

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

CURRENT PROBLEMS OF FINANCIAL RESOURCES FORMATION OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Мельник В.І.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державного управління,
публічного адміністрування та регіональної економіки,
Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

Melnyk Viktoriia

PhD of Economics, Associate Professor,
Associate Professor of State Governance,
Public Administration and Regional Economy Department,
Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

У статті розглянуто питання формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Обґрунтовано, що саме фінансовий аспект є одним із головних, що визначають успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Визначено основні завдання реформування територіальної організації влади в Україні та необхідні умови для його успішної реалізації. Систематизовано ознаки спроможності територіальних громад за умов розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів та децентралізації видаткових повноважень місцевих органів влади. Проаналізовано результати першого етапу децентралізації в Україні та стан виконання місцевих бюджетів. Визначено основні джерела формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. Сформульовано проблеми, що перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Ключові слова: територіальна організація влади, фінансове забезпечення, місцевий бюджет, фінансові ресурси, об'єднані територіальні громади, фінансова децентралізація, механізм фінансування.

В статье рассмотрены вопросы формирования финансовых ресурсов объединенных территориальных общин в условиях реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Обосновано, что именно финансовый аспект является одним из главных, определяющих успешность функционирования объединенных территориальных общин. Определены основные задачи реформирования территориальной организации власти в Украине и необходимые условия для его успешной реализации. Систематизированы признаки способности территориальных общин в условиях расширения имеющейся доходной базы местных бюджетов и децентрализации расходных полномочий местных органов власти. Проанализированы результаты первого этапа децентрализации в Украине и состояние выполнения местных бюджетов. Определены основные источники формирования финансовых ресурсов объединенных территориальных общин. Сформулированы проблемы, препятствующие продвижению реформы децентрализации и развитию объединенных территориальных общин в Украине.

Ключевые слова: территориальная организация власти, финансовое обеспечение, местный бюджет, финансовые ресурсы, объединенные территориальные общины, финансовая децентрализация, механизм финансирования.

The article considered financial resources formation of the united territorial communities in the conditions of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. In the condition of reform of the public finance system, a tendency towards decentralization in public administration is relevant, as a result of which a certain number of powers are transferred to local authorities. Financial decentralization can balance the mechanisms of providing public services with the needs and preferences of local communities is substantiated. The financial aspect is one of the main determinants of the success of the functioning of the united territorial communities. The main tasks of reforming the territorial organization of power in Ukraine and the needed conditions for its successful implementation are determined. The signs of capacity of territorial communities are systematized in the conditions of expansion of the existing revenue base of local budgets and expenditure powers decentralization of local author-

ities. The results of the first stage of decentralization in Ukraine and the state of implementation of local budgets are analyzed. Positive results of financial decentralization are revealed, which are manifested in the annual growth of own resources of local budget, its shares in the structure of the consolidated budget of Ukraine, and the possibility of local self-government bodies to direct funds for development and implementation of infrastructure projects. The main sources of financial resources of the united territorial communities, which consist of own revenues and funds transferred from the state budget in the form of grants and subventions, are determined. Formulated problems hindering the reform of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine. For the formation of capable communities at the state level, needed legislative regulation of the issue of administrative-territorial organization, services in local self-government bodies, town-planning activities, voluntary association of territorial communities, were established.

Key words: territorial organization of power, financial support, local budget, financial resources, united territorial communities, financial decentralization, financing mechanism.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Головним стратегічним завданням модернізації системи державного управління та територіальної організації влади, яка сьогодні здійснюється, є підвищення ефективності місцевого самоврядування, створення інститутів прямого народовладдя, забезпечення гідних умов для проживання громадян, надання їм доступних та високоякісних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у різних сферах життєдіяльності на відповідній адміністративній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Досягнення зазначених цілей неможливе без відповідного рівня соціально-економічного розвитку територій, їх фінансового забезпечення, достатніх джерел для наповнення місцевих бюджетів.

Протягом останніх трьох років в Україні відбулися фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, особливо в частині формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад. Нові спільноти одержали чималі фінансові ресурси, їхні бюджети стали пропорційні з бюджетами міст обласного значення, а державна підтримка дала таким громадам стимул створювати на сільських територіях нові можливості для одержання людьми послуг, яких раніше їм не вистачало. Проте сьогодні актуальним є питання забезпечення ефективного управління фінансовими ресурсами об'єднаних територіальних громад. Саме фінансовий аспект є одним із ключових, від якого залежить ефективність функціонування об'єднаних територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів господарської діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – усе це та багато іншого є основою для успішного розвитку громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Теоретичні аспекти формування та управління фінансовими ресурсами об'єднаних територіальних громад досліджували у своїх працях багато вітчиз-

няних учених-економістів: В.Є. Дем'яненко, Л.І. Карамушка, М.А. Коваленко, Г.М. Швороб, Т.О. Мацієвич, А.В. Кулай, О.В. Ольшанський, Л.В. Сухарська, І.З. Сторонянська, А.О. Пелехатий. Їхня увага акцентувалася, головним чином, на дослідженні місцевих бюджетів як фінансової основи розвитку територіальних громад, пошуку шляхів удосконалення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад, на удосконаленні методів мобілізації фінансових ресурсів для розвитку територіальних громад на засадах децентралізації владних повноважень, на формуванні механізму фінансування соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Утім, залишаються невирішеними багато проблем, що спричинені значною централізацією фінансових ресурсів в управлінні соціально-економічним розвитком територіальних громад, незацікавленістю територій в ефективному їх використанні, браком стимулів до виявлення резервів та нарощення фінансового потенціалу. Це зумовлює актуальність наукових досліджень із питань формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою дослідження є виявлення сучасних проблем формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад в Україні та розроблення практичних рекомендацій щодо їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Процес об'єднання територіальних громад в Україні розпочався з 2015 р. на підставі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] й Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]. Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними завданнями реформування є [1]:

забезпечення доступності та якості публічних послуг;

досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації;

визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;

створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Головною запорукою успішної реалізації реформи є наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування. Для мобілізації таких ресурсів Кабінет Міністрів України законодавчо закріпив засади [1]:

обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

надання трансфертів із державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів;

надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх зі способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Тобто Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та Закон «Про добровільне об'єднання громад» не лише закладають нові засади територіальної організації влади на основі добровільного об'єднання територіальних громад, а й значно розширюють джерела фінансового забезпечення останніх.

Фінансове стимулювання громад до об'єднання здійснюється через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державними бюджетами, розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів, децентралізацію видаткових повноважень місцевих органів влади, запровадження нових видів трансфертів тощо. Передбачається, що результатом такого об'єднання стане формування спроможних територіальних громад, тобто таких, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [3, с. 12].

Результати проведеного аналізу свідчать, що станом на 10 квітня 2019 р. в Україні створено 888 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Проте вибори керівних органів, які є передумовою початку функціонування об'єднаних територіальних громад, проведено лише у 806 громадах. 82 очікують рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших виборів у 2019 р. (зокрема, 45 об'єднаних територіальних громад, в яких у 2018 р. вибори не відбулися через запровадження військового стану в областях їх розташування). Загалом же, за затвердженими Кабінетом Міністрів України перспективними планами, має бути створено 1 304 ОТГ, які об'єднують 9 043 територіальні громади [4].

Динаміку кількості функціонуючих об'єднаних територіальних громад за 2015–2019 рр. представлено на рис. 1.

Характеристику функціонуючих об'єднаних територіальних громад станом на 1 січня 2019 р. представлено в табл. 1.

Проведене дослідження свідчить про позитивні результати фінансової децентралізації. Це – стійке щорічне зростання обсягів власних ресурсів місцевих бюджетів, їхньої частки у зведеному бюджеті України, можливість органів

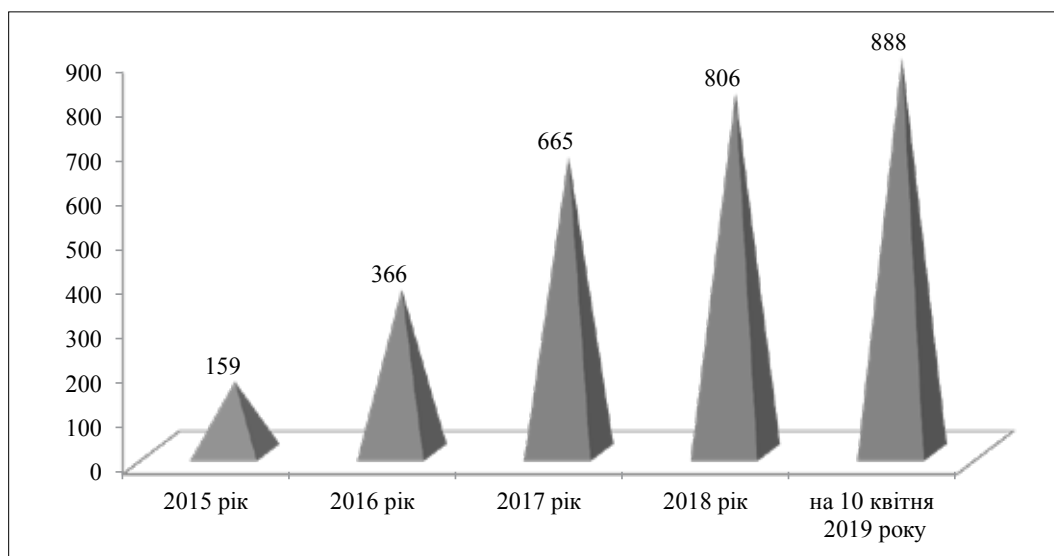


Рис. 1. Динаміка кількості функціонуючих об'єднаних територіальних громад за 2015–2019 рр.

Джерело: складено за [4]

Таблиця 1

Характеристика функціонуючих об'єднаних територіальних громад станом на 1 січня 2019 р.

Область	Кількість ОТГ	Кількість населення спроможних громад (ОТГ та міст обласного значення, до яких приєдналися територіальні громади), тис. осіб	Частка населення спроможних громад (ОТГ та міст обласного значення, до яких приєдналися територіальні громади), %	Частка площі спроможних громад (ОТГ та міст обласного значення) у площі області, %
Вінницька	37	813,1	52,2	18,2
Волинська	50	747,7	72,2	56,3
Дніпропетровська	62	2895,0	90,4	61,7
Донецька	10	1598,1	94,0	41,1
Житомирська	53	1004,3	82,4	67,3
Закарпатська	6	333,0	26,5	5,5
Запорізька	44	1489,7	87,4	65,2
Івано-Франківська	30	738,0	53,8	32,3
Київська	16	916,5	51,8	18,3
Кіровоградська	20	555,9	58,9	20,9
Луганська	9	477,3	81,8	46,3
Львівська	40	1474,9	58,5	23,7
Миколаївська	29	922,7	81,7	50,8
Одеська	28	1624,2	68,3	32,0
Полтавська	45	980,7	70,1	32,3
Рівненська	32	573,8	49,6	31,0
Сумська	30	855,9	79,2	43,2
Тернопільська	49	670,4	64,1	46,0
Харківська	17	1926,3	72,0	22,1
Херсонська	28	643,2	62,1	33,2
Хмельницька	45	1008,4	79,8	59,6
Черкаська	54	824,1	68,4	41,5
Чернівецька	33	607,1	67,2	47,2
Чернігівська	39	827,7	82,4	57,8
Разом Україна	806	24507,9	69,7	40,3

Джерело: побудовано за даними [4]

місцевого самоврядування спрямовувати кошти на видатки розвитку, реалізацію інфраструктурних проектів тощо. Дану тенденцію засвідчує аналіз дохідної частини зведеного бюджету за період 2014–2018 рр., представлений у табл. 2.

Аналіз виконання місцевих бюджетів свідчить про таке. За даними Державного казначейства України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2018 р. надійшло 262,2 млрд грн, що на 14,2%, або на 32,7 млрд грн, більше за відповідний показник минулого року.

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 22%, що на 0,6 в. п.

менше рівня минулого року. Динаміку доходів зведеного бюджету за 2014–2018 рр. представлено на рис. 2.

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів свідчить про те, що податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частки до державного бюджету, продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів – 51,72%. Надходження цього податку в 2018 р. становили 135,6 млрд грн, що на 24,99 млрд грн, або на 22,6%, більше за відповідний показник минулого року. Динаміку надходжень податку на доходи фізичних осіб за 2014–2018 рр. представлено в табл. 3.

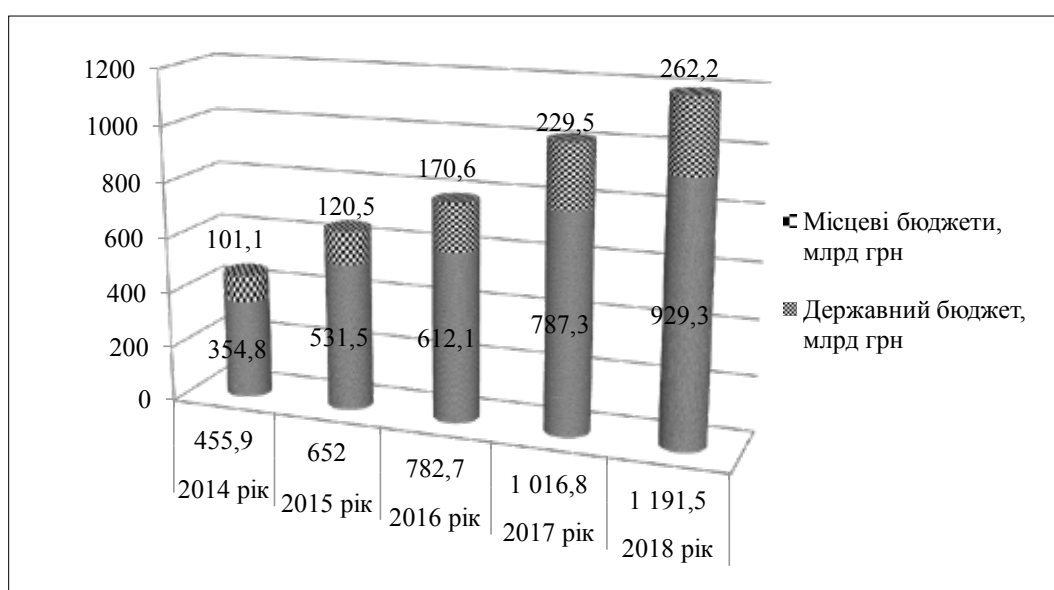


Рис. 2. Динаміка доходів зведеного бюджету за 2014–2018 рр.

Джерело: побудовано за даними [6]

Таблиця 2
Доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів України за період 2014–2018 рр.

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2018 р. проти 2017 р.	
						Абсолютний приріст, млрд. грн.	Темп приросту, %
Зведений бюджет, млрд. грн.	455,9	652,0	782,7	1 016,8	1 191,5	174,7	17,2
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у тому числі:	354,8	531,5	612,1	787,3	929,3	142	18
частка у доходах зведеного бюджету, %	77,8	81,5	78,2	77,4	78	-	-
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у тому числі:	101,1	120,5	170,6	229,5	262,2	32,7	14,2
частка у доходах зведеного бюджету, %	22,2	18,5	21,8	22,6	22	-	-

Джерело: побудовано за даними [5; 6]

Таблиця 3

Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб за 2014–2018 рр.

Роки	Надходження податку на доходи фізичних осіб, млн грн	Частка податку на доходи фізичних осіб у доходах місцевих бюджетів, %
2014	62 557	61,9
2015	54 921	45,6
2016	78 971	46,3
2017	110 653	48,2
2018	135 647	51,7

Джерело: побудовано за даними [5; 6]

Таблиця 4

Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за 2014–2018 рр.

Роки	Місцеві податки і збори, млн грн	Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %
2014	8 055	8,0
2015	27 041	22,4
2016	42 262	24,8
2017	52 587	22,9
2018	58 902	22,5

Джерело: побудовано за даними [5; 6]

У 2015 р. було запроваджено таке джерело надходжень місцевих бюджетів, як акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів. У 2018 р. із цього джерела надійшло 13 623 млн грн, що на 467 млн грн, або на 3,5%, більше, ніж у 2017 р. Частка цього податку у загальних надходженнях місцевих бюджетів становить 5,2%, що робить його третім за обсягом податковим джерелом. Цей вид акцизу є стабільним і прогнозованим джерелом доходів, забезпечуючи місцеві бюджети рівномірними місячними надходженнями із потенціалом до зростання.

Із 2015 р. до місцевих податків і зборів віднесено також податки на майно, зокрема плату за землю. Завдяки цьому місцеві податки і збори стали другим за обсягом джерелом наповнення місцевих бюджетів. Їхня частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів з урахуванням податків на майно та єдиного податку сягнула 22,5%, а обсяг – 58 902 млн грн. Динаміку надходжень місцевих податків і зборів за 2014–2018 рр. представлено в табл. 4.

Попри кризові явища в економіці, п'ятий рік поспіль продовжується зростання обсягів надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва. Цей податок був другим за обсягом складником місцевих податків і зборів, який надійшов у 2018 р. в сумі 29 487,7 млн грн, що на 26,2% більше за обсяги надходжень 2017 р.

Аналіз доходів місцевих бюджетів у 2019 р. свідчить, що протягом січня-квітня 2019 р. до місцевих бюджетів надійшло 81,3 млрд грн платежів. Це на 22,6%, або майже на 15 млрд грн, перевищує надходження відповідного періоду минулого року. У квітні до місцевих бюджетів

платниками податків спрямовано 21,4 млрд грн. Порівняно з квітнем минулого року надходження зросли на 28,5%, або на 4,7 млрд грн [7].

Фінансові ресурси об'єднаних територіальних громад складаються із власних доходів і коштів, переданих із державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій. Ці кошти йдуть на розвиток об'єднаних територіальних громад і фінансування освіти, медицини, соціального захисту. Частка переданих із державного бюджету коштів здебільшого коливається в межах 65–75% загальних доходів об'єднаних територіальних громад [8].

Найвагомішими джерелами коштів, які виділяють із державного бюджету на розвиток об'єднаних територіальних громад, є такі [9]:

1. Субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Основним її призначенням є ремонт і будівництво доріг. Фінансування здійснюється через Державний дорожній фонд, що створений у складі спеціального фонду державного бюджету. Він має вузьке цільове призначення. У 2019 р. обсяг коштів, виділених на дорожню субвенцію, становив 14,7 млрд грн (на 28% більше, ніж у 2018 р.).

2. Кошти Державного фонду регіонального розвитку. Цей фонд є інструментом державного фінансування проектів, що скеровані на розвиток регіонів. Щороку в державний бюджет України на фінансування проектів через Державний фонд регіонального розвитку повинно закладатися не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету

на відповідний рік. Під конкретні проекти кошти виділяються на основі багаторівневого конкурсного відбору проектів. Подані на конкурс проекти можуть бути різноманітними. Наприклад, проекти з відновлювання історичних пам'яток, будівництва та ремонту доріг, шкіл, амбулаторій, спортивних майданчиків. Кожен проект має передбачати співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10% його вартості. У 2018 р. обсяг коштів Державного фонду регіонального розвитку становив 6 млрд грн, а в 2019 р. збільшився до 7,7 млрд грн.

3. Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Кошти даної субвенції використовуються на придбання обладнання для клубів та бібліотек, реалізацію природоохоронних та екологічних заходів, будівництво й ремонт будинків та доріг, що перебувають у комунальній власності. Разом із тим це найбільш непрозорий механізм передачі коштів із державного бюджету на місцевий рівень. Проблема полягає у тому, що: 1) заявниками цієї субвенції можуть бути народні депутати та обласні державні адміністрації, а не органи місцевого самоврядування; 2) до комісії з розподілу коштів не входять представники Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке відповідає за регіональний розвиток; 3) відсутні чітко визначені критерії розподілу коштів; 4) існує суто формальний обсяг співфінансування (1% обсягу даної субвенції – для бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення, 3% – для обласних і районних бюджетів). Це так звана депутатська субвенція, для її отримання необхідна підтримка депутата Верховної Ради або підтримка з боку обласної державної адміністрації. Обсяг субвенції, який закладено на 2019 р., знизився порівняно з 2018 р. з 5 млрд грн до 4,7 млрд грн.

4. Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Цю субвенцію спрямовують лише до бюджетів об'єднаних територіальних громад (обласні, районні, міські бюджети її не отримують). Кожна об'єднана територіальна громада отримує частку субвенції виходячи зі своєї площі та чисельності сільського населення. Призначення субвенції доволі широке – від підвищення якості надання адміністративних послуг до будівництва та ремонту вулиць, доріг і мостів. Однак, незважаючи на те що в 2019 р. на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад у державному бюджеті заклали 2,1 млрд грн (на 10,5% більше, ніж у 2018 р.), у розрахунку на одну об'єднану територіальну громаду надходжень поменшає, оскільки чисельність ОТГ, які отримуватимуть кошти субвенції в 2019 р., зростає більш як на чверть. Це спричиняє до нерівності умов розвитку тих ОТГ, які створено в 2015–2016 рр., і тих, які створено пізніше.

5. Субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. Основне призначення субвенції – будівництво амбулаторій і фельдшерських пунктів у сільській місцевості, а також забезпечення лікарів, які там працюють, житлом і транспортом. Позитивним моментом, який сприяє прийняттю виважених рішень органами місцевого самоврядування, є обов'язковість співфінансування проектів будівництва з місцевого бюджету на рівні не менш як 10% їхньої вартості. У 2019 р., як і в 2018-му, на неї виділено 1 млрд грн. Загалом на розвиток медицини в сільській місцевості має бути скеровано 5 млрд грн (4 з яких мало бути виділено ще в 2017 р.).

Таким чином, за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у 2019 р. порівняно з 2014 р. державна підтримка місцевого та регіонального розвитку зросла в 41,5 рази і становила 20,75 млрд грн (рис. 3) [4].

Видатки об'єднаних територіальних громад часто йдуть на споживання, а не на інвестування в соціально-економічний розвиток. Наприклад, велику частину видатків скеровують на утримання органів управління (в окремих ОТГ сягає понад 80% обсягу власних доходів за рекомендованих 20%). Загалом же кошти витрачають на ремонт і будівництво доріг, центрів надання адміністративних послуг, фельдшерсько-акушерських пунктів та амбулаторій, шкіл і дитсадків, стадіонів та басейнів, водопостачання й каналізації, освітлення вулиць тощо, тобто на все те, що дасть змогу швидко продемонструвати позитивні зміни від створення об'єднаних територіальних громад [8].

Як свідчить проведене дослідження, проблеми, що перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку об'єднаних територіальних громад, умовно можна поділити на законодавчі та внутрішні. Для формування спроможних громад на рівні держави потребують законодавчого врегулювання такі питання:

1. Порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, установлення і зміни їхніх меж тощо.

2. Надання органам місцевого самоврядування більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення професійних кадрів. Сьогодні майже відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Зокрема, це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання

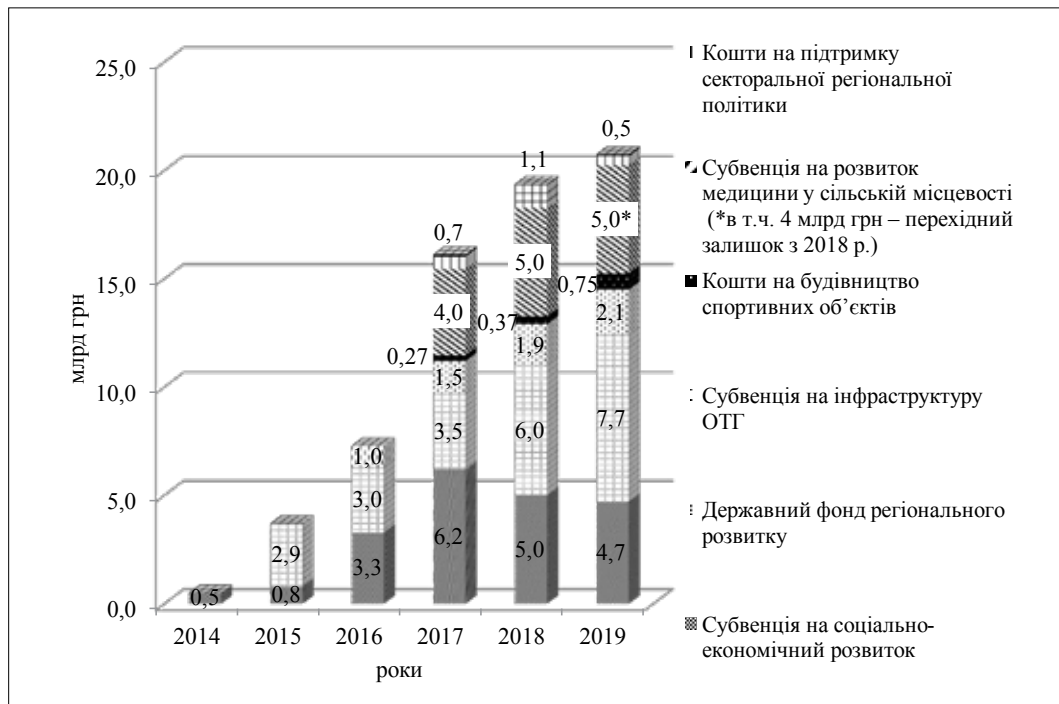


Рис. 3. Динаміка коштів, виділених на державну підтримку місцевого та регіонального розвитку, за 2014–2019 рр.

Джерело: побудовано за даними [4]

коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, надання їм необхідної консультативної й методичної допомоги з боку органів виконавчої влади та фінансування підготовки фахівців у вищих закладах освіти [10, с. 24].

3. Просторове планування в об'єднаних територіальних громадах, зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів.

4. Удосконалення процедури затвердження перспективних планів формування територіальних громад. Це стосується надання права затверджувати їх виключно Кабінету Міністрів України, а не обласним радам, на рівні яких лобюють свої інтереси представники місцевих еліт.

Серед перешкод розвитку об'єднаних територіальних громад внутрішнього характеру домінують: нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців ОТГ за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади та ін.

Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розви-

ток інфраструктури знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку, тому нагальною проблемою є вдосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

Для впровадження інноваційних складників у різних сферах соціально-економічного розвитку територій необхідним є залучення інвестицій в об'єднану територіальну громаду. Для підвищення інвестиційної привабливості території громадам слід здійснювати такі заходи [10, с. 25]:

за підтримки наукових установ розробити перспективні програми розвитку ОТГ та інструментарій їх реалізації;

формувати позитивний імідж громади та популяризувати його серед потенційних інвесторів;

забезпечувати розвиток інфраструктури підтримки інвестиційної діяльності;

визначати пріоритети та потреби територій в ефективних інвестиціях, здійснювати підготовку інвестиційних пропозицій та проектів;

створювати сприятливі умови для ведення бізнесу та інвестування капіталу в економіку ОТГ суб'єктами господарювання різних форм власності;

залучати перспективних іноземних інвесторів; задіяти всі можливі механізми та інструменти сприяння процесу інвестування в межах чин-

ного нормативно-правового поля на прозорих та цивілізованих засадах;

здійснювати моніторинг інвестиційної діяльності та додатково стимулювати залучення інвестицій для вирішення пріоритетних проблем соціально-економічного розвитку громади;

забезпечувати надання належної інформації потенційним інвесторам усіма доступними засобами.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У результаті дослідження обґрунтовано, що фінансовий аспект є одним із головних, що визначають успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Аналіз результатів першого етапу децентралізації в Україні та стану виконання місцевих бюджетів свідчить про

позитивні наслідки фінансової децентралізації, що виявляються у щорічному зростанні обсягів власних ресурсів місцевих бюджетів, їхньої частки в структурі зведеного бюджету України, можливості органів місцевого самоврядування спрямовувати кошти на видатки розвитку та реалізацію інфраструктурних проектів. Однак існує ще ціла низка проблем, що перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Для успішного формування спроможних громад на державному рівні потребують законодавчого врегулювання питання щодо адміністративно-територіального устрою, служби в органах місцевого самоврядування, містобудівної діяльності, добровільного об'єднання територіальних громад.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 08.05.2019).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 08.05.2019).
3. Абрамова І.В. Теоретичне обґрунтування змісту та форм фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад. *Вісник Житомирського національного агроєкологічного університету*. 2017. № 1(59). Т. 2. С. 9–18.
4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. *Децентралізація дає можливості* : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (дата звернення: 08.05.2019).
5. Бюджетний моніторинг. *Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень* : веб-сайт. URL: <https://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/richnyu> (дата звернення: 08.05.2019).
6. Бюджет України. *Ціна держави* : веб-сайт. URL: <http://cost.ua/budget/revenue/> (дата звернення: 08.05.2019).
7. Фінансова децентралізація: в ДФС повідомили про зростання місцевих бюджетів. *Децентралізація дає можливості* : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10974> (дата звернення: 08.05.2019).
8. Децентралізація: коротко про головне. *Ціна держави* : веб-сайт. URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne> (дата звернення: 08.05.2019).
9. Топ-5 видатків Державного бюджету на розвиток регіонів 2019 року. *Ціна держави* : веб-сайт. URL: <http://cost.ua/news/663-top-5-expenditures-2019> (дата звернення: 08.05.2019).
10. Руснак А.В., Алещенко Л.О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 22–27.