

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Бурса Олег Іванович

УДК 332.14:352

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Реформа децентралізації в Україні та формування власного економічного
потенціалу територіальних громад (регіонів)

281 «Публічне управління та адміністрування»

_____ О.І. Бурса

Науковий керівник Дзвінчук Дмитро Іванович

Допущено до захисту
В.о.завідувача кафедри,
д.держ.упр., професор

_____ І.П. Лопушинський

Рецензент
доцент кафедри ПУА,
к.держ.упр. доцент

_____ В.І. Малімон

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Івано-Франківськ – 2023

АНОТАЦІЯ

Бурса О. І. Реформа децентралізації в Україні та формування власного економічного потенціалу територіальних громад (регіонів). – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У роботі досліджено реформу децентралізації як підгрунття формування економічного потенціалу територіальних громад (регіонів). Обґрунтовано, що громади є окремими одиницями економічного простору, формують склад регіону, цілеорієнтовані на власну економічну спроможність, підвищення якості та рівня життя населення. Проведено теоретичне узагальнення правових, організаційних та економічних основ формування територіальних громад.

Виокремлено теоретичні та прикладні основи розвитку і формування фінансів територіальних громад. Розглянуто зарубіжний досвід фінансової діяльності територіальних громад. На основі вивчення та аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду обґрунтовано концептуальні підходи щодо формування інструментарію розвитку власного економічного потенціалу територіальних громад в Україні.

Ключові слова: реформа децентралізації, територіальна громада, регіон, економічний потенціал, фінанси територіальних громад.

ANNOTATION

Bursa O. I. Reform of decentralization in Ukraine and formation of own economic potential of territorial communities (regions). – Manuscript.

Master's Research Paper for the specialty 281 «Public Administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The master's work examines the decentralization reform as a basis for the formation of the economic potential of territorial communities (regions). It is substantiated that communities are separate units of the economic space, form the composition of the region, are goal-oriented on their own economic capacity, and increase the quality and standard of living of the population. A theoretical generalization of the legal, organizational and economic foundations of the formation of territorial communities has been carried out.

The theoretical and applied foundations of the development and formation of finances of territorial communities are highlighted. The foreign experience of financial activity of territorial communities is considered. On the basis of the study and analysis of foreign and domestic experience, conceptual approaches to the formation of tools for the development of the own economic potential of territorial communities in Ukraine are substantiated.

Key words: decentralization reform, territorial community, region, economic potential, finances of territorial communities.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ПІДГРУНТЯ ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (РЕГІОНІВ).....	8
1.1 Сутнісні характеристики реформи децентралізації	8
1.2 Правові, організаційні та економічні основи формування територіальних громад України.....	15
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ І ФОРМУВАННЯ ФІНАНСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	29
2.1 Територіальні громади як суб'єкти фінансових відносин.....	29
2.2 Аналіз фінансових відносин територіальних громад в Україні.....	39
РОЗДІЛ 3. ФОРМУВАННЯ ВЛАСНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД З ВРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ.....	56
3.1 Зарубіжний досвід фінансової діяльності територіальних громад...56	
3.2 Формування інструментарію розвитку власного економічного потенціалу територіальних громад.....	65
ВИСНОВКИ.....	75
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	79

ВСТУП

Актуальність теми. В сучасних умовах недостатнього фінансування розвитку територіальних громад (ТГ) головним ресурсом їх сталого соціально-економічного розвитку є власний внутрішній потенціал. Забезпечення збереження, раціональне використання та подальше нарощення потенціалу окремої територіальної громади має бути одним із головних пріоритетів діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і власне членів територіальної громади.

Для сучасної України питання економічного забезпечення територіальних громад та створення сприятливих умов для їх подальшого економічного зростання набувають максимальної актуальності, особливо в умовах нових викликів, які постають перед їх фінансово-ресурсною спроможністю. Крім того, подолати масштабну інерційність у напрямі накопичення фінансових надходжень до місцевих бюджетів, характерну для територіальних громад України, неможливо без вдало побудованої системи управління та економічного підґрунтя території. Зростання територіальних громад потребує змін і удосконалення методів та підходів до управління, застосування яких вплине на підвищення рівня функціонування громад як складової регіонального розвитку. Забезпеченість економічними ресурсами є важливою передумовою таких значущих для громади процесів, як її соціально-економічне зростання, підвищення рівня та якості життя населення, доступність публічних послуг.

Теоретичні основи і практичні сфери розвитку регіону та ТГ, аналіз їх створення, методичні напрацювання в напрямі дослідження їх економічної діяльності, особливості ресурсного забезпечення розглянуто в працях зарубіжних та вітчизняних дослідників, серед яких: О. Батанов, Л. Бенювська, А. Гальчинський, В. Гладій, Х. Джурик, Т. Заяць, В. Кравченко, О. Крайник, М. Лазорищак, Г. Маркович, А. Мельник, В. Мікловда, Г. Монастирський, К. Пастушенко, Т. Сахно, В. Ярошенко та інші.

Попри ґрунтовність та багатоаспектність наукових досліджень цієї тематики, сьогодні відсутня цілісна концепція економічного зростання ТГ шляхом власного фінансового забезпечення всіх потреб території.

Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретико-методичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо формування формування власного економічного потенціалу територіальних громад (регіонів) в контексті реформи децентралізації.

Відповідно до мети, були поставлені для вирішення такі **завдання**:

- дослідити сутнісні характеристики реформи децентралізації;
- узагальнити правові, організаційні та економічні основи формування територіальних громад;
- висвітлити теоретичні та прикладні основи розвитку і формування фінансів територіальних громад;
- розглянути зарубіжний досвід фінансової діяльності територіальних громад;
- обґрунтувати концептуальні підходи щодо формування інструментарію розвитку власного економічного потенціалу територіальних громад.

Об'єктом дослідження є процес децентралізації.

Предметом дослідження є формування власного економічного потенціалу територіальних громад (регіонів) в умовах децентралізації в Україні.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою магістерської роботи є наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених за обраною тематикою дослідження. Методологічною основою дослідження є система загальнонаукових і спеціальних методів, що дало змогу дослідити різні аспекти формування і функціонування ТГ. Проведене дослідження базувалося на використанні наукових підходів і методів: діалектичний; системний, економічний аналіз; порівняння; узагальнення; структурно-функціональний; абстрактно-логічний; графічної візуалізації. Також використано прийоми аналізу, синтезу, індукції, дедукції тощо.

Інформаційною базою дослідження стали законодавчі та нормативні-правові акти України, монографічна література, матеріали наукових конференцій, електронні ресурси мережі «Інтернет».

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що обґрунтовано теоретичні підходи щодо формування власного економічного потенціалу територіальних громад (регіонів) в умовах децентралізації в Україні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що основні концептуальні та методичні положення, узагальнення та висновки роботи доведені до рівня практичних рекомендацій, запровадження яких буде сприяти розвитку ТГ та підвищенню їх ролі в системі фінансових відносин.

Логіка проведеного дослідження зумовила **структуру роботи**: вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 85 сторінок. Список використаних джерел містить 65 найменувань, у тому числі 4 іноземною мовою.

РОЗДІЛ 1

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ПІДГРУНТЯ ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (РЕГІОНІВ)

1.1 Сутнісні характеристики реформи децентралізації

Спроби реформування місцевого самоврядування в Україні робилися з часу проголошення її незалежності, але їм увесь час перешкоджала відсутність консенсусу у середовищі політичної еліти щодо бачення зовнішньо- і внутрішньополітичного вектора розвитку держави загалом і підходів до адміністративно-територіального поділу та організації влади на місцях зокрема. В умовах перманентних економічних, політичних та суспільних криз переважна кількість органів місцевого самоврядування (ОМС) виявилися нездатними здійснювати власні та делеговані повноваження на належному рівні, що робило потребу їх реформування вкрай важливою.

Найбільш сприятливі умови для здійснення реформи склалися після Революції Гідності, коли більшість населення України згуртувалася навколо ідеї європейської інтеграції України, невіддільною частиною якої була організація орієнтованих на служіння людині демократичних органів місцевого самоврядування. Проголошений у квітні 2014 р. курс на здійснення реформи децентралізації влади поставив на порядок денний завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та процедури формування органів самоврядування, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та надання інститутам громадянського суспільства можливості брати участь у роботі ОМС ¹.

¹ Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні : проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/gorbatiuk_reforma.pdf.

Підбиваючи проміжний підсумок дев'яти років реформи децентралізації, можна з упевненістю сказати, що попри низку недоліків і прорахунків її реалізація була одним із найбільших досягнень постмайданної влади.

Результатами реформи, що була спрямована на побудову якісно нової системи місцевого самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), стали: надання ОМС більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо.

Внаслідок цих нововведень територіальні громади дістали можливість підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо.

Водночас кризові явища в економіці, політиці та суспільних відносинах, слабка поінформованість місцевого населення про заходи держави щодо реформи місцевого самоврядування і фінансової децентралізації, низький рівень політичної культури громадян та їх страх перед змінами, а також прагнення частини чиновників та політичних акторів на регіональному, субрегіональному та локальному рівнях залишити незмінним статус-кво у системі владних взаємовідносин та зберегти доступ до ресурсів породили низку проблем у здійсненні реформи.

Децентралізація викликала неабиякий резонанс у суспільстві та відразу ж після її початку стала предметом рефлексій учених і політичних аналітиків.

Упродовж останніх років тема була висвітлена у низці монографій, наукових та аналітичних доповідей, а також величезній кількості наукових статей.

Помітним явищем у сфері наукового осмислення реформи децентралізації в Україні, аналізу її механізмів та інструментів стала публікація двох колективних монографій за редакцією Р. Плюща: «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні»² і «Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях»³. У монографії С. Романюка «Децентралізація: теорія та практика застосування» проаналізовано теоретичні й практичні аспекти децентралізації як складного інструменту державного управління, розглянуто вплив децентралізації на місцевий та регіональний розвиток, а також наявні підходи щодо вимірювання рівня децентралізації⁴. У наукових доповідях «Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні» та «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» колектив авторів із Національного інституту стратегічних досліджень, проаналізувавши перебіг децентралізації в Україні загалом та в окремих регіонах зокрема і розглянувши вплив реформи на формування політики регіонального розвитку, сформував підходи щодо оцінювання впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів та запропонував низку рекомендацій щодо її успішного продовження^{5 6}.

Позитивні наслідки реформи децентралізації, такі як розширення владних повноважень ОМС, право на прямі міжбюджетні відносини, розмежування податків та зборів між різними рівнями бюджетів, запровадження інфраструктурної субвенції, значне зростання зацікавленості міжнародних донорів щодо надання грантової підтримки новоствореним громадам, стали помітними вже впродовж перших років її реалізації. Втім, відразу ж виявилася й велика кількість проблем та суперечностей.

² Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

³ Місцеве самоврядування в Україні : євроінтеграційний шлях : колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.

⁴ Романюк С. А. Децентралізація : теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.

⁵ Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

⁶ Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

Однією із ключових проблем, що виникла із самого початку здійснення реформи, була неефективна комунікація між владою та громадянами, яка викликала інформаційний вакуум на місцях. Як показали соціологічні опитування, громадяни України мали доволі низьку поінформованість про особливості реформи децентралізації. У 2014 р. про урядову ініціативу з децентралізації, яка передбачала передачу більшої кількості повноважень органам місцевого самоврядування, чули 68% респондентів: 15% з них добре знали про неї, а 53% – щось чули. Нічого не чули про це або не змогли відповісти – 32% опитаних ⁷. Станом на серпень 2016 р., більш ніж через два роки після старту реформи, третина українців нічого про неї не знала, 12% – добре знали про неї, а 54% – щось про неї чули ⁸. У 2017 р. тільки 20% респондентів відповіли, що добре володіють інформацією про ініціативи влади щодо децентралізації, 62% опитаних – щось чули про них, 18% респондентів – не володіли такою інформацією взагалі ⁹. На думку І. Бекешкіної, однією з причин, чому люди недостатньо володіли інформацією про децентралізацію, є політика ЗМІ, а саме – їхня недостатня увага до процесу реформ ¹⁰.

Дослідження Швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO (проводилось у два етапи: жовтень – грудень 2014 р., квітень – травень 2015 р.) ¹¹ показало, що громадська обізнаність щодо децентралізації змінилася з «намагання зрозуміти, що таке децентралізація» (восени 2014 р.), на «те, як її впроваджуватимуть» (навесні 2015 р.). На відміну від 2014 р., коли респонденти розділилися на прибічників

⁷ Галузевий моніторинг № 18. Результати загальнонаціонального опитування міського населення України та службовців органів місцевого самоврядування міст щодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади / за ред. М. В. Пітцика. Київ, 2014. 41 с. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_lobkdalynka_tak.pdf.

⁸ Децентралізація : результати, виклики та перспективи. Проміжний звіт. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezultati-vikliki-i-perspektivi>.

⁹ Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>.

¹⁰ Рік децентралізації : досягнення, зміни та наступні кроки. Результати опитування. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshall/2532249-rikdecentralizacii-dosagnenna-zmini-ta-nastupni-kroki-rezultati-opituvanna.html>.

¹¹ Децентралізація : як змінюється думка людей? DESPRO оприлюднив результати серії фокус-групових досліджень, їх порівняння у піврічній динаміці (2014–2015). URL: https://despro.org.ua/news/detail.php?ID=1540&spphrase_id=1078.

та противників децентралізації, у 2015 р. вони вже умовно поділялися на так званих «демократів», які розцінювали децентралізацію як шанс на побудову демократичного суспільства, та «господарників», що вбачали у реформі можливості більш ефективного господарювання на місцях, розв'язання конкретних проблем у місцевих громадах. Результати дослідження показали, що більшість опитаних в основних рисах розуміли переваги реформи, але мали конкретні питання щодо її впровадження та усвідомлювали проблеми на цьому шляху. Брак чіткої інформації, відповідей на конкретні питання призводили до зневіри, спротиву реформі, побоювань щодо її наслідків. Мешканців громад драгували загальні фрази, брехня високопосадовців, розбіжності в інтерпретації окремих положень, популістські обіцянки.

Отже, громадськість підтримувала процес у загальних рисах, але не розуміла його належним чином, тому інформаційно-роз'яснювальна робота мала бути одним з основних завдань влади.

На початковому етапі реформи нерозуміння її основ та принципів було поширеним явищем не лише на рівні пересічних громадян. Представники місцевого самоврядування зазначали, що створювали об'єднані громади як своєрідні стартапи, багато хто не розумів обсягу повноважень і відповідальності, що супроводжували цю реформу. Брак інформації, особливо у 2015–2016 рр., також сприяв поширенню негативних міфів про реформу.

Важливим було розв'язання питання забезпечення спроможності утворених громад. Реформа децентралізації передбачала створення об'єднаних територіальних громад, що «здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці»¹². Тобто, ключовим завданням

¹² Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

реформи було створення спроможних громад, які, відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, розробленої Міністерством розвитку громад та територій України, мали відповідати низці критеріїв: нерозривність та географічна цілісність територій громади; відстань від центру до громади з населенням понад 10% від усього населення ОТГ мала становити не більш 20 км; наявність не менше ніж 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку; наявність школи I–III ступеня з проектною потужністю не менше ніж 250 учнів; кількість населення – не менше 3000 осіб, площа – не менше 200 кв. км.

Ще однією нагальною проблемою впровадження децентралізації була неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями (РДА) й районними радами. Ця проблема виявлялася, наприклад, у відсутності механізму перерозподілу районного бюджету у зв'язку з формуванням на його території ОТГ. Створені всередині року об'єднані громади до кінця бюджетного року були змушені працювати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою¹³.

До цього часу остаточно невирішеним залишається питання визначення повноважень, які залишаються за РДА та райрадами.

Проблемою була і слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до секторальних реформ, зокрема, медичної, освітньої, реформи адміністративних послуг та соціальної політики. Децентралізація була тісно пов'язана із реформами, для запровадження яких на рівні ОТГ доводилося приймати непопулярні рішення, наприклад, закривати малокомплектні школи у зв'язку з оптимізацією та підвищенням якості освітніх послуг; реформа системи охорони здоров'я також не завжди була синхронізована із децентралізацією. Ці реформи, які від початку мали бути частиною однієї комплексної стратегії,

¹³ Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація : проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 19, част. 1. С. 48–49.

проводилися окремо. Крім того, давалася взнаки недостатня координація між установами на центральному рівні. Міністерство розвитку громад та територій було провідною інституцією децентралізації, але не несло відповідальності за галузеві реформи, які були розроблені та впроваджувалися на регіональному рівні іншими міністерствами ¹⁴.

Складною проблемою для новостворених ОТГ виявилось залучення до управління ними висококваліфікованих спеціалістів. Низька якість кадрового складу зазвичай пов'язана з тим, що більшість об'єднаних громад утворена винятково з сіл, які не можуть забезпечити співробітникам ОМС конкурентну зарплату та високі стандарти життя. Давалася взнаки і невисока кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (не більше двох третин) ¹⁵.

Недостатній рівень кваліфікації кадрів частково пов'язаний із поширеною у дореформений час жорсткою централізацією прийняття управлінських рішень, що, наприклад, не вимагало від бухгалтерів у сільських радах досконалого знання Бюджетного кодексу, оскільки бюджети зазвичай їм надходили з районного рівня. Однією з проблем є й те, що більшість фахівців – люди пенсійного та передпенсійного віку, яким немає заміни. На заваді нормальній роботі органів місцевого самоврядування стоїть і відсутність фахівців, які належно володіють іноземною мовою, хоча б для написання проєктних заявок.

Відсутність якісних кадрів призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток. Органи місцевого самоврядування ОТГ виявилися не готовими до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад, залучення інвестицій та отримання грантів.

¹⁴ Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с. URL: http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf.

¹⁵ Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm>.

Новостворені ОТГ зіткнулися і з проблемою неефективного використання фінансових ресурсів. Кошти переважно використовувалися для реалізації проєктів із високою видимістю (ремонт шкіл, будинків культури, фельдшерсько-акушерських пунктів) задля підняття рейтингу голови громади й збільшення шансів на переобрання на наступних виборах. Водночас, помітним було небажання голів громад брати на себе додаткову відповідальність і роботу з залучення інвестицій (наприклад, для розвитку інфраструктури). Подекуди керівництво ОТГ не вкладало отримані з бюджету гроші у розвиток, а зберігало їх на депозитних рахунках. За даними Мінрегіонбуду, станом на 1 серпня 2018 р. на банківських депозитах перебувало 0,5 млрд. грн. коштів бюджетів ОТГ ¹⁶. Найчастіше причинами неосвоєння коштів були: процедура приєднання нових громад, законодавча неврегульованість, відсутність довгострокових планів щодо об'єднання і фінансового регулювання, протидія зацікавлених сторін.

Однак в цілому, реформа децентралізації сприяла формуванню самостійності ТГ щодо управління територією та власної економічної спроможності.

1.2 Правові, організаційні та економічні основи формування територіальних громад України

Зміни адміністративно-територіального устрою України активізували питання розподілу повноважень між державними і місцевими органами влади та надали поштовх реструктуризації організаційно-економічного базису управління територій. Організаційна та економічна складові формування і функціонування ТГ ¹⁷ визначаються сучасними загальними тенденціями розвитку економіки держави та механізмами місцевого управління.

Планування та впровадження місцевої політики має на меті соціально-економічний розвиток території та передбачає реалізацію головного завдання –

¹⁶ Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні : проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/gorbatiuk_reforma.pdf.

¹⁷ Трусова Н. В., Колокольчикова І. В., Полегенька М. А. Організаційно-економічний механізм розвитку сільських територіальних громад : внутрішня інтеграція та фінансова спроможність. *Ефективна економіка*. 2022. Вип. 2. URL: <http://dspace.dsau.dp.ua/jspui/handle/123456789/5938>.

досягнення економічної стабільності та ефективного функціонування громади. Організаційно-економічний механізм діяльності органів влади місцевого рівня впливає на результативність функціонування і подальшу життєдіяльність території та визначається сукупністю нормативно-правових, фінансово-ресурсних і організаційно-управлінських інструментів¹⁸.

Основними детермінантами розвитку ТГ є організаційні та економічні інструменти місцевого управління, які мають залежність від законодавчо встановленого нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики.

ОМС є виконавцями та координаторами процесу формування організаційної та економічної системи управління території шляхом діагностики місцевості відповідно до її особливостей, підбору стратегії, методів, інструментів та алгоритму дій до подальшого розвитку. Економічна життєздатність території залежить від зовнішніх та внутрішніх чинників: місце розташування, якісна побудова системи місцевого управління та стратегії місцевого розвитку, наявність достатнього фінансового забезпечення та ресурсної складової.

Упорядкування адміністративно-територіального устрою України відбулося на початкових етапах її розвитку як самостійної держави. Зросли роль і значення активної, ефективної та дієвої державної регіональної політики як важеля у підвищенні конкурентоспроможності регіонів та соціально-економічних параметрів життя суспільства. Виникла потреба інституційного забезпечення її подальшого розвитку, що ґрунтувався на засадах демократичного управління і національної єдності. Виклики щодо ефективності формування та використання регіонального економічного забезпечення обумовили територіальні зміни державного устрою, основою якого було передбачено розвиток місцевого самоврядування.

¹⁸ Сахно Т. А. Економічні засади формування територіальних громад у розвитку регіону. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 051 «Економіка». Черкаси, 2023. С. 50.

Фактично поштовхом до створення нормативно-правового підґрунтя розвитку системи місцевого самоврядування в Україні став приклад європейського правового простору щодо офіційного проголошення незалежності держави. В грудні 1990 р. прийнято Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому визначено термін «місцеве самоврядування» та основні принципи його побудови.

Економічна криза в Україні 1990-х рр. зумовила зміни та удосконалення статей щодо структури місцевого самоврядування. Такі ж зміни було внесено до Конституції України (1996 р.)¹⁹, а також в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.)²⁰. Цей Закон регламентував систему, гарантії місцевого самоврядування в Україні на засадах правового статусу, організації, діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Проте протягом тривалого часу поставало питання дискусій у спроможності органів місцевої влади базового рівня виконувати законодавчо визначені повноваження їх функціонування, які в переважній більшості переходили на виконання ТГ міст обласного значення. Причина полягала у надмірній подрібненості та фінансовій неспроможності ТГ.

Вплив інтенсифікації глобалізаційних, інтеграційних процесів та вдалий світовий досвід місцевого соціально-економічного розвитку надали поштовх до формування нових закономірностей та моделей управління на територіях. Відповідно, це вимагало оновленого до теперішніх реалій інституційного регулювання у напрямі децентралізації державної влади та посилення ролі територіальних утворень через зміни адміністративно-територіального устрою.

Законодавчо визначено низку нормативно-правових актів, які є базовими у правовій та фінансовій діяльності органів управління місцевого рівня:

¹⁹ Конституція України від 1996 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%EA/96-%E2%F0>.

²⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.)²¹ зазначає завдання, механізми, строки для формування ефективного місцевого самоврядування, оптимальний розподіл повноважень між органами територіальної організації влади та державної влади, забезпечення комфортного проживання на території, доступність і надання високоякісних публічних послуг, узгодження інтересів між державою та територіальною громадою. Вказано принципи правової, управлінської, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування, які закладені у Європейській Хартії місцевого самоврядування²², ратифікованій ще у 1997 р.

2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.)²³ визначає організаційно-правові основи співробітництва громад, їх форми, принципи, механізми, фінансування, стимулювання і контроль їх співробітництва.

3. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.)²⁴ трактує, що територіально суміжні громади об'єдналися в одну територіальну цілісність, в основі якої визначено ядро – єдиний центр місцевого самоврядування з представницькими органами влади. Обов'язковими умовами передбачено факт збереження доступності та покращення якості публічних послуг; врахування чинників історії території – етнічних, історичних, культурних, які мають вплив на подальший соціально-економічний розвиток ТГ. На рівні держави такі громади отримали підтримку: фінансову, інформаційно-просвітницьку, організаційно-методичну.

²¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.

²² Європейська хартія місцевого самоврядування, (м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р.) : пер. з англ. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

²³ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв.2014 р. № 1508-18. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

²⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.

4. Постанова КМУ № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.)²⁵ визначає механізми формування спроможних ТГ, порядки розроблення їх перспективних планів. Фінансова спроможність територіальної громади залежить від наявності та ефективного використання ресурсного потенціалу (природний, економічний, фінансовий, кадровий тощо), що здатний забезпечити стає економічне зростання та покращити соціальні умови проживання її мешканців шляхом ефективного місцевого управління.

Продовженням реформи децентралізації в Україні вважається прийняття у 2020 р. таких нормативно-правових актів, як: урядові «Затвердження перспективних планів нового територіального устрою України», що визначають новий територіальний устрій держави, і Постанова ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів»²⁶, що встановлює новий перелік районів України та віднесених до них населених пунктів, з яких складається ТГ. Реорганізація органів виконавчої влади (райдержадміністрацій, територіальних органів та підрозділів Центральних органів виконавчої влади) проводиться поетапно. Їх утворення в нових районах розпочалося з 1 січня 2021 р.

Реформа децентралізації виявилася однією з найпомітніших та найрезультативніших стратегічних реформ. Концептуальні засади щодо розвитку місцевого самоврядування і територіальної організації влади започатковано у 2014 р., практичне впровадження в дію відбулося у 2015 р. Розробка та прийняття нормативно-правових документів внесли зміни у децентралізацію влади і територіальний устрій України, зміни Бюджетного і Податкового кодексів²⁷ – у фінансову (фіскальну) децентралізацію.

Органи місцевого самоврядування в Україні – сільська, селищна, міська рада, районна в місті рада та їх виконавчі комітети (очолює голова відповідної ради); районна рада і обласна рада виконавчих органів (комітетів) не мають, їх

²⁵ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

²⁶ Про утворення та ліквідацію районів : Постанова ВРУ від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

²⁷ Про вдосконалення податкового законодавства на період воєнного стану : Закон України / Верховна Рада України. 2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/print/220869.html>.

функції виконують районні і державні адміністрації. Склад ради – депутати, обрані на місцевих виборах. На пленарних засіданнях ради народних депутатів головує голова ради.

Органи місцевого управління несуть відповідальність перед громадянським суспільством за ступінь розвитку території щодо покращення умов, комфорту, безпеки проживання, а також у напрямках соціального, економічного, екологічного, культурного зростання, що має задовольнити наявних фізичних та юридичних осіб громади. Прискорення або уповільнення місцевого розвитку залежить від результатів роботи ОМС щодо самостійного генерування процесів управління, а саме, від визначення ключових орієнтирів території відповідно до її потреб, враховуючи зовнішні та внутрішні фактори, ризику та загрози громади.

Розуміння потреб, усвідомлення цілей та власних конкурентних переваг, врахування перешкод для розвитку території впливають на темп та можливості до самостійного генерування місцевого зростання.

Основні напрями організації життєдіяльності громади органи місцевої влади формують у нормативному документі місцевого рівня відповідно до потреб місцевості – стратегічному плані розвитку громади. Це дієвий інструмент викладення інтересів території, рішень і дій, методів досягнення загальної мети, який сприяє підвищенню фінансової самодостатності та конкурентоспроможності на регіональному і державному рівнях. Стратегічний план розвитку ТГ відображає всі інтереси та потреби населення, містить процедури і терміни виконання поставлених завдань, фінансове та бюджетне забезпечення, охоплює економічний, соціальний, екологічний напрями, передбачає подальший моніторинг, аналіз, оцінювання територіального розвитку²⁸.

Відповідно до загальних потреб громади та ефективної роботи служб управління органи місцевого самоврядування самостійно формують внутрішні

²⁸ Сахно Т. А., Чиж В. І. Принципи та критерії організаційної структури об'єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми соціально-економічного розвитку* : регіональні особливості та світові тенденції : матеріали III Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. студентів та молодих вчених (м. Івано-Франківськ, 23 жовт. 2019 р.). Івано-Франківськ : Прикарпатський нац. ун-т імені Василя Стефаника, 2019. С. 113–115.

адміністративні структури, штатний розпис адміністративного апарату, за потреби – подальше підвищення кваліфікації його співробітників. Організаційна структура громади – сукупність пов'язаних між собою складових зі стійким зв'язком; підпорядковані рівні управління; ієрархічна будова управління; самостійне визначення внутрішніх адміністративних підрозділів, кількість кадрового потенціалу відповідно до розмірів та потреб громади ²⁹.

Сутність організаційної структури місцевого самоврядування полягає у сукупності пов'язаних між собою складових зі стійким взаємозв'язком. Апарат управління, певні посадові особи, відділи та інші ланки управління є складовими елементами структури ³⁰.

Модель організаційної структури ОМС ТГ залежить від різних рівнів – місто-селище-село. Моделі управління є індивідуальними для кожної громади, з різними алгоритмами та інструментами впливу, які передбачають ретельний аналіз та врахування особливостей певної місцевості, а саме: потенціал території, його цільове використання, наявність ресурсного та кадрового забезпечення як складових до подальшого розвитку.

Процес управління передбачає використання методів, інструментів, дій, об'єднаних довготривалою метою та певним алгоритмом для досягнення певних результатів.

Загальними функціями управління громади є:

- моніторинг, аналіз поточної ситуації – виявлення переваг та недоліків;
- планування – визначення мети подальшого функціонування та методів її досягнення;
- організація – підбір дій, інструментів, важелів у реалізації мети;
- регулювання, контроль – стабілізація процесів функціонування громади місцевою владою за допомогою нормативно-законодавчих методів;

²⁹ Сахно Т. А. Економічні засади формування територіальних громад у розвитку регіону. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 051 «Економіка». Черкаси, 2023. С. 58.

³⁰ Сахно Т. А., Чиж В. І. Принципи та критерії організаційної структури об'єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми соціально-економічного розвитку* : регіональні особливості та світові тенденції : матеріали ІІІ Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. студентів та молодих вчених (м. Івано-Франківськ, 23 жовт. 2019 р.). Івано-Франківськ : Прикарпатський нац. ун-т імені Василя Стефаника, 2019. С. 113–115.

– мотивація – сприяння розвитку сильних сторін громади (модернізації, інновації) у соціальній, економічній, культурній сферах громади.

Довготерміною метою всіх територіальних утворень є усунення асиметрії і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку через системне збільшення і акумуляцію власних ресурсів, досягнення спроможності та покращення життєдіяльності населення.

Економічна спроможність ТГ є категоріальним поняттям, яке визначає рівень життєздатності громади. Відповідно до цієї категорії територія розглядається як суб'єкт соціальних і економічних відносин регіону з певним рівнем конкурентоспроможності, життєзабезпечення, здатності акумулювати фінансову складову шляхом оптимального використання, перерозподілу наявного ресурсного забезпечення та реальними можливостями до подальшої довгострокової фінансово-економічної стабільності. На спроможність громади мають вплив переваги місцевості та їх врахування у процесі управління територією. Додатковими факторами досягнення задовільного і стабільного результату у фінансовому забезпеченні є: ефективно діюче бізнес-середовище, взаємодія та співробітництво в умовах значної зовнішньої конкуренції, партнерські відносини ³¹ між громадами на регіональному та національному рівнях.

Нормативно-правове поняття спроможності територіальної громади з'явилося в період започаткування процесу об'єднання територіальних громад. Спроможними вважають «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити відповідний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної

³¹ Interregional partnership as a background for the sustainable development : European facet / I. Zablodska, K. Sieriebriak, O. Kolomytseva et al. *European Journal of Sustainable Development*. 2019. Vol. 8. URL: <http://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/805/800>.

адміністративно-територіальної одиниці»³². Це визначення спроможності територіальної громади формулює уявлення про змогу наближення та підвищення якості адміністративних послуг для громадськості. На нашу думку, цей підхід є звуженим. Насамперед спроможність ТГ має базуватися на розвитку економічної сфери території за рахунок результативного використання наявних внутрішніх та залучених зовнішніх ресурсів. Від побудови механізмів управління залежить рівень якості надання публічних послуг населенню як критерій ефективності роботи місцевої влади. Економічна забезпеченість ТГ має вагомий вплив на рівень економічного зростання власної території та загальної характеристики регіону. Природно-ресурсний та трудоворесурсний потенціал місцевості займають провідну роль у цьому процесі та є продуктивними силами економічного розвитку. Важливими чинниками, які мають прямий вплив на зростання економіки ТГ, є: географічні особливості, галузева структура, наявність достатньої кількості природних ресурсів, ефективно діючих бізнес-структур, трудовий потенціал, який формує зайнятість у межах території. Рівень розвитку соціальної інфраструктури вказує на ступінь ефективності економічного зростання території, а саме: закладів охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту, центрів надання адміністративних послуг населенню, побутового обслуговування, житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського транспорту. Стимулювання економічного зростання та створення суспільних благ для місцевої громадськості передбачає виважене формування стратегії та методів управління наявним інструментарієм території, враховуючи передумови для подальшої перспективи. Проте у практичній діяльності наявні перешкоди: недоліки у роботі системи управління, фінансові обмеження або вичерпаність місцевих ресурсів, що потребує удосконалення, додаткових зовнішніх інвестицій, впровадження технологічної модернізації та інновацій. Тому на законодавчому рівні для забезпечення економічного зростання, ресурсної спроможності

³² Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

громади, підвищення рівня життя населення впроваджено заходи щодо адміністративної та фінансової децентралізації, метою якої є оптимізація розподілу інструментів публічного управління та фінансових ресурсів³³.

Важливою складовою формування спроможної ТГ є економічний механізм її життєздатності та формування власного фінансового потенціалу, спрямованого на забезпечення самодостатності її існування. Визначальним критерієм економічної стабільності і зростання громади є наявність ресурсного забезпечення. Сьогодні наявність значних диспропорцій розвитку громад пов'язана з відсутністю коштів на її розвиток. Тому в організаційних передумовах розвитку економічного забезпечення території варто звернути увагу на планування і впровадження програм розвитку відповідно до наявних місцевих ресурсів, можливостей громади та обирати короткострокові терміни їх виконання для більш реальної реалізації.

Реформа децентралізації змінила розподіл повноважень між гілками влади на законодавчому рівні, тому розвиток та економічне зростання території є відповідальністю ОМС через нові можливості для самостійного фінансового забезпечення та формування місцевих бюджетів.

Результативність фінансової політики держави забезпечують органи державної влади шляхом розподілу сфер управління та відповідальності. Органи місцевого самоврядування виступають головним суб'єктом фінансово-економічної політики ТГ. Суб'єкти економіки території та населення є потенціалом, який створює фінансовий ресурс території шляхом економічної діяльності та взаємодії. В системі локальних фінансів основним інструментом здійснення функцій громади є місцевий бюджет. Учасниками змін можливостей і умов соціально-економічного розвитку та фінансового управління території можуть бути всі зацікавлені сторони, які мають правомірний (законний) інтерес: місцевий бізнес, громадські утворення, міжнародні організації. З погляду забезпечення загальних надходжень певні суб'єкти мають різні позиції

³³ Сахно Т. А. Економічні засади формування територіальних громад у розвитку регіону. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 051 «Економіка». Черкаси, 2023. С. 61.

у фінансуванні місцевого розвитку, але їх наявність або відсутність може змінити економічну природу інтересів, на які вони спрямовані. Тому факт їх залучення до формування проєктів і програм розвитку місцевості є важливим елементом для майбутньої життєдіяльності громади.

До організаційних структур, які є додатковими стимуляторами розвитку економічного сектору, можна віднести такі: агентства місцевого розвитку; центри підтримки бізнесу; бізнес-асоціації; бізнес-інкубатори; бізнес-центри; торгово-промислові палати; наукові, індустріальні й технологічні парки; інвестиційні агенції та центри; інвестиційні компанії та фонди.

Реформа децентралізації та адміністративно-територіального устрою зміцнила роль територіальних громад у контексті розвитку регіону та держави. Фіскальна децентралізація змінила структуру бюджетоутворення держави.

Відповідно до змін Бюджетного та Податкового кодексів громади отримали значну частину ресурсного забезпечення для формування власних місцевих бюджетів. Поступово (2015–2020 рр.) відбулося укрупнення громад через їх об'єднання (ОТГ) територіально для формування більшого ресурсного та фінансового потенціалу. Добровільно об'єднувалися суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст.

Наразі виникають питання: чи отримано очікуваний результат від реформи децентралізації, чи досягнуто її основних завдань у напрямі формування та розвитку спроможних ТГ, здатних забезпечити власну життєздатність і створити макроекономічну стабільність регіону та держави загалом.

У цьому контексті доцільно визначити ключові результати децентралізації в Україні.

В Україні за період 2015–2020 рр. утворено 1074 ОТГ. У 2015 р. їх кількість становила 159 ОТГ, у 2016 р. – 366 ОТГ, що на 207 громад більше, ніж у попередньому періоді. Найактивнішим етапом у формуванні ОТГ був 2017 р. Станом на кінець року нараховувалося 664 ОТГ, що на 299 більше попереднього. Загальний показник 2018 р. – 805 ОТГ, додалася 141 ОТГ. У

2019 р. (982 ОТГ) утворено 177 громад, у 2020 р. – 91 ОТГ, що загалом становило 1074 ОТГ³⁴.

У червні та липні 2020 р. на законодавчому рівні було впроваджено нормативно-правові документи, які внесли зміни у систему адміністративно-територіального устрою базового рівня (визначення адміністративних центрів та затвердження ТГ) та формування нової системи адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня (утворення та ліквідація районів). Таким чином, з 983 (+91) ОТГ було сформовано 1470 ТГ, з них: міських – 410 ТГ, селищних – 433 ТГ, сільських – 627 ТГ. Зазначена кількість громад розташована на території 136 реорганізованих районів України, до впровадження змін їх чисельність становила 490 районів.

Утворення нових районів відбулося виключно для оптимальної організації системи виконавчої влади: місцеві адміністрації, фіскальні органи, поліція, прокуратура, державне управління статистики, суди. Повноваження і основний ресурс передано у громади.

Фінансову децентралізацію активізували зміни у Бюджетному та Податковому кодексах України. Вона стала першочерговим кроком реформування місцевого самоврядування за новими підходами у напрямі формування та використання місцевої фінансово-ресурсної складової, а саме: передача додаткових фінансових повноважень органам місцевого управління, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, законодавчо визначені стабільні джерела надходжень до місцевого бюджету.

Вагомим критерієм формування місцевої економіки є рівень підприємництва території. Громада сприяє його розвитку різними шляхами:

- підтримка бізнесу – створення просторів для торгівлі; грантів; фондів фінансування; дуальної освіти; навчально-демонстративних заходів;
- сприяння розвитку підприємництва – території спільного користування; соціальне партнерство; місцеві установи підтримки бізнесу; кооперативи;

³⁴ Сахно Т. А. Економічні засади формування територіальних громад у розвитку регіону. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 051 «Економіка». Черкаси, 2023. С. 89.

– залучення нового бізнесу та інвестицій – доступ до земельних активів; створення специфічної інфраструктури для бізнесу; залучення інвесторів; партнерство з бізнесом³⁵.

Роль бізнесу в територіальній громаді сприяє гармонійному економічному розвитку території. Однак створення сприятливого економічного середовища громади можливе за умов впливу заходів підтримки місцевої влади за напрямками:

- сприяння розширенню діючого малого і середнього бізнесу;
- залучення інвесторів;
- надання землі в оренду та її продаж;
- стимулювання людей, особливо молоді, щоб вона залишалась у громаді;
- створення нових робочих місць;
- підвищення інноваційної привабливості території для формування нового та розвитку існуючого бізнесу.

Отже, визначальними критеріями місцевого економічного зростання є: стратегія управління громадою, позиціонування території; управління її ресурсами, людський капітал, інвестиції, інновації, сприяння діяльності суб'єктів господарювання території.

На думку Т. Сахно³⁶, факторами впливу на місцевий економічний розвиток є:

- нормативно-правове забезпечення – законодавчі правила функціонування територіальних утворень;
- організаційне забезпечення – стратегія, цілі розвитку території; методи управління; організація структури апарату управління, повноважень; комунікація з населенням – зворотній діалог у вирішенні питань місцевого значення; співробітництво з іншими громадами; формування, раціональне

³⁵ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2120-IX. URL: <https://tax.gov.ua/data/normativ/000/004/77303/Zakon.pdf>.

³⁶ Сахно Т. А. Економічні засади формування територіальних громад у розвитку регіону. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 051 «Економіка». Черкаси, 2023. С. 65.

використання, акумулювання, відтворення та пошук нових джерел надходження ресурсів громади;

– економічне забезпечення – ресурси громади: місцевий бюджет, комунальне майно, земельні, природні, трудові ресурси.

Економічне забезпечення є ключовим елементом формування ТГ. Тому для громади важливою є побудова стратегії зростання території, яка вплине на підвищення її економічної спроможності. На нашу думку, для формування подальшого зростання території доцільно врахувати наявний стан економічного забезпечення ТГ, її переваги та недоліки, що дасть змогу визначити наступні рішення та дії відповідно до зовнішніх і внутрішніх викликів сьогодення.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ І ФОРМУВАННЯ ФІНАНСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1 Територіальні громади як суб'єкти фінансових відносин

Фінанси – основа більшості відносин у тогочасному суспільстві. Фінансові відносини використовуються для опису будь-якої форми взаємодії під час торгівлі активами. У випадку із територіальними громадами, така форма передбачає полегшення формування капіталу, залучення загальнозживаних інструментів, що здатні реалізувати окремі напрями діяльності зацікавлених груп з метою фінансового, економічного, соціального та інших видів розвитку. Сьогодні та умови, що ним спричинені надають нову можливість та нові горизонти для самоврядування на місцевому рівні та для територіальних громад, що недавно об'єдналися і яким доцільно детально розібратися у суті та значенні місцевих фінансів, в особливостях їх функціонування, навчитися аналізувати явища і процеси щодо формування, розподілу та використання різних грошових фондів, коректно обирати засоби і методи для найбільш ефективного використання місцевих фінансів, що відповідно впливає на стан соціально-економічного розвитку усієї громади. Усі підприємства, установи та населення, які знаходяться на території ТГ через місцеві фінанси співпрацюють з органами місцевого самоврядування.

Позитивний ефект може спостерігатися при можливості місцевої влади вирішувати поточні проблеми з використанням власних ресурсів. Для територіальної громади важливо вдало використовувати свої можливості щоб розвиватись. Для цього необхідно націлено слідувати за такими базовими принципами: встановлення системи прямого та зворотнього зв'язку між людьми за місцем проживання, між людьми та владою, також місцевим самоврядуванням та його органами і місцевого рівня посадовими особами та депутатами; активна участь у розвитку територіальних громад самими

жителями також важлива, адже вони обирають авторитетних співвітчизників для відстоювання своїх інтересів на сесіях місцевої ради. Саме це вказує на зростання ролі та відповідальності територіальної громади перед своїми співгромадянами. З розширеної території до місцевого бюджету можна, з одного боку, зібрати значніші фінансові кошти, а з іншого – забезпечити громаду роботою, що у свою чергу вплине на добробут людей, на бажання мешкати у цій громаді та розвиватись³⁷.

Дослідник О. Батанов³⁸ розглядає ТГ як сукупність мешканців окремої території, які володіють спільними майновими правами на цю територію за приналежністю до офіційного місця проживання, працевлаштування, сплатення податків до місцевого бюджету, володіють спільною власністю: комунального характеру, закладами освіти, медицини, на території проживання володіють власним нерухомим майном, здатні впливати на вирішення питань місцевого (локального) значення.

Г. Монастирський³⁹ розглядає з ТГ як системне утворення, яке складається зі соціальних та економічних аспектів, що в процесі еволюції тісно переплітаються утворюючи соціально-економічну будову, яка за своєю суттю сформована з окремих компонентів, пов'язаних між собою певними зв'язками, вибудована за чіткою структурою, де відбуваються певні процеси та взаємодії, які доповнюють та виключають один одного взаємодіючи із навколишнім середовищем.

За словами Л. Беновської⁴⁰, реформа децентралізації наділила ТГ статусом окремих територіальних одиниць, здатних самоудосконалюватись (розширюватись, об'єднуватись) для регулювання соціально-економічної стабільності та розвитку своїх територій за рахунок проведення господарських

³⁷ Крайник О. П. та Лазоришак М. М. Управління фінансовими ресурсами територіальної громади. *Ефективність державного управління*. 2019. № 58. С. 197.

³⁸ Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. URL: <http://kul.kiev.ua/praci-2003-roku/batanov-o.-v.-konstytucijno-pravoviy-status-teritorialnih-gromad-v-ukrajini-monografija-za-zag.-red.-v.-f.-pogorilka.html>.

³⁹ Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26723/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%93.p>

⁴⁰ Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій : теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2018. № 1. С. 30.

операцій, що входять до їх компетенцій і не виходять за межі функцій наділених місцевим самоврядуванням. А саме, в межах своєї території і своєї компетенції формують нормотворчі закони, що регулюють діяльність громади, складають плани розвитку території, при цьому, управляючи наявними ресурсними можливостями, підтриманням та розвитком інфраструктурних, комунальних, соціальних об'єктів, що є у власності громади, напрацювання в сфері розроблення проектів та грантів для залучення інвестиційного капіталу у громаду, та важливість налагодження комунікаційних каналів обміну інформацією зі стейкхолдерами в рамках розвитку ТГ.

На основі проведених напрацювань та досліджень, доповнюючи думку зарубіжних фахових науковців та поділяючи при цьому альтернативні точки зору вітчизняних, вважаємо, що фінансові відносини територіальних громад слід структурувати. Базуватимемося на результатах багаторічного формування фінансових відносин ТГ з різними учасниками фінансової системи на державному і місцевому рівнях.

За В. Кравченком ⁴¹ структурні елементи, що формують фінансову складову органів місцевого управління, формуються із доходів та видатків, об'єктів та суб'єктів, що вступають у такі відносини, із оптимальних шляхів, якими можна отримати доходи та залучення фінансових інститутів місцевого рівня.

Основні завдання фінансової діяльності ТГ передбачають:

- 1) вибір оптимальної структури джерел фінансування;
- 2) балансування доходів і видатків фінансових ресурсів територіальних громад у часі;
- 3) вибір оптимальних напрямків використання фінансових ресурсів ТГ;
- 4) збереження рівня необхідної ліквідності;
- 5) ефективне управління виплатами за податковими і кредитними зобов'язаннями.

⁴¹ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Київ : Знання, 1999. С. 45.

Ці завдання виконуються через затвердження стратегій фінансового та складання фінансових планів (бюджетів) територіальної громади ⁴².

Варто вказати, що бюджетне джерело фінансування територіальної громади є його основною формою фінансування. Такі фінансові ресурси можуть надаватися у вигляді цільових та нецільових надходжень, а використовуються зазвичай на розвиток інфраструктури територіальної громади, а також для забезпечення потреб соціального та економічного розвитку її населення.

Серед важливих переваг є те, що за таких умов фінансового забезпечення не виникають боргові зобов'язання і після використання наданих державою коштів немає зобов'язань сплачувати відсотків за користування фінансовими ресурсами чи повертати саму суму наданих коштів.

Проте таке джерело фінансування характеризується обмеженістю можливого обсягу фінансових ресурсів, а також залежить він загальнодержавної економічної ситуації та можливості бюджету, часто можна помітити вичерпність бюджету.

При необхідності територіальна громада може залучати кредитні фінансові ресурси, що можуть використовуватися на умовах строковості, платності та поворотності. Як наслідок, недоліками такого джерела фінансування є зростання боргових зобов'язань ТГ.

За певних умов одержання позики може погіршити економічні показники фінансового стану територіальної громади, що може вплинути на її привабливість для інвесторів чи можливість участі у різноманітних міжнародних програмах чи проєктах. Крім цього, варто пам'ятати про ризик неповернення коштів.

⁴² Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2022. С. 34.

Проте такий спосіб фінансування діяльності територіальної громади має і певні переваги, серед них: значний обсяг потенційно залучених фінансових ресурсів та тривалий термін їх використання.

До кредитного джерела фінансування часто відносять лише кредити вітчизняних та іноземних банків, а також кредити інших фінансово-кредитних посередників. Проте щороку збільшується кількість програм різноманітних організацій, фондів, держав чи навіть об'єднань держав, де передбачається кредитування для реалізації певних соціальних чи інших проектів.

Ще існує метод р-2-р кредитування, який набагато рідше використовується, проте має свої переваги. Така модель кредитування створена для динамічного економічного середовища, де цінується час, адже такі позики стають дедалі популярнішими, оскільки ця форма кредитування звільнена від тривалих процедур перевірки та інших труднощів, які докучають традиційним банківським позикам.

На відміну від отримання позики в банку, такий тип позики – це сума грошей, яку можна отримати в інвестора (або аналога), який надає вам суму зі своїх власних ресурсів, а не перерозподіляє гроші як роблять банки.

Коли мова заходить про те, як інвестори отримують свої гроші назад, угода зводиться до двох пунктів:

- 1) комісія за створення;
- 2) відсоток від відсотків, отриманих від позики.

Комісія за відкриття зазвичай коливається від 1 до 6% від загальної суми, тоді як відсоток від процентної ставки залежить від кожної окремої компанії-кредитора. Звичайно, це лише узагальнений погляд на систему, оскільки окремі інвестиційні компанії працюють за власними спеціально адаптованими версіями двох вищезгаданих пристроїв для заробляння грошей ⁴³.

⁴³ Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2022. С. 36.

Закордоном фонд такого кредитування формується окремими індивідуумами, проте у випадках, коли позикодавцем є не фізична особа, а установа, то ними можуть бути:

хедж-фонди,
компанії зі страхування життя,
банки.

Включення банків до цієї групи може здивувати, проте крім надання кредитів і укладання угод з клієнтами на власних умовах, банки можуть виступати і в ролі звичайного інвестора.

Варто також зауважити, що якими б популярними та, очевидно, ефективними не були позики P2P, вони все-таки більше застосовуються для бізнесу та все ще є відносно новим різновидом фінансових угод, тому можуть працювати не для всіх. Це стосується як інвесторів, так і позичальників.

До прикладу, варто назвати декілька важливих плюсів і мінусів, які варто взяти до уваги ТГ у якості позичальника.

Серед переваг можливо назвати наступне: низькі процентні ставки в цілому, фіксовані виплати щомісячно, беззаставна основа кредитування, кредитні вимоги не такі жорсткі, як у банку.

Серед недоліків головними є такі: деякі веб-сайти мають високу плату за обслуговування, високі процентні ставки для тих, хто характеризується поганими показниками економічного стану.

Грантове джерело фінансування діяльності територіальної громади передбачає одержання фінансових ресурсів від міжнародних об'єднань та організацій, міжнародних донорських організацій чи за проектами чи програмами міжнародної технічної допомоги. Зазвичай такі кошти мають певну спрямованість та надаються для забезпечення фінансування місцевого розвитку.

Серед переваг для територіальної громади як бенефіціара таких коштів можна назвати: відсутність виникнення боргових зобов'язань; відсутність сплати відсотків за користування; безповоротність.

Особливостями цього джерела фінансування є те, що часто зустрічається високий рівень конкуренції та складна конкурсна основа вибору переможців.

Серед інших недоліків грантового методу фінансування є складність заповнення заявки на участь у гранті чи програмі, вона потребує фахового використання іноземних мов та відповідного інформаційного забезпечення, тому часто серед переможців різних програм є одні і ті ж ТГ, адже у них вже є досвід заповнення заявок і участі в таких програмах, а також відповідні спеціалісти з необхідними компетентностями ⁴⁴.

Важливим є той факт, що такі кошти часто мають чітко визначену цільовість їх використання та складну систему звітування. Зазвичай грант призначений для сприяння економічному зростанню або стимулювання розвитку чи досліджень для певної галузі.

Повернення фінансових ресурсів не вимагається: гранти не підлягають поверненню. Щойно ТГ отримає гроші гранту, вони стануть її без будь-яких умов. Відповідно, немає необхідності турбуватися про сплату щомісячних платежів чи наявності нагромадження боргів. Повернення — це фундаментальна відмінність між грантом і позикою, а також те, що робить гранти ціннішими за позики.

Крім цього, грантове фінансування характеризується відсутністю ризику: гранти – це безризиковий спосіб отримати необхідне фінансування. Якщо позику не повернути, то ТГ не ставить під загрозу свої активи, репутацію чи, так як закордоном, кредитний рейтинг.

Інвестиційне джерело фінансового забезпечення діяльності територіальної громади характеризується залученням фінансових ресурсів, що акумулюються для потреб ТГ та використовуються для реалізації конкретного проекту чи програми.

⁴⁴ Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2022. С. 38.

Відмінністю від грантового джерела є те, що тут виникають певні зобов'язання перед інвестором: виплата відсотків чи дивідендів, надання об'єкту у користування інвестору тощо.

Головною перевагою цього методу є те, що він характеризується значним обсягом фінансових ресурсів, який можливо залучити територіальній громаді. Важливо також і те, що він надає фінансові ресурси у тривалий термін використання, а також характеризується розподілом ризиків і відповідно потенційних прибутків між суб'єктами інвестування.

Основними інструментами фінансування, що належать до інвестиційного джерела залучення фінансових ресурсів є такі:

- краудінвестинг;
- використання цінних паперів;
- інвестування в інноваційні проекти;
- інвестування в інфраструктурні проекти;
- муніципальні облігації.

Окрім звичайного інвестування в проекти інноваційні чи інфраструктурні, що характеризуються невеликою кількістю інвесторів, можна використовувати такий метод як краудінвестинг, що передбачає отримання інвестицій від великої кількості донорів за допомогою спеціальних платформ чи посередників. Така модель вже понад 10 років використовується у Сполучених Штатах Америки, Канаді, Великобританії та інших розвинених країнах.

Важливим позитивним аспектом інвестиційного джерела фінансування територіальної громади також є те, що повернення коштів може відбуватися непрямым методом, до прикладу інвестор вкладається в будівництво дороги чи підземного паркінгу, а державні та місцеві органи влади передають ці активи на довготривалу оренду інвестору, як наслідок весь прибуток належить ого, а вже після певного періоду використання актив переходить у власність територіальної громади.

Серед важливих недоліків варто зазначити зростання боргових зобов'язань територіальної громади, виникнення фінансових та інших зобов'язань перед інвестором.

Варто також виокремити альтернативні методи фінансування та об'єднати їх у групу інших. Такі фінансові ресурси акумулюються для потреб територіальної громади та використовуються для реалізації конкретного проекту чи програми, проте мають безповоротну основу.

До такої групи методів фінансового забезпечення діяльності територіальної громади належать:

благодійні внески від мешканців територіальних громад чи зовнішніх осіб чи організацій;

краудфандинг;

фінансові ресурси, отримані в результаті реалізації проєктів корпоративної соціальної відповідальності суб'єктів господарювання, що функціонують на території громади ⁴⁵.

Часто управлінські органи територіальної громади можуть ініціювати проєкт, що є важливим для громади та залучити її до акумулювання фінансових коштів на його реалізацію.

Окрім благодійних внесків, можна використовувати краудфандинг, що також має на меті одержання фінансових ресурсів на безповоротній або поворотній нефінансовій основі.

У розвинених державах світу краудфандинг вже давно став досить потужним інструментом громадянського суспільства, надаючи альтернативний спосіб фінансування поза традиційними та формальними системами для творчих, інноваційних та головне соціальних проєктів.

Важливим джерелом також є кошти, що можуть бути залучені територіальною громадою від суб'єктів господарювання, що функціонують на

⁴⁵ Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2022. С. 40.

території громади, з метою реалізації проектів корпоративної соціальної відповідальності. Така практика є досить поширеною у світі та з кожним роком стає все більше підприємств, що виділяють значні кошти на реалізацію певних інфраструктурних, соціальних, освітніх та інших проектів для населення. Все більше компаній беруть за практику реалізувати корпоративну соціальну відповідальність та приносити благо на тій території, де вони працюють.

Зі змінами законодавства збільшено перелік джерел, які зараховуються саме як бюджетні кошти для розвитку. Існують різні джерела для розвитку, зокрема це:

кошти, які отримує бюджет від дивідендів, що надійшли;

розрахунки за позики, що наповнюють бюджет з врахуванням відсотків;

грошові надходження при відчуженні майна.

У статті 64 Бюджетного кодексу України ⁴⁶ наведено перелік доходів, які формують бюджети територіальних громад. Однією з головних статей надходжень до бюджетів ТГ більше 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Ця частка податкового розподілу коштів припадає, відповідно до місця проведення податкової оплати, на міста, що мають обласне значення, райони та територіальні громади. І там, відповідно, формуються бюджети загального фонду міст, що мають обласне призначення, районне призначення та доходи загального фонду бюджету територіальних громад. Значно менший відсоток надходжень відведено на ТГ від області, які сплачують до їхнього бюджету 15% від обсягу загальних бюджетних надходжень.

Міжбюджетні трансферти є для територіальних громад додатковим видом доходу до їхнього бюджету і можуть отримуватися у різному вигляді, наприклад: базові дотації, медичні субвенції, освітні субвенції, реверсна дотація державному бюджету тощо ⁴⁷.

Видаткові повноваження бюджетів територіальних громад рівні з повноваженнями бюджетів міст обласного значення та районів. В процесі

⁴⁶ Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

⁴⁷ Маркович Г. Особливості формування бюджетів територіальних громад. URL: http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhetyv_otg_249352.html.

планування обсягів видатків бюджетів територіальних громад визначаються для кожної окремої галузі та залежно від обсягів загального ресурсу і пріоритетності видатків.

2.2 Аналіз фінансових відносин територіальних громад в Україні

Місцеві бюджети у системі державних фінансів наразі відіграють дуже важливу роль із забезпечення надання якісних публічних послуг населенню, оскільки фактично всі власні надходження державного бюджету спрямовуються на сектор безпеки та оборони. І тут місцеві бюджети виступають не лише стабільним джерелом наповнення Єдиного казначейського рахунку, але і забезпечують належне функціонування ключових соціально-значущих галузей.

У I кварталі 2023 року місцеві бюджети продемонстрували значний ріст надходжень, в порівнянні з попередніми роками. Спостерігається поступове повернення до попередніх темпів зростання дохідної частини місцевих бюджетів. Так, різниця надходжень за березень 2023/2022 років становить майже 12 млрд. грн.

Найбільший абсолютний приріст за три місяці 2023 року забезпечили надходження ПДФО з військовослужбовців (+18,9 млрд. грн. або +329,3%). Минулого року за січень-березень надійшло 5,7 млрд. грн. цього податку, а в I кварталі 2023 року вже надійшло 24,6 млрд. грн.

При цьому, ПДФО із заробітних плат зменшився більш ніж на 5 млрд грн із 45,2 млрд. грн. до 40,0 млрд. грн. Наступним за обсягом приросту є Єдиний податок з юридичних осіб +1,7 млрд. грн. (з 1,8 млрд. грн. у січні-березні 2022 року до 6 млрд. грн. у I кварталі 2023 року). При цьому, єдиний податок з фізичних осіб зменшився на 1,5 млрд. грн. або -14,3% (з 10,3 млрд. грн. у січні-березні 2022 року до 8,8 млрд. грн. у I кварталі 2023 року)⁴⁸.

⁴⁸ Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638?page=2>.

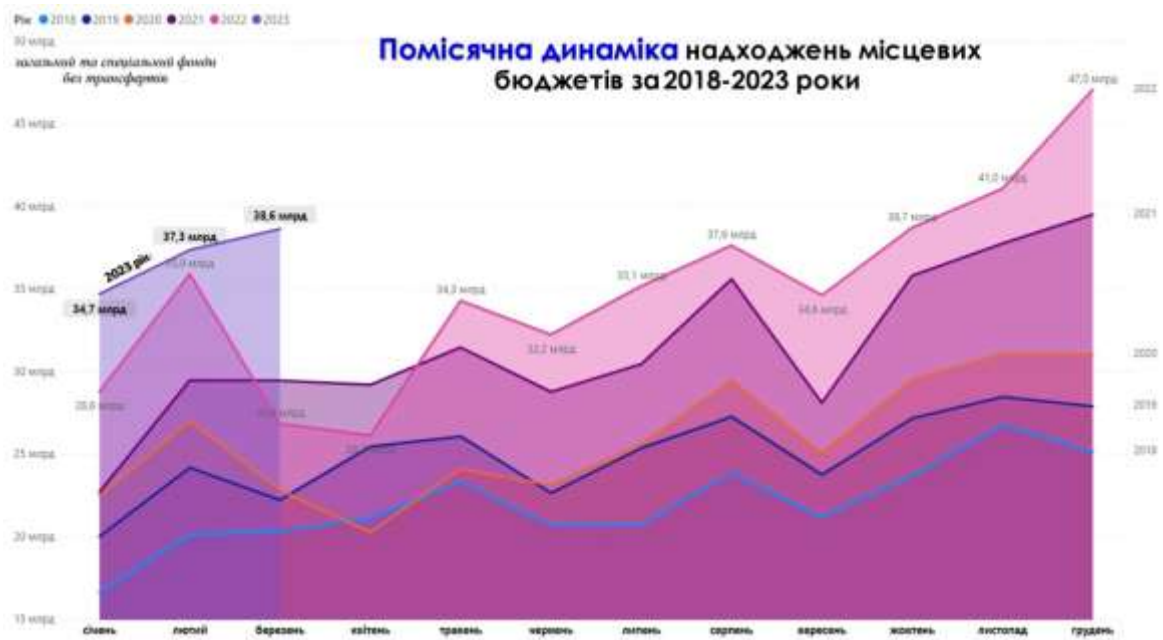


Рис. 2.1 Помісячна динаміка надходжень місцевих бюджетів за 2018-2023 роки ⁴⁹

Розглядаючи обсяги надходжень загального та спеціального фондів місцевих бюджетів за січень-березень 2018-2023 років (рис. 2.1), помітними є зниження доходів спеціального фонду місцевих бюджетів у 2020 році (пандемія) та 2022 році (початок повномасштабного вторгнення РФ). При цьому, надходження загального фонду завжди знаходились в додатному прирості. А в I кварталі 2023 року сягнули +20% або +17 млрд. грн. У свою чергу, доходи спеціального фонду в I кварталі 2022 року зменшились на 17% або -0,9 млрд. грн., а в січні-березні 2023 року показали ріст +45% або +2,1 млрд. грн., порівняно із січнем-березнем 2022 року.

Аналізуючи окремі доходи місцевих бюджетів за I квартал 2018-2023 років, починаючи із 2018 року, помітним є значний приріст ПДФО (рис. 2.2) (більш ніж вдвічі), що зумовлено закріпленням за бюджетами місцевого самоврядування додаткових 4% ПДФО з 2022 року, зростанням грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, а також інфляцією. Загалом власні доходи місцевих бюджетів з 2018 року також зросли майже вдвічі, без урахування

⁴⁹ Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638?page=2>.

інфляції з 57,0 млрд. грн. до 110,6 млрд. грн.; з урахуванням інфляційних процесів ріст склав +55% або +31,1 млрд. грн. Ріст власних доходів у I кварталі 2023 року, порівняно із I кварталом 2022 року, з урахуванням інфляції, склав +12% або +11,1 млрд. грн.



Рис. 2.2 Доходи місцевих бюджетів без трансфертів та надходження ПДФО ⁵⁰

При цьому, внаслідок зміни трансфертної політики та реформ в окремих галузях (з 1 січня 2020 року соціальні субвенції перенесено на Мінсоцполітики (пільги та житлові субсидії населенню + допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям = 76,5 млрд. грн. в 2019 році), медична субвенція (14,6 млрд. грн. у 2020 році) передбачалась лише на I квартал) спостерігається зменшення обсягів трансфертів до місцевих бюджетів.

Основну частку власних доходів місцевих бюджетів у січні-березні 2023 року (рис. 2.3) складають податки на доходи, на прибуток (ПДФО та податок на прибуток) – 65%. Ця частка зросла на 9%, починаючи з 2018 року. Наступними за обсягом є місцеві податки та збори 21%, але варто відзначити, що їхня частка з 2018 року знизилась на 4%. Помітними є також коливання надходжень акцизу. Значними за обсягами є також власні надходження бюджетних установ, які в основному використовуються для покриття витрат, пов'язаних з

⁵⁰ Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638?page=2>.

організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю.



Рис. 2.3 Основні надходження місцевих бюджетів у 2018-2023 роках⁵¹

У регіональному розрізі (рис. 2.4) надходжень у січні-березні 2023 року очевидними є значні обсяги доходів бюджету міста Києва та місцевих бюджетів Дніпропетровської області. Для прикладу, обсяги надходжень бюджету міста Києва у 6 разів перевищують обсяги надходжень всіх місцевих бюджетів Чернівецької області, та у 5,6 раз – всіх місцевих бюджетів Тернопільської області. При цьому, обсяги трансфертів до міста Києва є незначними, порівняно з іншими регіонами. Найбільше трансфертів за січень-березень 2023 року отримали Донецька, Харківська, Дніпропетровська, Львівська та Запорізька області (більше 2,3 млрд. грн.). Найбільший відносний приріст, порівняно із січнем-березнем 2022 року, у Херсонській області (+94% або +1,0 млрд. грн.). При цьому помітно, що податкові надходження Херсонської області знаходяться на наднизькому рівні.

⁵¹ Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638?page=2>.

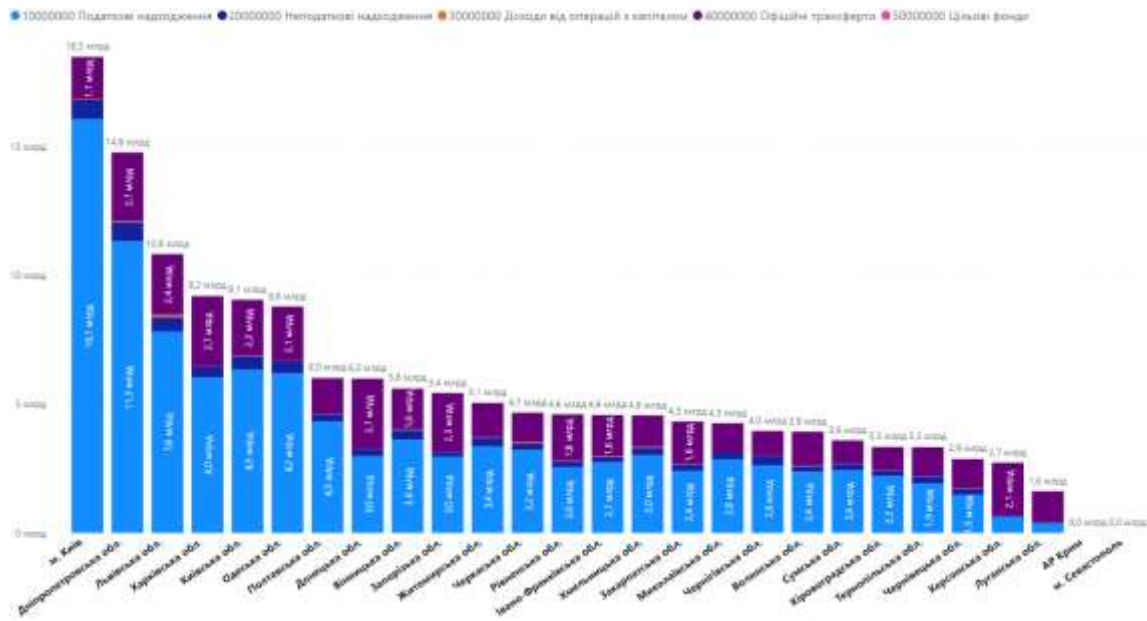


Рис. 2.4 Регіональні показники надходжень до місцевих бюджетів ⁵²

У 2023 році Уряд реалізовує 40 програм державної підтримки розвитку територій, на які передбачено більше 119 млрд. грн. Кошти державної регіональної підтримки спрямовуються за різними напрямками (рис. 2.5).

Центральні органи виконавчої влади є головними розпорядниками і відповідальними виконавцями бюджетних програм, бенефіціарами яких є регіони, зокрема, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Всі ці фінансові ресурси держава спрямовує на місцевий рівень, щоб створити умови для динамічного та збалансованого розвитку територій.

Варто також звернути увагу на частку капітальних видатків у структурі всіх видатків місцевих бюджетів. Очевидними є результати децентралізаційної реформи. Адже зазначений показник у 2014 році складав лише 6,4%, що не давало змоги належно розбудовувати власну інфраструктуру громад. Натомість вже у 2020 році цей показник сягнув рекордних 21,2%.

Капітальні видатки – це видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування), необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), на капітальні інвестиції, капітальний ремонт; на створення державних запасів і

⁵² Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638?page=2>.

резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу. Чим більшою є частка капітальних видатків тим швидше відбувається розширене відтворення та розвиток інфраструктури громад.



Рис. 2.5 Державна фінансова підтримка розвитку громад та розбудови інфраструктури⁵³

Повномасштабне вторгнення росії зумовило нові надзвичайні виклики як для суспільства, так і для всіх процесів, що відбуваються в державі. Відбулася руйнація значної частини виробничої, транспортної інфраструктури та житлового фонду, установ і організацій, що забезпечують соціально важливі функції критичної інфраструктури. Усе це позначилося на бюджетах – державному та місцевих. Адже, попри зменшення надходжень, спричинене зменшенням податкоспроможності населення та бізнесу, потреби в забезпеченні функціонування бюджетних установ залишалися. Поруч із цим зростали потреби у фінансуванні видатків, пов'язаних із забезпечення обороноздатності та підтримкою населення й економіки.

Експерти Програми USAID DOBRE провели дослідження впливу війни на бюджети 60 територіальних громад-партнерів, серед яких 12 ТГ – території,

⁵³ Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638?page=2>.

на яких ведуться (велися) бойові дії, 8 – тимчасово окуповані рф території України, 2 – території активних бойових дій, 13 – деокуповані території, 25 – території, на яких не велися бойові дії. Результати викладено у звіті «Вплив війни на бюджети територіальних громад: Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України»⁵⁴.

У звіті проаналізовано період 2021 та 2022 роки загалом та окремо по кожному типу ТГ:

організаційні аспекти, які вплинули на діяльність ТГ;

зміни чинного законодавства, внесені після введення воєнного стану до бюджетного та податкового кодексів України, постанов КМУ та ухвалені супутні нормативно-правові акти;

динаміку та структуру трансфертів, що надходили до бюджетів ТГ;

динаміку доходів місцевих бюджетів: податкових та неподаткових;

виконання бюджетів за видатками.

Воєнний стан в Україні зумовив багато викликів, з якими зіткнулись органи місцевого самоврядування, а також необхідність ухвалювати законні й водночас швидкі рішення, які стосуються бюджетного процесу. Наприклад, необхідність закуповувати товари, роботи й послуги для забезпечення ВПО, територіальної оборони, соціального забезпечення населення. Водночас у багатьох ТГ робота була ускладнена неможливістю скликати засідання колегіальних органів, відсутністю доступу до документів через бойові дії та/або тимчасову окупацію РФ, пошкодження будівель установ, зміну режиму роботи на дистанційний тощо. Відповідно, на законодавчому рівні було ухвалено низку змін, які були покликані подолати негативні наслідки воєнного стану та регламентування роботи ОМС у нових умовах. Основними стали зміни до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), ухвалення постанови КМУ

⁵⁴ Вплив війни на бюджети територіальних громад : Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-1.pdf?_gl=1*_1ezl26i*_ga*NTU1OTgzMzcuMTY5NzU0NDExOQ..*_ga_F3S598KRMQ*MTY5ODI2Mjg4MC40LjE_uMTY5ODI2Mjg5Ny40My4wLjA.

«Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», а також затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану постановою КМУ від 09.06.2021 р. № 590 (далі – Постанова № 590). Серед оновлень законодавства виділимо надання права щодо внесення змін до місцевого бюджету виконавчими комітетами відповідних місцевих рад, місцевими державними адміністраціями, військово-цивільними адміністраціями або військовими адміністраціями за поданням місцевих фінансових органів без ухвалення відповідного рішення відповідними місцевими радами. У листопаді 2022 року право затверджувати та змінювати за поданням місцевих фінансових органів бюджети громад повернули виключно місцевим радам або військовим адміністраціям населених пунктів у разі їх створення, проте ця норма під час її дії дозволила забезпечити безперервність бюджетного процесу, хоча деякою мірою, позбавила ОМС права ухвалювати рішення. Дещо спростили бюджетний процес скасування окремих вимог щодо публічності бюджетного процесу, що були передбачені ст. 28 БКУ, спрощення процесу подання звітності, відміна застосування регуляторних процедур і норм щодо погодження надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Значний вплив на бюджетний процес мали зміни до Податкового кодексу України (далі – ПКУ), адже податкові надходження традиційно є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Ці зміни були спрямовані як на підтримку суб'єктів господарювання, так і на забезпечення надходжень до бюджетів, адже воєнний стан зумовив додаткові потреби у видатках. Наприклад, віднесення до платників третьої групи єдиного податку за ставкою 2% ФОП і юридичних осіб без обмеження щодо кількості осіб, які перебувають із ними у трудових відносинах із розміром доходу до 10 мільярдів гривень (за винятком окремих видів діяльності). Ця норма забезпечила збереження бізнесу й залучила додаткові кошти до місцевих бюджетів. Своєю чергою, запровадження таких змін в оподаткуванні, як право не нараховувати й не сплачувати плату за землю, встановлення ставки акцизного податку на окремі

види палива на рівні 0 євро за 1000 літрів, надання права ФОП – платникам єдиного податку першої та другої групи не сплачувати єдиний податок, навпаки призвело до втрат місцевих бюджетів. Щодо останнього, постає запитання щодо доцільності таких змін на всій території України, адже коли в окремих ТГ ФОПи здійснюють діяльність в умовах бойових дій та/або були в окупації і мають значні втрати, в інших ТГ, де немає таких обставин, вони провадять діяльність на рівні, не меншому ніж у попередні роки. Також на період дії воєнного стану постановою КМУ від 09.06.2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» було змінено загальноновстановлений порядок казначейського обслуговування бюджетних коштів. Однією з найважливіших новацій для бюджетного процесу стало запровадження пріоритетності здійснення видатків органами Казначейства за трьома групами, залежно від їх черговості ⁵⁵.

Загальна сума надходжень (загальний і спеціальний фонди з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за результатами виконання місцевих бюджетів у 2022 році зменшилася порівняно з 2021 роком на 7,2%. Найбільше падіння надходжень від 30% до 56% спостерігається за результатами виконання бюджетів ТГ тимчасово окупованих РФ. Трансферти з державного бюджету у 2022 році в загальній сумі надходжень до бюджетів досліджених громад становили в середньому 30%. Середня частка всіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли в цілому до бюджетів ТГ у 2022 році, більша й становить близько 37%. Суттєво збільшилася порівняно з аналогічним показником за 2021 рік і значно вища за середній розрахунковий показник частка трансфертів у загальному обсязі доходів у громадах, які є тимчасово окупованими Російською Федерацією. Більш як у 20 громадах (усіх груп) міжбюджетні трансферти у 2022 році значно перевищили обсяг власних надходжень. 47 бюджетів ТГ

⁵⁵ Вплив війни на бюджети територіальних громад : Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-1.pdf?_gl=1*1ezl26i*_ga*NTU1OTgzMzcuMTY5NzU0NDExOQ..*_ga_F3S598KRMQ*MTY5ODI2Mjg4MC40LjE_uMTY5ODI2Mjg5Ny40My4wLjA.

отримували базову дотацію, загальний обсяг якої, як і кількість ТГ, у 2022 році залишилися приблизно на рівні 2021 року. За бюджетами 3 територіальних громад обсяги базової дотації перевищили 50% власних доходів. Найвищий рівень дотаційності в ТГ, що розташовані на тимчасово окупованих РФ і деокупованих територіях. Реверсну дотацію у 2022 році перераховували до державного бюджету 8 ТГ. У всіх групах ТГ спостерігається тенденція до зниження обсягу освітньої субвенції за 2022 рік порівняно з показниками 2021 року – у середньому на 7%. Додаткової дотації з державного бюджету на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я у 2022 році до бюджетів ТГ надійшло майже на 66,6% менше, ніж у 2021 році. Водночас спостерігається зростання окремих видів трансфертів, що надійшли до бюджетів ТГ у 2022 році. На 82,2% збільшився загальний обсяг дотації з місцевого бюджету на проведення розрахунків протягом опалювального періоду за комунальні послуги й енергоносії, які споживають установи, організації, підприємства, що утримуються коштом відповідних місцевих бюджетів із відповідної додаткової дотації з державного бюджету. У 2022 році обсяг інших дотацій із місцевого бюджету загалом зріс майже в 5 разів проти 2021 року. Власні доходи (без урахування міжбюджетних трансфертів), що надійшли до бюджетів ТГ у 2022 році, порівняно з 2021 роком у середньому збільшилися на 1,8%, тобто загалом не зазнали суттєвих змін. Водночас за групами ТГ спостерігаються значні розбіжності, адже в окремих ТГ власні доходи значно зменшилися. Це також показує динаміка середнього розрахункового показника власних доходів на душу населення (загальний і спеціальний фонди без урахування міжбюджетних трансфертів), що становив 6,1 тис. грн проти 5,9 тис. грн у 2021 році. Із 60 громад, які досліджували, позитивну динаміку за доходами на 1 мешканця мають 34 громади, за бюджетами 26 громад розрахункові показники зменшилися проти 2021 року. Найбільше зменшення показника (на 63,9%) спостерігається за бюджетами ТГ, що тимчасово окуповані РФ: 2,3 тис. грн за 2022 рік проти 6,5 тис. грн за 2021 рік. Також значне зменшення (на 48,6%)

спостерігається за бюджетами ТГ, що розташовані на деокупованих територіях. Переважну частину власних доходів бюджетів (загальний і спеціальний фонди без урахування міжбюджетних трансфертів) ТГ становлять податкові надходження – близько 90%. Темп росту податкових надходжень за 2022 рік у цілому за всіма ТГ становить близько 103% у порівнянні з аналогічними показниками 2021 року. У бюджетах ТГ, території яких тимчасово окуповані, спостерігаються найнижчі показники у 2022 році порівняно з аналогічними показниками 2021 року – у середньому 44% проти показників 2021 року. ПДФО залишається найвагомим серед податкових надходжень у складі власних доходів бюджетів ТГ (загальний і спеціальний фонди без урахування міжбюджетних трансфертів) та в середньому становить близько 67% у 2022 році проти 55% у 2021 році⁵⁶.

Надходження ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців за 2022 рік зросли на 23,3% проти 2021 року. У загальній сумі ПДФО цей показник становить 37,7%, тоді як у 2021 році він був 7,0%.

Надходження ПДФО, який сплачують із заробітної плати працівників бюджетних установ, які фінансуються з місцевих бюджетів, у 2022 році в середньому становить 13% від загального обсягу надходжень ПДФО при тому, що у 2021 році цей показник дорівнював 18%.

Отже, суттєва зміна показників надходжень ПДФО за результатами виконання бюджетів окремих громад за 2022 рік прямо пов'язана з чинниками, зумовленими воєнним станом. Досягнуте загальне збільшення фактичних надходжень ПДФО в переважній більшості місцевих бюджетів ТГ у 2022 році в більшості випадків зумовлене відрахуваннями з грошового утримання військовослужбовців, яке значно зросло з початком війни.

На наповнення дохідної частини більшості бюджетів досліджених територіальних громад коштом місцевих податків і зборів також мали значний

⁵⁶ Вплив війни на бюджети територіальних громад : Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-1.pdf?_gl=1*_1ezl26i*_ga*NTU1OTgzMzcuMTY5NzU0NDExOQ..*_ga_F3S598KRMQ*MTY5ODI2Mjg4MC40LjE_uMTY5ODI2Mjg5Ny40My4wLjA. С. 11.

вплив послаблення й податкові пільги для суб'єктів господарювання, запроваджені державою до припинення або скасування воєнного стану.

Зокрема, це стосується сплати єдиного, екологічного податків, плати за землю, податку на нерухоме майно, акцизів, надходження яких проти 2021 року суттєво зменшилися.

Надходження акцизного податку знизилися в середньому майже на 45%. Надходження від адміністративних зборів і платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності проти 2021 року в середньому зменшилися на 36,7%. Власні надходження бюджетних установ у 2022 році проти 2021 року в середньому зменшилися на 2,7%.

Це відбулось у зв'язку з тимчасовою відсутністю доступу до відповідних реєстрів після введення воєнного стану, через що стало неможливо надавати певні адміністративні послуги. Також фактором зменшення стала відсутність діяльності окремих бюджетних установ на територіях ТГ, які були (або є) тимчасово окуповані РФ, а також розташовані на території активних бойових дій, адже в той час не надавали платні послуги тощо.

Власні надходження бюджетних установ у 2022 році проти 2021 року в середньому зменшилися на 2,7%. Зростання (у 29 ТГ всіх груп, крім тимчасово окупованих територій) відбулося внаслідок отримання значного обсягу благодійних внесків і гуманітарної допомоги від міжнародних та вітчизняних організацій, фондів та інших суб'єктів⁵⁷.

У структурі видатків місцевих бюджетів за програмною класифікацією домінують видатки на освіту (58,2%), державне управління (12,8%) та соціальний захист і соціальне забезпечення (6,0%). У 2022 році останні сумарно зросли у 1,2 раза порівняно з 2021 роком. Також спостерігається зростання в 4,2 раза видатків на громадський порядок, що свідчить про зміну пріоритетів у видатковій політиці ТГ з урахуванням викликів воєнного стану. У всіх ТГ у

⁵⁷ Вплив війни на бюджети територіальних громад : Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-1.pdf?_gl=1*_1ezl26i*_ga*NTU1OTgzMzcuMTY5NzU0NDExOQ..*_ga_F3S598KRMQ*MTY5ODI2Mjg4MC40LjE_uMTY5ODI2Mjg5Ny40My4wLjA. С. 13.

питомій вазі витрат на освіту цей показник превалює в структурі видатків, займаючи від 40,3% у Чугуївській ТГ (територія, на якій ведуться (велися) бойові дії) до 83,9% в Усть-Путильській ТГ (територія, на якій не велися бойові дії). Якщо порівнювати видатки на державне управління з доходами загального фонду (без урахування трансфертів з державного бюджету), то їх питома вага становить 20,0%, що на 13% менше порівняно з 2021 роком. У розрахунку на одного мешканця в середньому, видатки місцевих бюджетів на державне управління (загальний і спеціальний фонди) зменшилися на 0,1 тис. грн або 8,8% проти 2021 року. Рівень видатків на одного жителя громад різниться – від 0,6 тис. грн у Снігурівській ТГ (деокупована територія) до 3,0 тис. грн у Тупичівській ТГ (територія, на якій велися (ведуться) бойові дії). Це переважно пояснюється міграційними процесами, пов'язаними з воєнним станом, припиненням діяльності установ, пов'язаним із руйнуванням, бойовими діями, тимчасовою окупацією тощо.

У порівнянні з 2021 роком суттєво зменшилася питома вага видатків за програмною класифікацією на: □ економічну діяльність на 2,2% (було 6,1%); □ культуру й мистецтво – 0,5% (було 4,0%); □ житлово-комунальне господарство – 0, % (було 6,1%); □ фізичну культуру та спорт – 0,1% (було 1,2%)⁵⁸.

Кредиторську заборгованість виявлено у 85% (51) ТГ. За результатами проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що всі групи ТГ станом на кінець 2022 року мають кредиторську заборгованість, основною причиною якої є непроведення платежів органами Казначейства. 80,4% ТГ мають заборгованість за видатками на предмети, матеріали, обладнання й інвентар, 52,9% – за капітальними видатками. У 61,7% (37) ТГ також зафіксовано дебіторську заборгованість, що свідчить про попередню оплату розпорядниками/одержувачами коштів за товари, роботи та послуги, які не було доставлено/надано до завершення бюджетного періоду.

⁵⁸ Вплив війни на бюджети територіальних громад : Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-1.pdf?_gl=1*_1ezl26i*_ga*NTU1OTgzMzcuMTY5NzU0NDExOQ..*_ga_F3S598KRMQ*MTY5ODI2Mjg4MC40LjE_uMTY5ODI2Mjg5Ny40My4wLjA. С. 14-15.

Підсумовуючи результати дослідження, експерти ⁵⁹ констатують наступне:

1. Органи місцевого самоврядування відчують потребу у кваліфікованих кадрах. Особливо це стосується тих ТГ, де внаслідок тимчасової окупації та/або бойових дій спостерігаються значні міграційні процеси.

2. Існує проблема відсутності статистичних даних щодо фактичної чисельності населення в ТГ, яка пов'язана з активними міграційними процесами. Це стосується як обліку постійного населення, так і ВПО. Зазначені показники важливі для об'єктивного розрахунку фінансування місцевих програм, надання адміністративних послуг.

3. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації забезпечили функціонування виконавчих органів, бюджетних установ і комунальних підприємств. Значна кількість закладів працює дистанційно.

4. На територіях, що перебували (перебувають) у тимчасовій окупації та/або розташовані в зоні активних бойових дій, значна кількість комунальних закладів сфер освіти, культури, фізичної культури та спорту припинили функціонування. Це переважно пов'язано з руйнуванням приміщень та/або неможливістю роботи через небезпеку внаслідок бойових дій.

5. Зміни, затверджені до нормативно-правових актів, які регламентують бюджетний процес, здебільшого мали позитивний вплив. Наприклад, надання права виконавчим комітетам і військовим адміністраціям здійснювати перерозподіл коштів місцевих бюджетів без рішення сесії дозволило швидко реалізовувати рішення, що було особливо важливо після введення воєнного стану, коли скликати сесії було неможливо.

6. Спостерігається значне зменшення власних доходів бюджетів у 2022 році порівняно з 2021 роком за результатами виконання бюджетів тимчасово окупованих РФ, деокупованих ТГ та ТГ, що перебувають у зоні активних

⁵⁹ Як війна вплинула на бюджети територіальних громад : дослідження Програми USAID DOBRE. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17356>.

бойових дій, що пов'язано з припиненням діяльності бюджетних установ, бізнесу.

7. В окремих ТГ спостерігається збільшення власних доходів. Найпоширенішими причинами цього є надходження ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців, міграція бізнесу з тимчасово окупованих РФ територій і територій активних бойових дій до безпечніших громад, а також отримання гуманітарної допомоги.

8. Надходження ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців не може бути стабільною основою для наповнення місцевих бюджетів у перспективі. У разі перереєстрації відповідного платника на іншій території може відбутися скорочення цих надходжень до бюджету громади.

9. Значне зниження податкових надходжень зумовлене внесенням змін до Податкового кодексу України в частині надання права окремим категоріям платників не сплачувати єдиний і екологічний податки, податок на майно, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, встановлення акцизу на імпорт пального на рівні 0 євро тощо.

10. Позитивний вплив на надходження до місцевих бюджетів мали зміни до Податкового кодексу України, що стосувалися розширення для суб'єктів господарювання умов переходу на спрощену систему оподаткування в частині сплати єдиного податку за ставкою 2%, що стало надходженнями до місцевих бюджетів.

11. ТГ отримували підтримку від держави через міжбюджетні трансферти, обсяг яких збільшився порівняно з минулим роком. Суттєва підтримка також надійшла через благодійні внески, гранти й дарунки (гуманітарну допомогу) від міжнародних і вітчизняних фондів та організацій.

12. Переважну частку видатків ТГ у 2022 році займали видатки на освіту й загальнодержавні функції, які, за питомою вагою в структурі видатків, не зазнали суттєвих змін проти 2021 року. У 2022 році відбулося значне зростання видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення (у 1,2 раза) і видатків на

громадський порядок (у 4,2 раза), що свідчить про зміну пріоритетів видатків місцевих бюджетів відповідно до викликів війни.

13. Внаслідок змін у законодавстві, що дозволили збільшення й особливий порядок використання коштів резервного фонду, 10 ТГ збільшили обсяг резервного фонду вдвічі та більше. Кошти були спрямовані на так напрями: громадський порядок, безпека та судова влада; охорона здоров'я та соціальний захист і соціальне забезпечення; житлово-комунальне господарство та загальнодержавні функції.

14. Воєнний стан та спричинені ним виклики зумовили ухвалення ТГ нових програм і проведення притаманних цьому періоду видатків. Більшість ТГ виконували окремі програми підтримки та забезпечення ТРО, ДФТГ та інших напрямів, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку, гарантуванням безпеки й обороноздатності; фінансували будівництво/облаштування бомбосховищ; формували матеріальний резерв; купували генератори для забезпечення енергоресурсами діяльності бюджетних установ, приймали окремі заходи адресної фінансової підтримки військовослужбовців і членів їхніх сімей; виконували окремі бюджетні програми щодо підтримки та забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб.

15. Зменшення питомої ваги видатків на державне управління в сумі доходів загального фонду (без урахування трансфертів із державного бюджету) на 13% переважно спричинене пов'язаними з воєнним станом міграційними процесами, припиненням діяльності установ, пов'язаним із руйнуванням, бойовими діями, тимчасовою окупацією тощо. Це призвело до зменшення фактичної чисельності працівників, запровадження простоїв, що своєю чергою зумовило зменшення видатків на утримання.

16. Порівняно з 2021 роком суттєво зменшилася питома вага видатків на економічну діяльність, культуру й мистецтво, житлово-комунальне господарство; фізичну культуру та спорт. Найнижчими ці показники є в ТГ, що розташовані на тимчасово окупованих РФ територіях України, територіях

активних бойових дій і деокупованих територіях. Недофінансування цих галузей означає скорочення й погіршення якості послуг.

17. Показники питомої ваги поточних видатків у бюджетах ТГ в середньому становили 93,7%, капітальних видатків – 6,3%. Останні сумарно зменшилися більше як на 50%. Це свідчить про реалізацію заходів ТГ, спрямованих розв'язати поточні питання, і відсутність заходів, покликаних сприяти розвитку інфраструктури громади. Причиною цього є як зменшення доходів бюджетів, так і зміни до чинного законодавства, що запроваджують черговість видатків.

На нашу думку, для життєзабезпечення громади ОМС при прийнятті управлінських рішень щодо формування стратегії та місцевих програм подальшого розвитку у напрямі нарощення дохідної частини місцевих бюджетів варто враховувати чинники впливу на її економічне зростання.

Зміцнення фінансової основи розвитку місцевості потребує комплексного оцінювання показників бюджету, що дає змогу отримати необхідну інформацію про його поточний стан, виявити проблемні напрями його забезпечення та сформулювати рішення для подальших дій щодо стабілізації стійкості бюджетів територій.

РОЗДІЛ 3

ФОРМУВАННЯ ВЛАСНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД З ВРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

3.1 Зарубіжний досвід фінансової діяльності територіальних громад

Планування місцевого економічного розвитку в Україні, так і в розвинутих країнах, має стати завданням територіальних громад. Беручи досвід таких країн як Франція, Румунія, Польща бачимо, що успішними стають ті громади, що розвивають власну внутрішню спроможність – а саме покращують ті внутрішні умови і створюють конкурентні переваги, які допомагають залучати більш продуктивні інвестиції, що допомагають розвивати бізнес, зберігають діючі підприємства на певній території, ініціюють створення нових робочих місць, щоб забезпечити економічний розвиток та відповідно підвищення якості життя людей.

Фінансова самостійність громад є необхідною передумовою розвитку місцевого самоврядування. Так, як зазначають щодо цього В. Ярошенко, І. Семигуліна ⁶⁰, економічним базисом для органів місцевого самоврядування у Франції можна вважати комунальну власність та відповідні місцеві податки й збори, державні дотації, кредити, субсидії та участь місцевих органів влади у фінансово-кредитних відносинах, що складаю собою ключовий фінансовий базис. Діяльності територіальних громад присвячений пункт 12 Конституції Французької республіки, де вказується, що до таких територіальних громад входять такі територіальні утворення: регіон, департамент, комуна та території із особливим статусом «d'outre-mer», мається на увазі такі, що розташовані за межами країни.

Основною територіальною одиницею вважається комуна, яка є

⁶⁰ Ярошенко В. І., Семигуліна І. Б. Світовий досвід державної підтримки в системі публічного управління розвитком територіальних громад. *Problems of Economy*. 2020. № 45 (4). Р. 19-28..

найнижчою (базовою) адміністративно-територіальною одиницею Французької республіки (окрім Парижу, Марселю, Ліону). У комунах органами влади стають муніципальні ради. Головує їх діяльністю мер, що обирається депутатами комуни. Він відіграє в певній мірі подвійну роль: водночас він є представником і держави, і мерії. Французьку комуну можна класифікувати як спеціальне територіальне утворення, в якому не існує окремого самостійного органу державної влади. Відповідно до законодавства до компетенції муніципальної ради належать:

- фінансові повноваження, зокрема прийняття бюджету та встановлення розмірів комунальних податків, управління залученням фінансових ресурсів, затвердження бюджетів та складання звітів щодо використання наявних фінансових ресурсів;

- права щодо створення та ліквідування громадських служб території, муніципальна рада може також приймати рішення про надання допомоги комунальним та приватним підприємствам;

- повноваження щодо майна комуни;

- права та повноваження щодо облаштування території комуни, а також щодо здійснення міського будівництва, а також рада має право розробляти й затверджувати плани, щодо облаштування територій, проте до такого обговорення вона має залучити представників департаменту, округу та, за необхідністю, представників інших комун);

- повноваження щодо кадрового забезпечення – створення та ліквідація посад апарату управління, розширення чи скорочення його функцій чи повноважень;

- інші повноваження – надання консультацій та висловлювання поглядів щодо тих питань, де вимагається законами або ж регламентами департаменту відповідної комуни.

Французька територіальна архітектура досить оригінальна з кількох причин. Його рівні численні, проте можна виділити п'ять основних із них: центральна влада (або держава), регіони, департаменти, міжгромадські

структури та міські або сільські ради. Але жоден з них не може надавати опікунської влади іншим.

Таким чином, конституційне право гарантує принцип вільного управління територіальними органами влади. Однак, щоб зробити співпрацю більш зрозумілою, закон про децентралізацію 2004 року запровадив принцип координатора чи лідера, що може бути визнаний за контрактом з однією із спільнот усіма іншими учасниками деяких проєктів.

Тим не менш, три територіальні рівні можна взяти до уваги, щоб проаналізувати зміни в громадській діяльності у Франції:

національний державний рівень, тобто рівень центральних і делегованих державних служб, підконтрольних міністерствам;

проміжний регіональний рівень, включаючи регіони та департаменти на рівних умовах, тим більше підтверджено принцип відсутності ієрархії між територіальними громадами. Цей рівень вважається основою регіональної політичної та економічної структури. Варто зазначити, що французький закон створив регіональну владу за тією ж моделлю, що й Німеччина;

міський рівень, чи то місцеві ради чи структури, що походять від міжмуніципальних зв'язків.

У Франції дебати щодо того, як поділитися владою та компетенцією, проводяться на цих трьох рівнях. Вибір передачі компетенції регіонам і департаментам – це лише питання своєчасності. Як наслідок, дебати щодо кількості інституційних рівнів не завжди є актуальними. Йдеться не стільки про зникнення одного рівня, скільки про можливе злиття двох субдержавних рівнів, регіонів і департаментів, з одного боку, міжмуніципальних структур з іншого ⁶¹.

Власні ресурси територіальних громад становлять лише 43% їх видатків. І все ж Конституція гарантує принцип фінансової автономії територіальних громад. Що стосується їхньої робочої сили, то вона ледве досягає 41%

⁶¹ Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2022. С. 79.

порівняно з 59% у державі.

Незважаючи на відсутність у комуні офіційного представника уряду, у Франції існує досить жорстка система контролю за діяльністю комун. Уряд через своїх представників – префекта та супрефекта – може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам.

Упродовж багатьох років у Франції дискутується питання щодо ліквідації дрібних і не завжди дієвих сільських комун, чисельність населення яких становить іноді всього лише кілька десятків чоловік. Проте державна політика з цього питання є досить виваженою і аж ніяк не радикальною.

Жодних кардинальних рішень щодо ліквідації чи злиття дрібних сільських комун досі прийнято не було. Натомість законодавство створює можливості для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та соціальних проектів.

Під час децентралізаційних реформ на найнижчий рівень публічної адміністрації було передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо). Державою також було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.).

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, а також призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80%) мають менше 1000 населення. Водночас 98% комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і

можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами⁶².

Питання щодо укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, проте жодних радикальних заходів не проводилося. Натомість уряди вдавалися до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В результаті цього у Франції почали створюватися «комуні комун», кількість яких зросла з 193 у 1993 р. до 1 349 у 1999 р. Такі утворення мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували певної уніфікації. З цією метою законом від 1999 р. було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу. І вже з 1 січня 2002 р. було утворено 14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об'єднання комун. Загалом такі об'єднання покривають 75% населення Франції⁶³.

Підсумовуючи, слід зазначити, що органи місцевого самоврядування Французької республіки наділені широкими фінансовими можливостями й ресурсами, які використовуються для потреб громади, економічною основою територіальної громади є комунальна власність, а фінансовою основою – місцеві податки і збори, державні дотації, кредити й субсидії, а також участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах. До зовнішніх доходів можна віднести державні дотації та кредити, які Міністерство економіки та фінансів надає органам місцевого самоврядування. Розмін зовнішніх доходів у структурі доходної частини місцевих бюджетів у середньому становлять 37 відсотків.

Розкриваючи значення та вагомий інтерес французів до реалізації

⁶² Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. К. : ТОВ «Софія», 2012. С. 40.

⁶³ Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. К. : ТОВ «Софія», 2012. С. 42.

процесів децентралізації, варто наголосити на третьому акті децентралізації, а саме Законі NOTRe (Закон «Про новий територіальний устрій» Республіки від 7 серпня 2015 р.), в основу якого закладено:

зміцнення міжмуніципальних зв'язків;

скасування положення про загальну компетенцію регіонів і департаментів;

розмежування повноважень;

переорієнтацію департаментів на територіальну та соціальну солідарність;

надання регіонам більш широких повноважень та функцій у сферах регіонального економічного розвитку та планування землекористування.

Як засвідчує досвід реформування адміністративно-територіального устрою Франції, процеси децентралізації і деконцентрації стали проявом пошуку прийнятних інституційних форм, які здатні оптимізувати місцевий економічний та соціальний розвиток, сприяти вирішенню нагальних питань швидше, ніж це було за централізованого управління.

Досвід Польщі. У 1970 році відбулась адміністративно-територіальна реформа на рівні гмін – із 4 313 громад були створені 2 394 значно більші одиниці, включаючи 247 міст, 26 міських районів, 1 546 сільських гмін і 575 утворень змішаного характеру.

У 1990 році був прийнятий Закон «Про територіальне самоврядування» (який з 1999-го отримав назву «Про самоврядування в гміні»), який започаткував трансформацію місцевих органів влади. Реформа запровадила виборні місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Упродовж 1993-1997 років була підготовлена теоретична, правова та практична база для впровадження самоврядування на рівні повітів та воєводств, що дозволило уряду в максимально стислі строки підготувати та внести на розгляд парламенту пакет відповідних законів, які з 1 січня 1999 року набули чинності. У 1997 році нова Конституція закріпила децентралізацію

місцевої влади ⁶⁴.

1 січня 1999 року остаточно був запроваджений трирівневий територіальний поділ. При цьому були здійснені децентралізація і демократизація місцевого урядування – шляхом обмеження на рівні воєводств функцій державної адміністрації, яка діяла поряд із адміністрацією самоврядування воєводства, та запровадження адміністрації самоврядування на всіх трьох рівнях територіального поділу – гміни, повіту й воєводства. Для цього були прийняті ще 149 нових законів.

Польща є важливим прикладом реалізації фінансової децентралізації, яку мала на меті значна кількість розвинених держав, що колись характеризувалися централізацією влади.

Ключові процеси реалізації фінансової децентралізації у цій країні відбувалися у 90-х рр. та полягали у такому:

демократизації (політичні зміни були спрямовані на створення системи, що характеризувалася б демократією та забезпечення захисту індивідуальних прав та свобод громадян);

створенні вільного ринку за допомогою реформи економічної системи, яка передбачала формування вільної ринкової економіки на основі приватної власності);

децентралізації шляхом реформування системи державного управління фінансами. Такі реформи призводять до трансформації усєї державної системи ⁶⁵.

Важливим питанням, яке визначає самодостатність органів місцевого самоврядування та рівень децентралізації політичної влади в цілому, є формування джерел фінансування та бюджетонаповнюючої сфери регіонів. Саме на матеріальну самодостатність гмін зроблено акцент у системі реформ самоврядування Польщі. Конституція держави забезпечує одиницям

⁶⁴ Melnyk M., Shcheliuk S., Leshchukh I., Litorovych O. Digitization of the Economies of Ukraine and Poland : National and Regional Dimensions. *Economic Annals-XXI*. 2021. № 191. P. 32.

⁶⁵ Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2022. С. 82.

територіального самоврядування участь у публічних прибутках відповідно до виконуваних завдань (ст. 167). Окрім того, Основний Закон визначає, що прибутки самоврядних територій складають їхні власні прибутки, загальні субвенції та цільові дотації з державного бюджету. А ст. 168 Конституції надає органам місцевого самоврядування право встановлювати місцеві податки. Закон про територіальне самоврядування також наголошує на можливостях отримання прибутку, його використання, планування та примноження⁶⁶.

У Румунії розвиток децентралізації та активне формування територіальних громад пов'язане із фінансовою кризою 2008 р. Фінансова криза породила проблеми на урядовому рівні, а то й більше, послужила приводом для виникнення нових прихованих конфліктів. Коли виникає криза, незалежно від її характеру, зазвичай центральний уряд здійснює контроль над політикою та намагається нав'язати свої пріоритети в управлінні. Тому можна очікувати, що звичайною реакцією на кризу є переміщення влади до центру.

З іншого боку, кризове управління вимагає загального консенсусу або принаймні певної солідарності між громадянами, і децентралізація може бути корисним інструментом у цьому відношенні. Якщо держава мусить виступати з екстремальними політичними ініціативами, то місцеві органи влади мають залучатися більше. Також у кризовий період дуже важливою є співпраця між центральними та місцевими органами влади⁶⁷.

Навіть якщо загалом погоджується той факт, що децентралізація майже в кожному випадку є надзвичайно складним політичним процесом і що політичні процеси рідко сприймаються такими, якими вони є. Обов'язковим є те, щоб, врешті-решт, уряд децентралізованої системи мав змогу надавати державні послуги, які є менш дорогими чи більш якісними, або «ближче до вподобань громадян», ніж ті, що надаються централізованою системою.

У Румунії економічна криза значною мірою вплинула на доходи та

⁶⁶ Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування : досвід Вишеградської групи. *Грані*. 2015. № 12 (1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281.

⁶⁷ Manole O. and Necşulescu C. The Decentralization Process in Romania Has Been Affected by the Financial Crisis or Not; Arguments in Favor or Against Decentralization in the Management of the Financial Crisis. *Annals of the University of Petrosani. Economics*. 2012. № 12. P. 130.

витрати місцевих бюджетів територіальних громад. Хоча реформа децентралізації була в стадії розробки, коли виникла криза, центральні органи влади вирішили продовжити цей процес, незважаючи на зменшення можливостей фінансування нових завдань, делегованих на місцевому рівні. Так, у 2010 році було децентралізовано 374 державні лікарні. Місцеві органи влади співфінансують частину інвестиційних, ремонтних та фундаментальних витрат. Також у 2010 році місцева поліція замінила комунальну, але створення та функціонування покриваються з місцевого бюджету. У 2011 році були озвучені важливі новини щодо відповідальності місцевих органів влади щодо організації, функціонування та фінансування шкіл у сенсі децентралізації компетенції (Закон №1/2011). Основне фінансування шкіл здійснювалося з державного бюджету, виходячи з нормативів витрат на одного учня. Інші витрати, відповідно додаткове та додаткове фінансування, надавались у комбінованому порядку з державного та місцевих бюджетів⁶⁸.

З точки зору доходів, з настанням фінансової кризи вони зменшилися. Знизилася вага власних надходжень у загальних місцевих доходах. На початку кризи, у 2008 році, власні надходження становили 90,03% від загального обсягу місцевих надходжень, а в 2012 році їх вага досягла 84,11%.

Хоча вплив та наслідки кризи великі на економічному та соціальному рівні (закриття великої кількості малих і середніх підприємств, посилення тиску на фонд безробіття та соціальних виплат), процес децентралізації, підтриманий посиленням фінансової автономії, має бути продовжений, але це слід робити з обережністю, враховуючи економічні проблеми, з якими стикається Румунія.

Отже, можна зробити висновок, що різні держави реалізують свої власні моделі децентралізації, кожна з них шукає найоптимальнішу для себе та ту, яка буде враховувати усі особливості цієї країни. Наша держава, як і інші європейські країни, є та, мабуть, все ще занадто централізованою формально країною. Тому варто враховувати досвід інших країн та якнайшвидше

⁶⁸ Manole O. and Necşulescu C. The Decentralization Process in Romania Has Been Affected by the Financial Crisis or Not; Arguments in Favor or Against Decentralization in the Management of the Financial Crisis. *Annals of the University of Petrosani. Economics*. 2012. № 12. P. 131.

переходити до реально функціонуючої місцевої влади та самозабезпечених територіальних громад.

3.2 Формування інструментарію розвитку власного економічного потенціалу територіальних громад

Важливе місце у формуванні та реалізації потенціалу ТГ відводиться інфраструктурному потенціалу, що передбачає функціонування інфраструктурного комплексу, становлення якого історично пов'язано з розвитком продуктивних сил і територіальним поділом праці, що об'єктивно обумовлено потребами населення, промислового і сільськогосподарського виробництва, наявністю підприємницьких структур. До його складу входять виробничий (виробничі підприємства, сільськогосподарські кооперативи, допоміжні та обслуговуючі цехи) та соціальний потенціал (школи, дитсадки, фельдшерсько-акушерські пункти, заклади культури), наявність мережі доріг, транспорту, зв'язку, що забезпечують ефективне функціонування відповідної території. Зокрема, у складі інфраструктурного потенціалу важливе місце належить інформаційному потенціалу, що передбачає єдність організаційно-технічних та інформаційних можливостей громади, що впливають на характер і специфіку її функціонування через збір, зберігання (накопичення), обробку та розповсюдження інформаційних ресурсів. Не менш важливе значення відводиться розвитку сучасної ділової ринкової інфраструктури та логістичного потенціалу, формування та ефективного функціонування яких в умовах ринкової економіки може стати визначальним фактором розвитку ТГ. Логістичний потенціал та ринкова інфраструктура передбачають наявність системи підприємств, організацій, закладів виробничої та невиробничої сфер, які покликані обслуговувати економічні суб'єкти ТГ, створювати умови для підтримки високої підприємницької активності в межах громади та представлені підприємствами й організаціями, які виконують такі функції, як оптова торгівля, зберігання і транспортування продукції, комунікаційний зв'язок між товаровиробниками та постачальниками, ціновий моніторинг на

ринку, інформаційні служби та ін. ⁶⁹.

Основним стратегічним ресурсом, який визначає ефективність використання природного, виробничого чи інших видів капіталу являється людський потенціал, що безпосередньо впливає на темпи і якість економічного зростання територіальних громад. У складі людського потенціалу ТГ слід розрізняти соціо-демографічний, трудовий, підприємницький та інноваційний потенціал, як сумарну сукупність потенціалів кожного з членів такої громади, що в силу ефекту синергії здатна забезпечити її ефективне функціонування та розвиток.

В свою чергу, соціо-демографічний потенціал ТГ включає такі складові як чисельність та територіальний розподіл населення громади; частку економічно активного населення; рівень платоспроможності населення; рівень освіти та соціальний захист населення в межах ТГ; міграційні процеси та ін.

Розглядаючи трудовий потенціал як ресурсну категорію, слід зазначити, що у відповідності до визначення поняття «потенціал», він повинен включати джерела, засоби, ресурси, які можуть бути використані для вирішення певних завдань, досягнення цілей, забезпечення можливостей окремої особи, суспільства чи держави у трудовій сфері. Зокрема, як зазначає В. Яценко, трудовий потенціал – це сукупна чисельність громадян працездатного віку, які за певних ознак (стан здоров'я, психофізіологічні особливості, освітній, фаховий та інтелектуальний рівні, соціально-етнічний менталітет) здатні та мають намір здійснювати трудову діяльність ⁷⁰.

На думку В. Мікловди, основними складовими трудового потенціалу являються:

- психофізіологічний потенціал – здатність і схильність людини до праці, стан її здоров'я, працездатність, витривалість, тип нервової системи;
- кваліфікаційний потенціал – обсяг, глибина і різнобічність загальних і

⁶⁹ Пітюлич М. М., Машіко К. С., Кудак К. М., Пауш М. М. Потенціал територіальної громади : особливості формування і розвитку. *Молодий вчений*. 2016. № 4 (31). С. 155–156.

⁷⁰ Яценко В. М. Аналіз стану людського капіталу підприємств АПК у період трансформації економіки України. *Економіка АПК*. 2007. № 6. С. 108–109.

спеціальних знань, трудових навичок і умінь, що обумовлює здатність людей до праці визначеного змісту і складності;

– соціальний потенціал – рівень цивільної свідомості і соціальної зрілості, ступінь засвоєння норм ставлення до праці, ціннісні орієнтації, інтереси, потреби і запити в сфері праці, виходячи з ієрархії потреб людини ⁷¹.

У структурі людського потенціалу важливе місце займає підприємницький потенціал, тобто наявність підприємницького таланту, здатності населення ТГ до ведення підприємницької діяльності та бізнесу, їх вміння йти на ризик, що в умовах ринкової економіки виступає рушійною силою економічного зростання. Важливе значення також належить інноваційному потенціалу ТГ, що безпосередньо корелює з його підприємницькою складовою і, безумовно, є стратегічним критерієм результативності й ефективності функціонування громади. Будучи основними генераторами ідей, людські ресурси являються основними носіями інноваційний потенціалу, що слід трактувати, як сукупні можливості населення громади щодо генерації, сприйняття та впровадження нових, радикальних і модифікаційних ідей з метою забезпечення її сталого та самодостатнього розвитку.

Г. Монастирський, фахівець у сфері управління розвитком територіальних спільнот базового рівня ⁷² виділяє економічний розвиток як «процес зміни, зростання та покращання кількісних та якісних характеристик економічної системи територіальної спільноти базового рівня шляхом раціоналізації використання виробничих, природних, трудових, фінансово-інвестиційних ресурсів на основі підприємництва та рівноправного поєднання різних форм власності для задоволення потреб місцевого населення». Водночас

⁷¹ Мікловда В. П. Активізація соціально-трудоного потенціалу регіону : монографія / [В. П. Мікловда, М. М. Пітюлич, Г. С. Кесарчук] / за заг. ред. В. П. Мікловди. ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2013. 156 с.

⁷² Монастирський Г. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 168.

соціальний розвиток розглядається вченим ⁷³ як процес підвищення соціального добробуту населення територіальної громади на основі забезпечення соціальних стандартів життя, гарантованих державою, емісією розвитку спільноти, а економічний розвиток засобом її реалізації.

Отже, як бачимо, розвиток пов'язаний з досягненням певних цілей, які кореспондують з одного боку із потребами населення, а з іншого – із інституційною структурою соціально-економічної системи. Тому погоджуємося з А. Гальчинським, який, описуючи сучасну концепцію розвитку, стверджує, що «нові пласти незадіяної енергетики людини розміщуються не в площині нового циклу системної інтеграції та уніфікації, як на цьому продовжують наполягати окремі політики та науковці, а на протилежному фланзі – у безмежних просторах індивідуального, у сфері ідентифікації свободи як уособлення реальної індивідуальності. Відповідно до цього послаблюється дієздатність великих економічних формувань, які зазвичай позиціонувались як «символи» індустріалізму. Епоха домінантності «масивного» залишається в минулому». Відповідно в таких умовах «економіка, що виробляє товари, трансформується в економіку розширеного відтворення людини, економіку людини» ⁷⁴.

Тому, ймовірно, що в умовах сьогодення, саме на найнижчих рівнях організації суспільства, до яких належить і територіальна громада, в повній мірі може бути реалізований потенціал до розвитку. При цьому, організаційний потенціал громади починає відігравати все більш важливу роль як з позицій інтеграції інших складових потенціалу, так і з позицій контролю за діями влади і недопущення неефективного використання ресурсів.

Що повинна зробити громада, щоб сприяти економічному розвитку:

1. Розробити стратегічний план розвитку громади.

Без нього проекти будуть хаотичними, точковими і не будуть сприяти

⁷³ Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень : теорія, методологія, практика : монографія / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. Тернопіль : Екон. думка, 2007. С. 16.

⁷⁴ Гальчинський А. Економічний розвиток : методологія оновленої парадигми. *Економіка України* : Політико-економічний журнал. 2012. № 5. С. 8.

синергії в розвитку громаді.

2. Визначити відповідальних осіб за економічний розвиток та за роботу з бізнесом.

Це може бути робоча група або консультативно-дорадчий орган, які шукають вирішення проблем і потім пропонують місцевій раді проєкти на фінансування.

3. Опублікувати на сайті свій економічний профіль або паспорт громади.

Це документ, в якому визначені і описані ключові ресурси громади: людські ресурси, перелік бізнесів, вільні земельні ділянки, доступна нерухомість, базова інфраструктура, де можна поїсти, переночувати, зайнятися спортом, де є банкомат, аптека, перукарня. Документ має оновлюватися щонайменше щороку.

4. Створити програму або план місцевого економічного розвитку.

Детально розписати проєкти, які громада хоче зробити сьогодні, завтра і післязавтра. Маючи сплановані проєкти в резерві, громади можуть планувати на майбутнє ⁷⁵.

Володимир Воробей, виконавчий директор Агенції економічного розвитку PPV Knowledge Networks, автор посібника «Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах: корисні поради та кращі практики» ⁷⁶, говорить, що одним із вагомих критеріїв – рівень підприємництва та його традиції:

«Багато громад не мають підприємців, або ті фермери чи більші підприємці, які є, радше квазіфеодалі або неофеодалі і не є прикладом до наслідування в доброму розумінні цього слова. Тобто вони дуже часто поведуться соціально безвідповідально, є і депутатами. Відповідно підприємців сучасних – з адекватними практиками, включених у громадське життя - в багатьох громадах мало. І відповідно першій критерій, який би я дивився - чи є

⁷⁵ Як створити у громаді умови для сталого економічного розвитку : можливості та практики. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13669>.

⁷⁶ Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах : корисні поради та кращі практики. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/717/MER_2021_WEB.pdf.

діючі малі і середні бізнеси, кому ми можемо допомогти розширитися. Друге питання – чи є люди, які хочуть займатися бізнесом, готові вкладати свій час, гроші, у них є підприємницький драйв. Можливо, ми їм можемо допомогти, підтримати, особливо молодь, щоб вона не втікала з громад. І якщо вже нікого-нічого немає, то дивимося, кого ми можемо залучити. Тоді вступають у дію пошук інвесторів, продаж землі, надання землі, тобто залучення людей, які можуть створити робочі місця десь поза межами громади».

Відповідно до такої оцінки та наявних ресурсів, за словами Володимира Воробєя, можна прорахувати, що раціонально зробити в громаді для розвитку бізнесу.

«Коли громада маленька і тут є 10 ФОПів плюс 2 фермери на 30 тисяч населення, то говорити про дорогавартісні інструменти, на кшталт індустриальних парків або розбудов візитцентрів, певно, передчасно. Багато громад не мають коштів навіть на проєктно-кошторисну документацію. Відповідно, наявність ресурсів – це є другий визначальний критерій. Якщо є кошти, ви можете собі експериментувати з іншими інструментами. Якщо їх немає – дивіться на те, що ви можете собі дозволити і можете довести до пуття не за 10 років, а за рік-два».

Для ефективного і стабільного розвитку територіальних громад виникає також потреба у розробленні стратегії фінансового розвитку ТГ. Питання, які пов'язані з окресленням принципів побудови стратегії фінансового розвитку ТГ, розробкою плану дій з удосконалення стратегії фінансового розвитку ТГ, визначенням факторів впливу на формування стратегії фінансового розвитку територіальних громад і пошуком позитивних наслідків від реалізації стратегії фінансового розвитку ТГ, є актуальними.

В сучасних умовах органам місцевого самоврядування новостворених громад необхідно розуміти детально природу місцевих фінансів, розуміти механізм їх функціонування, мати можливість аналізувати процеси та явища щодо формування та розподілу грошових фондів, мати можливість використовувати ті форми, засоби та методи, які дозволять найбільш ефективно

місцеві фінанси як інструмент впливу на усі етапи процесу фінансового розвитку своєї громади. Тому через місцеві фінанси створюються відносини органів місцевого самоврядування з усіма підприємствами, що функціонують на території ТГ, а також населення ТГ.

Реформа місцевого самоврядування має забезпечити спроможність місцевих органів влади самостійно вирішувати всі місцеві питання завдяки власним ресурсам.

У зв'язку з цим, побудова ефективної стратегії управління фінансами ТГ є головним інструментом реалізації основних напрямів державної, регіональної та місцевої політики фінансового і соціально-економічного розвитку ⁷⁷.

Розвиток прямих міжбюджетних відносин між бюджетом територіальної громади та державним бюджетом дозволить отримувати чітко визначений обсяг міжбюджетних трансфертів для формування доходної частини ТГ.

Грунтовне аналізування досвіду територіальних громад на території України дозволило дослідниці Христині Джурик зробити висновок, що стратегії управління фінансами є ефективним і поширеним методом визначення актуальних проблем щодо оптимального розвитку ТГ, а також вибір конкретних способів вирішення даних проблем. Дотримання плану дій за розробленою стратегією управління фінансами ТГ забезпечуватиме:

зростання авторитету органів місцевого самоврядування, ефективність та передбачуваність їх дій та рішень для населення ТГ;

почуття причетності до прийняття рішень в ТГ, які спрямовані на максимально ефективний розвиток ТГ;

об'єднання інтересів всіх учасників місцевого розвитку для вирішення особливо важливих проблем;

визначення пріоритетних завдань на основі компромісних рішень щодо розвитку території та заходи для їх ефективної реалізації, а також джерела

⁷⁷ Джурик Х. Б. Формування стратегії управління фінансами об'єднаних територіальних громад. Сучасні тенденції розвитку фінансових та інноваційно-інвестиційних процесів в Україні : IV Міжнародна науково-практична конференція. Вінниця, 12 березня 2021 р. Вінниця : ВНТУ, 2021.

фінансування та відповідальних за них.

Першим етапом формування стратегії фінансового розвитку⁷⁸ є ідентифікування територіальної громади, що включає аналізування природно-ресурсного потенціалу території ТГ, інфраструктурного забезпечення, збір бази даних про підприємства на території ТГ, аналізування видів економічної діяльності, яка здійснюється в межах ТГ та формування бази даних про громадські організації, дорадчі служби, фонди та окреслення напрямів співпраці. Цей етап є надзвичайно важливим, оскільки територіальні громади функціонують в такому вигляді відносно недавно, деякі ще перебувають на етапі створення. Важливо розуміти які ресурси є наявні на території громади, а яких не вистачає для повноцінного її функціонування. Можна активно використовувати можливості спільних муніципальних проєктів для забезпечення певними ресурсами, для розбудови необхідної інфраструктури тощо.

Для того, щоб розуміти конкретно чого не вистачає та на чому варто зосередити увагу в майбутньому, потрібно знати що і в якій кількості є на території громади. Також для повноти інформації потрібно провести збір даних про те, які підприємства функціонують на території ТГ, а які можна ще створити з наявними ресурсами тощо.

Наступним етапом є загальна інвентаризація усіх активів територіальної громади, що включає збір даних про уміння, навички та досвід членів ТГ, а також їх соціальні зв'язки; опис історичної та культурної спадщини ТГ; створення переліку активів ТГ, їх обсягів та взаємозв'язків; визначення сильних сторін ТГ на основі зібраних даних та наявних активів; формування пріоритетних напрямків розвитку ТГ. Тобто, на основі повної достовірної інформації, яка збирається при інвентаризації, формуються пріоритетні напрямки розвитку територіальної громади.

⁷⁸ Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2022. С. 137.

Третім етапом є саме формування стратегії фінансового розвитку ТГ, що включає етап розроблення заходів для досягнення пріоритетних напрямків фінансового розвитку ТГ, після чого відбувається формування показників досягнення мети та оцінювання інфраструктурних, кадрових, організаційних, фінансових ресурсів, що необхідні для реалізування обраних заходів.

Далі необхідно здійснити ухвалення стратегії фінансового розвитку ТГ. Цей етап передбачає узгодження розробленої стратегії з місцевими та державними стратегіями і програмами, узгодження та врахування інтересів стейкхолдерів, затвердження стратегії та реєстрація відповідно до законодавства.

Після цього необхідно розробити тактичні інструменти реалізації стратегії фінансового розвитку ТГ, а саме розроблення проектів, програм, узгодження програм і проектів із стратегією фінансового розвитку, затвердження та реєстрація програми відповідно до чинного законодавства.

Останнім етапом є реалізація стратегії, фінансовий моніторинг і контролювання. Фінансовий моніторинг є також невід'ємною складовою, оскільки, по перше, це забезпечує постійний контроль за правильним використанням коштів та відповідним веденням фінансових документів та звітності, по друге, буде знижувати рівень корупції та нераціонального розподілу коштів. Тому моніторинг і контролювання є обов'язковим на усіх етапах ⁷⁹.

Для вирішення проблем стратегічного розвитку ТГ необхідними є ефективно управління фінансами ТГ в цілому і кожного учасника зокрема, діагностики можливих кризових ситуацій управління фінансовими ризиками в ТГ, управління інформаційним забезпеченням, інноваційним розвитком та багато іншого.

В складних умовах воєнного часу необхідно створити умови для

⁷⁹ Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2022. С. 138.

переходу на новий формат планування розвитку територіальних громад, орієнтований на забезпечення їх конкурентоспроможності з дотриманням вимог, норм і перспектив євроінтеграційних процесів. Виходячи з цього, кожна громада має чітко визначити власні конкурентні переваги з тим, щоб посилити їх у перспективі на основі відповідного механізму планування і прогнозування, враховуючи зміни в демографічних, соціально-економічних і екологічних структурах воєнного періоду. В окремих територіальних громадах можуть радикально змінитись умови для ведення бізнесу, проживання, зайнятості населення. Крім того, враховуючи збереження воєнної загрози з боку сусіда-агресора, важливо розробляти планові документи за різними варіантами можливого перебігу подій та ймовірних загроз. Якщо виходити з досягнень європейського досвіду, то новий формат стратегічного планування розвитку територіальних громад країни має ґрунтуватись на таких вихідних засадах, як цільова спрямованість на якість життя, публічність і прозорість, висока активність місцевої влади, партнерська взаємодія учасників ⁸⁰.

Ядром системи планування розвитку територіальних громад має бути пошук шляхів й інструментів реалізації конкурентних переваг громад в економічній і соціальній сферах на основі досягнення оптимального співвідношення основних джерел фінансування, залучення нових інвестицій, диверсифікації ресурсної основи розвитку та її екологізації. За таких умов можна очікувати на вагомні соціальні результати, зокрема зростання громадської активності, згуртованості громад та соціальної інклюзії.

⁸⁰ Заяць Т. А. Модернізація планування розвитку територіальних громад в умовах воєнного часу. *Ефективна економіка*. 2023. № 7.

ВИСНОВКИ

Магістерську роботу присвячено вирішенню наукового і прикладного завдання стосовно формування власного економічного потенціалу територіальних громад (регіонів) в умовах децентралізації. Актуальність теми визначається тим, що правильне стратегічне формування і використання власного економічного потенціалу територіальних громад є однією з найбільш важливих та необхідних умов розвитку всіх напрямів національного господарства.

Основними результатами даної роботи є наступні:

1. Підбиваючи проміжний підсумок дев'яти років реформи децентралізації, можна з упевненістю сказати, що попри низку недоліків і прорахунків її реалізація була одним із найбільших досягнень постмайданної влади.

Результатами реформи, що була спрямована на побудову якісно нової системи місцевого самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), стали: надання ОМС більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо.

Реформа децентралізації змінила розподіл повноважень між гілками влади на законодавчому рівні, тому розвиток та економічне зростання території є відповідальністю ОМС через нові можливості для самостійного фінансового забезпечення та формування місцевих бюджетів.

2. Узагальнено основні фактори впливу на місцевий економічний розвиток:

нормативно-правове забезпечення – законодавчі правила

функціонування територіальних утворень;

організаційне забезпечення – стратегія, цілі розвитку території; методи управління; організація структури апарату управління, повноважень; комунікація з населенням – зворотній діалог у вирішенні питань місцевого значення; співробітництво з іншими громадами; формування, раціональне використання, акумулювання, відтворення та пошук нових джерел надходження ресурсів громади;

економічне забезпечення – ресурси громади: місцевий бюджет, комунальне майно, земельні, природні, трудові ресурси.

Економічне забезпечення є ключовим елементом формування ТГ. Тому для громади важливою є побудова стратегії зростання території, яка вплине на підвищення її економічної спроможності.

3. Обґрунтовано завдання фінансової діяльності ТГ, які виконуються через затвердження стратегій управління розвитком територіальної громади. До них входять: вибір оптимальної структури джерел фінансування; балансування доходів і видатків фінансових ресурсів територіальних громад у часі; вибір оптимальних напрямків використання фінансових ресурсів ТГ; збереження рівня необхідної ліквідності; ефективне управління виплатами за податковими і кредитними зобов'язаннями.

На основі досліджених наукових джерел подано типологію джерел фінансування, яка включає: бюджетні, кредитні, грантові, інвестиційні та інші. Наведено особливості кожного виду джерел фінансування, їх переваги та недоліки. Визначено структуру фінансів територіальної громади, яка складається, бюджету територіальної громади, інвестицій, запозичень і безповоротної фінансової допомоги тощо. Варто вказати, що бюджетне джерело фінансування територіальної громади є його основною формою фінансування. Такі фінансові ресурси можуть надаватися у вигляді цільових та нецільових надходжень, а використовуються зазвичай на розвиток інфраструктури територіальної громади, а також для забезпечення потреб соціального та економічного розвитку її населення.

На нашу думку, важливим рішенням, яке покращить ситуацію в бюджетній сфері, є підвищення рівня бюджетного менеджменту на місцевому рівні. Зростання спроможності місцевих бюджетів та їх фінансової стійкості передбачає:

- посилення фінансової дисципліни та збільшення зацікавленості органів управління до зростання дохідної частини бюджету місцевості за рахунок кількості суб'єктів економічної активності території; обсягу інвестицій; рівня доходів населення;
- підвищення рівня відповідальності та управління бюджетними коштами у формуванні статей доходів та видатків;
- посилення відповідальності за дотримання бюджетного та податкового законодавства;
- досконале використання нової економічно ефективною податковою складовою відповідно до останніх змін Податкового кодексу.

4. Яскравими прикладами проведеної децентралізації є досвід Франції, Польщі, Румунії. В роботі розглянуто і проаналізовано фінансові відносини територіальних громад різних країн. Різні держави реалізують свої власні моделі децентралізації, кожна з них шукає найоптимальнішу для себе та ту, яка буде враховувати усі особливості цієї країни. На нашу думку, варто враховувати досвід інших країн та якнайшвидше переходити до реально функціонуючої місцевої влади та самозабезпечених територіальних громад.

5. Встановлено, що стратегія фінансового розвитку ТГ дозволить менеджерам і громадянам ефективно планувати майбутнє. Застосування стратегії фінансового розвитку ТГ допомагатиме керівникам на місцевому рівні розуміти майбутні кроки та плани і ефективно управляти ТГ в суспільних інтересах.

Застосування сервісно-орієнтованого підходу допоможе значно підвищити рівень задоволеності населення, підвищить рівень життя та за рахунок деяких платних послуг стане ще одним джерелом доходу для бюджету ТГ.

Що повинна зробити громада, щоб сприяти економічному розвитку:

I. Розробити стратегічний план розвитку громади.

Без нього проекти будуть хаотичними, точковими і не будуть сприяти синергії в розвитку громаді.

II. Визначити відповідальних осіб за економічний розвиток та за роботу з бізнесом.

Це може бути робоча група або консультаційно-дорадчий орган, які шукають вирішення проблем і потім пропонують місцевій раді проекти на фінансування.

III. Опублікувати на сайті свій економічний профіль або паспорт громади.

Це документ, в якому визначені і описані ключові ресурси громади: людські ресурси, перелік бізнесів, вільні земельні ділянки, доступна нерухомість, базова інфраструктура, де можна поїсти, переночувати, зайнятися спортом, де є банкомат, аптека, перукарня. Документ має оновлюватися щонайменше щороку.

IV. Створити програму або план місцевого економічного розвитку.

Детально розписати проекти, які громада хоче зробити сьогодні, завтра і післязавтра. Маючи сплановані проекти в резерві, громади можуть планувати своє майбутнє.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638?page=2>.
2. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України. *Муніципальне право України* : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ, 2001. С. 122–123.
3. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2001. 256 с.
4. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. URL: <http://kul.kiev.ua/praci-2003-roku/batanov-o.-v.-konstituciyno-pravoviy-status-teritorialnih-gromad-v-ukrajini-monografija-za-zag.-red.-v.-f.-pogorilka.html>.
5. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій : теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2018. № 1. С. 30–39.
6. Бондарук Т. Г. Місьцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : монографія. Київ : Експрес, 2009. 608 с.
7. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація : проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 19, част. 1. С. 46–50.
9. Вплив війни на бюджети територіальних громад : Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-

1.pdf?_gl=1*1ezl26i*_ga*NTU1OTgzMzcuMTY5NzU0NDEExOQ..*_ga_F3S598KRMQ*MTY5ODI2Mjg4MC40LjEuMTY5ODI2Mjg5Ny40My4wLjA.

10. Галузевий моніторинг № 18. Результати загальнонаціонального опитування міського населення України та службовців органів місцевого самоврядування міст щодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади / за ред. М. В. Пітцика. Київ, 2014. 41 с. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1obkdalynka_tak.pdf.

11. Гальчинський А. Економічний розвиток : методологія оновленої парадигми. *Економіка України* : Політико-економічний журнал. 2012. № 5. С. 4–17.

12. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування : досвід Вишеградської групи. *Грані*. 2015. № 12 (1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281.

13. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні : проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/gorbatiuk_reforma.pdf.

14. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>.

15. Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. К. : ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

16. Децентралізація : результати, виклики та перспективи. Проміжний звіт. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi>.

17. Децентралізація : як змінюється думка людей? DESPRO оприлюднив результати серії фокус-групових досліджень, їх порівняння у піврічній динаміці (2014–2015). URL: https://despro.org.ua/news/detail.php?ID=1540&spphrase_id=1078.

18. Джурик Х. Б. Формування стратегії управління фінансами об'єднаних територіальних громад. *Сучасні тенденції розвитку фінансових та інноваційно-інвестиційних процесів в Україні* : IV Міжнародна науково-практична конференція. Вінниця, 12 березня 2021 р. Вінниця : ВНТУ, 2021.

19. Джурик Х. Б. Фінанси територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі управління і адміністрування за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Львів, 2022. 208 с.

20. Європейська хартія місцевого самоврядування, (м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р.) : пер. з англ. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

21. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

22. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm>.

23. Заяць Т. А. Модернізація планування розвитку територіальних громад в умовах воєнного часу. *Ефективна економіка*. 2023. № 7.

24. Конституція України від 1996 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%EA/96-%E2%F0>

25. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

26. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Київ : Знання, 1999. 487 с.

27. Крайник О. П. та Лазорищак М. М. Управління фінансовими ресурсами територіальної громади. *Ефективність державного управління*. 2019. № 58. С. 197–209.

28. Маркович Г. Особливості формування бюджетів територіальних громад. URL:

http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudz_hetiv_otg_249352.html.

29. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень : теорія, методологія, практика : монографія / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. Тернопіль : Екон. думка, 2007. 476 с.

30. Мікловда В. П. Активізація соціально-трудоного потенціалу регіону : монографія / [В. П. Мікловда, М. М. Пітюлич, Г. С. Кесарчук] / за заг. ред. В. П. Мікловди. ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2013. 156 с.

31. Місцеве самоврядування в Україні : євроінтеграційний шлях : колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.

32. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

33. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах : корисні поради та кращі практики. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/717/MER_2021_WEB.pdf.

34. Молодожен Ю. Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України. *Університетські наукові записки* : Часопис Хмельницького університету. 2006. № 2. С. 347–352.

35. Монастирський Г. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2010. № 4. С. 166–174.

36. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26723/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%93.p>.

37. Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність, становлення і сучасні українські реалії. *Демократичне врядування* : електрон. наук. проф. вид. 2008. Вип. 2. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf.

38. Остром Е. Керування спільним : еволюція інституцій колективної дії / пер. с англ. Монтян Т. Ю. 2012. 400 с.

39. Пастущенко К. Чому після війни в Україні важливо продовжити децентралізацію. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/03/23/698335>.

40. Пітюлич М. М., Машіко К. С., Кудак К. М., Пауш М. М. Потенціал територіальної громади : особливості формування і розвитку. *Молодий вчений*. 2016. № 4 (31). С. 155–159.

41. Про вдосконалення податкового законодавства на період воєнного стану : Закон України / Верховна Рада України. 2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/print/220869.html>.

42. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України № 2389-IX від 09.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>.

43. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2120-IX. URL: <https://tax.gov.ua/data/normativ/000/004/77303/Zakon.pdf>.

44. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.

45. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

46. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

47. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв.2014 р. № 1508-18. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

48. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%F0>.

49. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова ВРУ від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

50. Рік децентралізації : досягнення, зміни та наступні кроки. Результати опитування. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2532249-rikdecentralizacii-dosagnenna-zmini-ta-nastupni-kroki-rezultati-opituvanna.html>.

51. Романюк С. А. Децентралізація : теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.

52. Сахно Т. А. Економічне забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад. *Бізнес Інформ*. Харків, 2020. Вип. 1. С. 135–142.

53. Сахно Т. А., Чиж В. І. Принципи та критерії організаційної структури об'єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми соціально-економічного розвитку : регіональні особливості та світові тенденції* : матеріали III Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. студентів та молодих вчених (м. Івано-Франківськ, 23 жовт. 2019 р.). Івано-Франківськ : Прикарпатський нац. ун-т імені Василя Стефаника, 2019. С. 113–115.

54. Сахно Т. А. Економічні засади формування територіальних громад у розвитку регіону. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 051 «Економіка». Черкаси, 2023. 277 с.

55. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с. URL: http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf.

56. Трусова Н. В., Колокольчикова І. В., Полегенька М. А. Організаційно-економічний механізм розвитку сільських територіальних громад : внутрішня

інтеграція та фінансова спроможність. *Ефективна економіка*. 2022. Вип. 2. URL: <http://dspace.dsau.dp.ua/jspui/handle/123456789/5938>.

57. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

58. Як війна вплинула на бюджети територіальних громад : дослідження Програми USAID DOBRE. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17356>.

59. Як створити у громаді умови для сталого економічного розвитку : можливості та практики. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13669>.

60. Ярошенко В. І., Семигуліна І. Б. Світовий досвід державної підтримки в системі публічного управління розвитком територіальних громад. *Problems of Economy*. 2020. № 45 (4). P. 19–28.

61. Яценко В. М. Аналіз стану людського капіталу підприємств АПК у період трансформації економіки України. *Економіка АПК*. 2007. № 6. С. 108–113.

62. Hillery G. A. Definitions of community : Areas of agreement. *Rural Sociology*. 1955. Vol. 20. № 2. P. 111–123.

63. Interregional partnership as a background for the sustainable development : European facet / I. Zabłodska, K. Sieriebriak, O. Kolomytseva et al. *European Journal of Sustainable Development*. 2019. Vol. 8. URL: <http://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/805/800>.

64. Manole O. and Necşulescu C. The Decentralization Process in Romania Has Been Affected by the Financial Crisis or Not; Arguments in Favor or Against Decentralization in the Management of the Financial Crisis. *Annals of the University of Petrosani. Economics*. 2012. № 12. P. 129–136.

65. Melnyk M., Shcheliuk S., Leshchukh I., Litorovych O. Digitization of the Economies of Ukraine and Poland : National and Regional Dimensions. *Economic Annals–XXI*. 2021. № 191. P. 30–42.