2023).
85. Кириленко О. Вдосконалення ресурсного забезпечення та виконання місцевих бюджетів. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2012. Вип. 4. С. 36 - 46.
86. Бондарчук Н. В. Державна політика розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України : автореф. дис ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Миколаїв, 2011. 36 с.
87. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь / С. О. Біла. К. : НІСД, 2019. 62 с.
88. Дмитренко Г. В. Основні принципи формування місцевих бюджетів. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2012. № 1 (56). С. 49-55.
89. Ikawa H. 15 Years of Decentralization Reform in Japan / H. Ikawa // Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan. URL: http://www3.grips.ac.jp/coslog/public_html/activity/01/03/file/up-to-date-4_en.pdf. (дата звернення: 10.11.2023).
90. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підруч. / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. К. : Центр учб. Л-ри, 2011. 320 с.

91. Ворона П. В. Напрями формування стратегії регіонів. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С. 371 - 389.
92. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 10.11.2023).
93. Денисенко В. Реформування інституційної системи політичних відносин та влади в державах транзитного характеру (на прикладі України). В'ячеслав Липинський в історії, теорії та практиці укр. державотворення: матеріали міжнар. конф., 26–27 квітня 2007 р., м. Луцьк. Луцьк: Вежа, 2017. С. 82–93.
94. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / авт. кол.: М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн. Київ: Асоц. міст України та громад, 2018. 136 с.
95. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / за заг. ред. О. І. Соскіна. Київ: Ін-т трансформації суспільства, 2017. 288 с.
96. Україна проведе адмінреформу за зразком Польщі. URL: <http://ukr.segodnya.ua/politics/reforms/ukraine-provedet-adminreformu-po>. (дата звернення: 10.11.2023).
97. Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 184–192.
98. Панкулич Л. А. Особливості реформування адміністративнотериторіального устрою Польщі. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/17229/%CB>. (дата звернення: 10.11.2023).
99. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / за заг. ред. П. В. Ворони. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. 280.
100. Скворцова С.Я. Бюджетний федералізм: теорія і практика світового досвіду. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 3. С.57-64.
101. Мацук З.А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. Випуск 1 (23). С.81-94.

- 102.Слепцова Н.В. Зарубіжний досвід оподаткування доходів фізичних осіб та реалії адміністрування ПДФО в Україні. *Економіка та держава*. 2019. № 4. С.82-85.
- 103.Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 - 2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/142-2017-%D1%80>. (дата звернення: 01.11.2023).
- 104.Семенова О. Ю.Механізми державного управління міжбюджетними відносинами в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Запоріжжя, 2011. 20 с.
- 105.Михайленко Г. В. Сучасний зміст поняття суб'єктно-об'єктних відносин у системі державного управління. *Державне будівництво*. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/07.pdf>. (дата звернення: 01.11.2023).
- 106.Заброцька О. В. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2011. 20 с.
- 107.Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Львів, 2016. 473 с.
- 108.Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 чер. 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення: 01.11.2023).
- 110.Про державно-приватне партнерство :Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>. (дата звернення: 01.11.2023).
- 111.Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. Харківський регіональний державного управління НАДУ України. Х. : Вид.-во ХарРІДУ «Магістр», 2011. 408 с.

113.Шевченко О. М. Використання методики SWOT - аналізу для розробки стратегії державного управління міграційними процесами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 211-219.

114.Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо зміни порядку розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку) № реєстр. 2991 від 02.06.2015 р.). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2B300I.html. (дата звернення: 01.11.2023).

