

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет «Запорізька політехніка»

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ
з дисципліни «Управління фінансовими ресурсами
територіальних громад»
для здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем
«магістр» денної та заочної форм навчання спеціальностей
072 «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий
ринок» (Частина 1)

2025

Конспект лекцій з дисципліни «Управління фінансовими ресурсами територіальних громад» для здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем «магістр» денної та заочної форм навчання спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок» (Частина 1) / Укл. Н.Г. Фатюха – Запоріжжя: НУ «Запорізька політехніка», 2025.-132 с.

Укладач: к.е.н., доцент Н.Г. Фатюха

Рецензент: к.с.н., доцент О.П. Зоря

Відповідальний за випуск: к.е.н., доцент О.Г. Лищенко

Затверджено
на засіданні кафедри
«Облік та фінанси»
Протокол № 9
від 14 травня 2025 р.

Рекомендовано
до видання НМК БТЕ
Протокол № 7
від 18 травня 2025 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
ТЕМА 1. ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	6
1.1 Передумови об'єднання територіальних громад в умовах децентралізації	6
1.2. Організація та функціонування системи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади	12
1.3. Територіальне розмежування громад	23
1.4. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади	30
ТЕМА 2. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	37
2.1 Фінансова політика об'єднаних територіальних громад: економічна сутність, завдання та принципи	37
2.2 Види фінансової політики, її форми та функції	45
2.3 Формування та реалізація фінансової політики на місцевому рівні	53
2.4. Основні засади партисипативної концепції фінансової політики розвитку ОТГ	64
ТЕМА 3. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	85
3.1. Доходи об'єднаних територіальних громад	85
3.2. Міжбюджетні трансферти об'єднаних територіальних громад	97
3.3 Видатки об'єднаних територіальних громад	103
3.4.Бюджетний процес в об'єднаній територіальній громаді	113
Частина 2	

ВСТУП

Сучасні процеси трансформаційних перетворень в Україні, що характеризуються глобалізацією та інтеграцією, зумовлюють проведення необхідних реформ для забезпечення соціально-економічного розвитку країни.

Проблеми формування територіальних громад, розподілу і використання їхніх фінансових ресурсів належать до найбільш гострих. Головними причинами цього є обмеженість фінансових ресурсів територіальних громад, недосконалі механізми національної фінансової системи, низький рівень залучення сучасних технологій управління бюджетами, недостатня обізнаність тощо.

Реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади стала каталізатором щодо переосмислення поглядів на формування власних фінансових ресурсів територій та мотивацію щодо потреби залучення альтернативних джерел наповнення бюджетів і стимулювання місцевого економічного розвитку.

Управління фінансовими ресурсами та бюджетом територіальних громад є основою діяльності органів місцевого самоврядування та спрямоване на прозоре і раціональне використання фінансових ресурсів територій.

Метою вивчення дисципліни є формування теоретичних знань та набуття практичних вмінь і навичок для оцінювання фінансової спроможності громад та територій, здатність ухвалювати управлінські рішення та забезпечувати умови їх реалізації.

Завдання:

- засвоїти теоретичні основи та принципи управління фінансовими ресурсами територіальної громади;
- знати основні прийоми планування фінансових ресурсів територіальної громади;
- засвоїти основи організації бюджетного процесу на місцевому рівні;
- знати особливості залучення альтернативних ресурсів до місцевого бюджету;
- набути навички застосовувати антикорупційного інструментарію у сфері управління фінансовими ресурсами територіальної громади.

Оволодіння дисципліною «Управління фінансовими ресурсами територіальних громад» дозволить майбутнім магістрам досягти розуміння суті основних засад об'єднання територіальних громад в умовах децентралізації на теоретичному та прикладному рівнях, а також вивчити механізм формування доходів і видатків бюджетів ОТГ, порядок розрахунку фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади та інструменти забезпечення її стабільного функціонування.

У результаті вивчення навчальної дисципліни студент повинен отримати:

а) загальні компетентності:

1) здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу (ЗК1);

2) здатність приймати обґрунтовані рішення (ЗК5).

3) вміння виявляти, ставити та вирішувати проблеми. ЗК4;

б) фахові компетентності:

1) здатність застосовувати управлінські навички у сфері фінансів, банківської справи та страхування (СК03);

2) здатність до пошуку, використання та інтерпретації інформації, необхідної для вирішення професійних і наукових завдань в сфері фінансів, банківської справи та страхування (СК07).

Результати навчання з дисципліни «Управління фінансовими ресурсами територіальних громад» деталізують такі очікувані результати навчання:

-використовувати фундаментальні закономірності розвитку фінансів, банківської справи, страхування та фондового ринку у поєднанні з дослідницькими і управлінськими інструментами для здійснення професійної та наукової діяльності. (РН01);

-застосовувати управлінські навички у сфері фінансів, банківської справи, страхування та фондового ринку (РН09);

-здійснювати діагностику і моделювання фінансової діяльності суб'єктів господарювання (РН 10);

-обґрунтувати вибір варіантів управлінських рішень у сфері фінансів, банківської справи, страхування та фондового ринку та оцінювати їх ефективність з урахуванням цілей, наявних обмежень, законодавчих та етичних аспектів (РН 12).

ТЕМА 1. ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1 Передумови об'єднання територіальних громад в умовах децентралізації

Згідно ст.2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] **місцеве самоврядування в Україні** - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Представницький орган місцевого самоврядування - виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [1, ст.1]

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад [1,ст.3]

Територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [1,ст.1].

Європейська хартія місцевого самоврядування трактує **поняття територіальної громади** як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, здійснюючи свою діяльність в рамках закону, під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення [2].

Головне призначення місцевого самоврядування – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних

громад якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Сьогодні саме ці завдання стоять на порядку денному. Стратегічними цілями децентралізації є ефективна система влади, високий рівень спроможності регіонів, висока якість послуг, а її кінцевою метою є створення безпечного та комфортного середовища для життя людей в Україні шляхом побудови ефективної системи влади. [3].

У 2014 р. в Україні започаткована реалізація реформи децентралізації, основними завданнями якої визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно - територіального устрою. В рамках реформи відбуваються принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад [4].

Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Тому організація сучасної системи державного управління має базуватися насамперед на принципі субсидіарності. Отже органи місцевого самоврядування наділені власними та делегованими повноваженнями [5].

Згідно ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» **власні повноваження** – це повноваження, закріплені нормами муніципального права за суб'єктами місцевого самоврядування, щодо вирішення питань місцевого значення, тобто справ, що безпосередньо стосуються життєдіяльності громади і відповідають її управлінським та фінансовим можливостям.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та закону «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і

повноважень місцевого самоврядування у законодавчо визначених межах [1].

Надані повноваження – це повноваження, вилучені з компетенції органів виконавчої влади та передані органам місцевого самоврядування [6, с. 12].

Делеговані повноваження передбачають тимчасове виконання відповідних повноважень на договірних засадах та за згодою того органу, якому повноваження делегуються [5, с.13]. *Чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності є важливим елементом реформи місцевого самоврядування [7]*

У Конституції України визначено перелік повноважень територіальної громади та утворюваних нею органів (власні повноваження).

Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, які, своєю чергою, делегують велику кількість власних повноважень обласним та районним державним адміністраціям.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". [7, ст.29].

В Україні, унаслідок децентралізації повноваження, які в умовах функціонування сільських, селищних та міських (районного значення) рад належали до повноважень райдержадміністрацій та районних рад, було делеговано на рівень об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Таким чином утворюються нові адміністративно-територіальні одиниці, що отримують (у разі об'єднання) додаткові фінансові

ресурси, розширені повноваження та прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом. Об'єднання відбувається унаслідок добровільного волевиявлення жителів кількох сіл про об'єднання їхніх органів самоврядування. Алгоритми процесів об'єднання громад, де ініціатором виступає сільський (селищний або міський) голова та депутати сільської (селищної або міської) ради, члени територіальної громади, **органи самоорганізації населення (ОСН)** демонструють рис. 1.1. та 1.2., відповідно до норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6, с. 16-18].

Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською. Таким чином, суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст, які об'єднуються на принципах конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли своє рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. **Об'єднана територіальна громада є правонаступником** всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою [8, стаття 8].

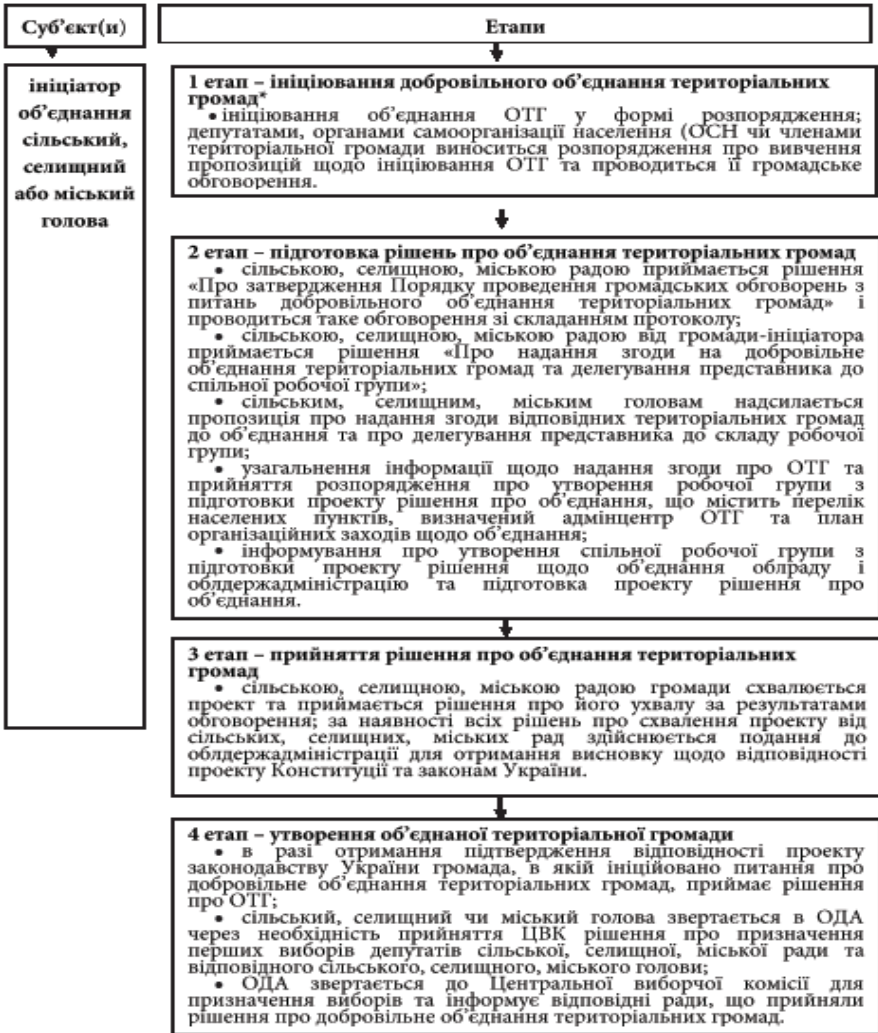


Рисунок 1.1- Алгоритм процесу об'єднання громад, де ініціатором виступає сільський (селищний або міський) голова

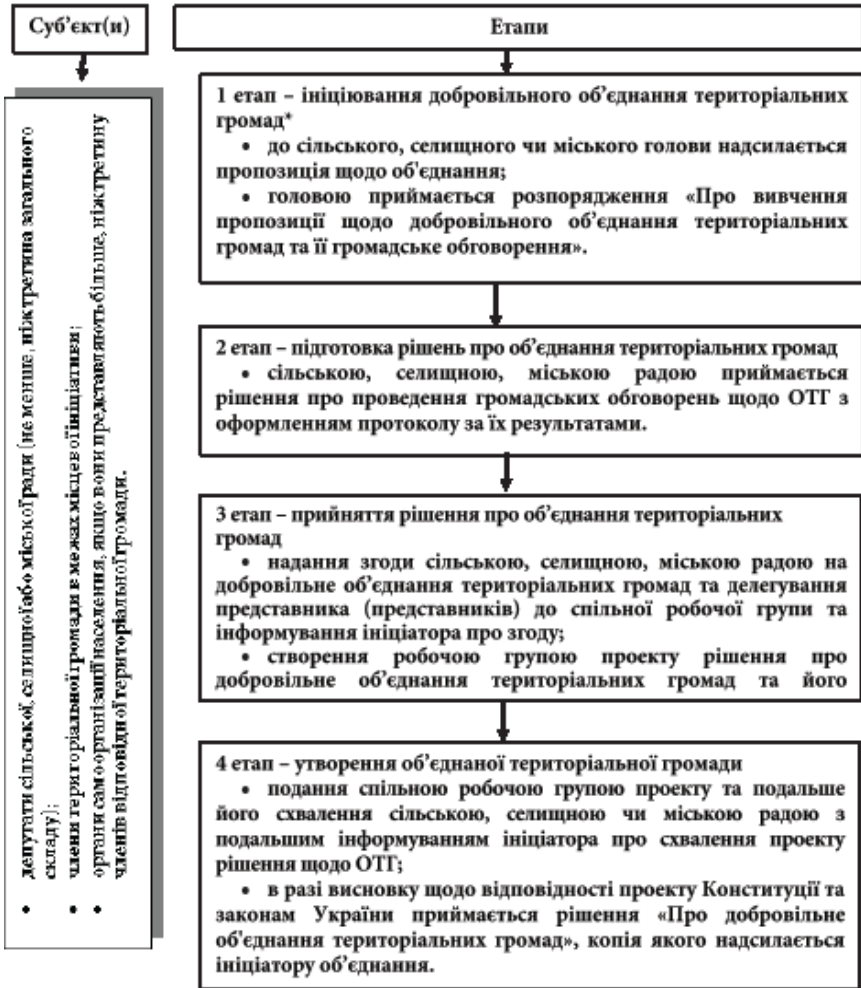


Рисунок 1.2 - Алгоритм процесу об'єднання громад, де ініціаторами виступають депутати сільської (селищної або міської) ради, члени територіальної громади, ОСН

Формування сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої

демократії супроводжується наділенням територіальних громад повноваженнями та ресурсами. Реформа адміністративно-територіального устрою та запровадження в Україні основ фінансової децентралізації передбачають фінансову, організаційну та управлінську незалежність об'єднаної територіальної громади від центральних органів влади та їх рішень. Тому в результаті добровільного об'єднання мають утворитися територіальні громади, 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 – так звані «спроможні» територіальні громади [9, п.2; 6, с.22].

Формування спроможних територіальних громад здійснюється шляхом:

- розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією проекту перспективного плану;
- схвалення проекту перспективного плану Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою;
- затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів;
- добровільного об'єднання територіальних громад;
- формування органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад [9, п.4]

Приєднання до ОТГ може ініціюватися лише суб'єктами суміжної територіальної громади. Таким чином, ініціювати приєднання можуть лише селищні, сільські ради. При цьому ОТГ лише розглядає пропозицію про добровільне приєднання та не може бути його ініціатором. Така ініціатива має виходити від суміжної сільської або селищної територіальної громади, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад належить до даної ОТГ [6, с.14].

1.2. Організація та функціонування системи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади

Реалізація політики інтегрування України до Європейського Співтовариства передбачає необхідність побудови системи управління відповідно до європейських принципів організації управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови місцевого самоврядування [6, с.28].

Таблиця 1.1-Моделі організації місцевого самоврядування в європейських країнах [10]

Модель	Англосаксонська	Континентальна	Змішана
Країна	Великобританія	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Німеччина, Австрія
Характеристика моделі	представницькі органи місцевого самоврядування обираються населенням самостійно; контроль центру за діяльністю місцевих органів має опосередкований характер – здійснюється непрямым шляхом через відповідні міністерства, а також через судові органи; органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом – позитивний принцип правового регулювання.	поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування; певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою; обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування; органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом – негативний принцип правового регулювання.	реалізація єдиних національних інтересів здійснюється через діяльність органів місцевого самоврядування; у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації; діє право та обов'язок місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність; значна частина повноважень державної влади делегується органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам.
Інтеграція моделей європейського самоврядування в Україні	сприяє високому рівню автономії місцевого самоврядування, виборності та контролю з боку населення; місцеве самоврядування є складовою частиною механізму держави.	передача значної кількості загальнодержавних функцій на місцевий рівень; для здійснення своїх функцій місцеве самоврядування має реальну матеріально-фінансову базу.	поєднання автономії місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням на більш високому рівні.

Щодо забезпечення автономності місцевих рад, то загальним і

вкрай важливим елементом інституту місцевого самоврядування в країнах Євросоюзу є багатосторонній суверенітет місцевих рад у власній сфері діяльності, який виражається такими видами: територіальним, організаційним, фінансовим суверенітетом, а також суверенітетом у питаннях планування, підбору кадрів і дій та будується на основі впровадження принципу субсидіарності [6, с.30].

Територіальний суверенітет означає, що громади на своїй території відповідають за вирішення місцевих справ. Організаційний суверенітет передбачає повноваження громад формувати свій орган управління відповідно до власних уявлень та доцільності. **Фінансовий суверенітет означає, що громади для вирішення своїх завдань можуть відкривати власні фінансові джерела. Суверенітет дій** охоплює видання місцевих правових приписів і адміністративних актів та інші суверенні заходи. Законодавства більшості європейських країн про місцеве самоврядування не виключають можливості об'єднання муніципалітетів. Досвід країн Євросоюзу пропонує й варіанти вирішення завдань, що виходять за межі можливостей органу місцевого самоврядування. Зокрема, окрім створення надмуніципальних утворень практикуються такі варіанти:

- купівля послуг “великого” муніципалітету кількома “малими” муніципалітетами (типовими послугами, за якими укладаються такі угоди, є створення притулків і кризових центрів);

- створення організацій, до керівних органів яких входять представники кількох муніципалітетів (типовими прикладами є компанії щодо забезпечення транспортними послугами);

- партнерство між декількома муніципалітетами в реалізації великих проектів (наприклад, під час будівництва підприємств з переробки відходів) тощо [11].

Територіальна громада здійснює своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Організація та функціонування системи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади здійснюється відповідно до положень Конституції та законів України, а також статуту громади, включаючи:

- територіальну громаду, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень;

– внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів об'єднаної громади. Внутрішні громади безпосередньо беруть участь у вирішенні питань, віднесених законом до відання об'єднаної територіальної громади, її органів та посадових осіб шляхом використання форм прямої демократії: загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо;

– раду – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє – об'єднану територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України; представляє інтереси членів внутрішніх громад в органах державної влади;

– міського (селищного, сільського) голову, який є головною посадовою особою територіальної громади;

– виконавчі органи ради (виконавчий комітет, управління, відділи, служби тощо);

– старост селищ(а), сіл, що представляють інтереси членів кожної з внутрішніх громад в органах місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади і обираються на строк повноважень місцевої ради;

органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які проживають на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення окремих питань місцевого значення (створюються і функціонують відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» [12, ст.2].

Отже, **територіальні громади, які об'єднуються в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду**, – утворюють єдині органи місцевого самоврядування та обирають відповідно, сільського, селищного, міського голову. Територія громади є нерозривною, її межі визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися (міст(а), селищ(а), сіл), а її фінансовою основою є сукупність місцевих фінансових ресурсів, за допомогою яких забезпечується реалізація власних завдань та функцій місцевого самоврядування, а також виконання делегованих повноважень на території громади.

Для об'єднаних громад Бюджетним кодексом України визначено норми, що передбачають встановлення прямих відносин

таких громад з державним бюджетом, гарантування трансфертів, що надаються з державного бюджету для вирівнювання податкоспроможності територій, а також субвенцій (медичних, освітніх тощо), розширення дохідної бази їх бюджетів. Для об'єднаних територіальних громад відкрито можливості в отриманні субвенцій на виконання інвестиційних проектів [6, с.33].

Усі складові системи місцевого самоврядування територіальної громади побудовано із дотриманням принципів (рис. 1.3.)

Таблиця 1.2- Компетенція територіальної громади щодо вирішення питань місцевого самоврядування[13]

Компетенція територіальної громади	Питання, що не належать до компетенції територіальної громади
1) всі питання, вирішення яких, відповідно до законів України, здійснюється на місцевому референдумі	1) прийняття рішень з питань, віднесених до компетенції органів державної влади, що поширюють свою юрисдикцію на територію громади (Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних органів, органів судової влади тощо)
2) питання, віднесені до повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади	2) прийняття рішень з питань, віднесених відповідно до принципу субсидіарності до компетенції обласної та районної рад
3) органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу	3) прийняття рішень з питань щодо місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, обрання, призначення і звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування територіальної громади (за винятком голови громади та сільських, селищних(ого) старост), інших працівників органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ і організацій у населених пунктах громади
	4) прийняття рішень в частині делегованих законом повноважень органів виконавчої влади, віднесених до компетенції виконавчих органів ради



Рисунок 1.3 - Принципи організації системи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади [13]

В системі місцевого самоврядування України присутня тригілкова система стримування і противаг (рис. 1.4). Вона вказує на те, що усі три гілки місцевого самоврядування перебувають під взаємним контролем. На прикладі ОТГ це виглядає наступним чином [14]:

1. Рада ОТГ за поданням голови створює виконавчий комітет (депутати не мають права вносити до нього свої кандидатури) і може через депутатів лише підтримати чи відхилити кандидатури, запропоновані головою.

Голова ОТГ скликає і головує на засіданнях ради та виконкому, формує порядок денний таких засідань, вносить на розгляд проекти рішень. Голова має право своїм розпорядженням зупиняти рішення ради та виконкому.

2. Рада ОТГ має право розпустити виконавчий комітет та достроково припинити повноваження голови.

Таким чином, рівень голови (гілка влади) побудований за принципами владної вертикалі. Виконавчий комітет ОТГ наділений функціями як органу місцевого самоврядування, так і повноваженнями органу виконавчої влади (наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я тощо). Гілки (рівні) ради та виконкому формуються через нормативне закріплення їх як вільних колегіальних органів, де рішення хоча і приймаються ними як колегіальними органами, однак до їх складу входять/можуть входити особи, які виконують відповідні службові обов'язки на громадських засадах. Законодавство надає право ухвалювати рішення, обов'язкові до виконання на території юрисдикції відповідної ради, лише раді і виконкому. Голова, маючи розпорядчі та адміністративні функції, може видавати розпорядження, які стосуються виключно процедурних питань – скликати, внести на розгляд, уповноважити, призначити, звільнити, відрядити тощо.

По відношенню до підприємств, установ і організацій, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, відповідні органи і посадові особи територіальної громади здійснюють такі функції:

- утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, установи і організації громади в інтересах територіальної громади;

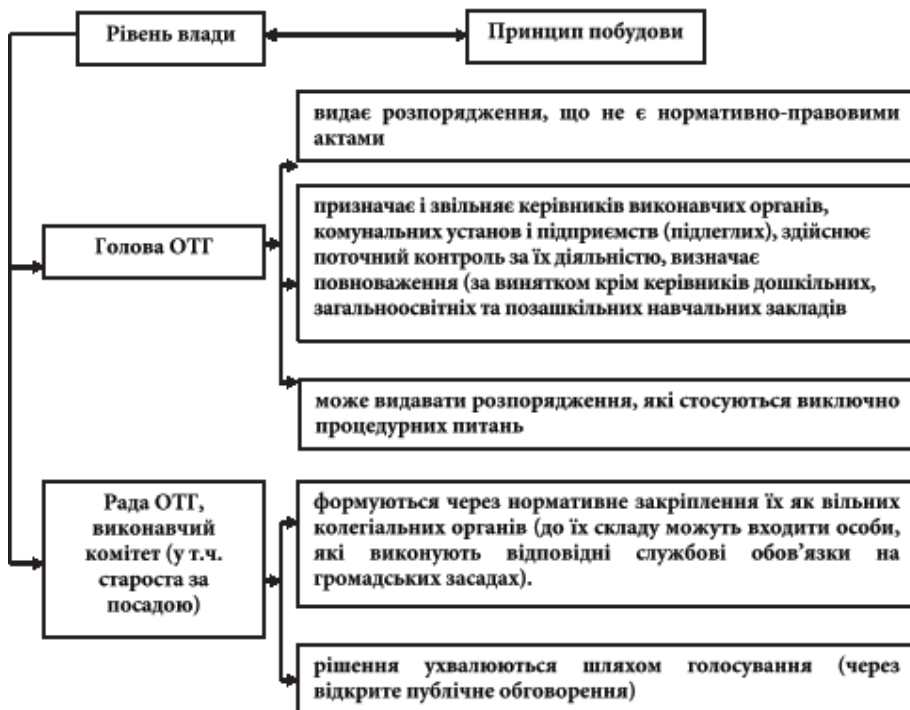
- призначають та звільняють з посади їхніх керівників;

- визначають цілі, функції, організаційні форми і порядок діяльності та затверджують статuti створюваних ними підприємств, установ і організацій;

- встановлюють у порядку і в межах, визначених законодавством, економічно обґрунтовані ціни та тарифи на продукцію і послуги комунальних підприємств;

- приймають, у визначених законодавством межах, рішення про відчуження об'єктів комунальної власності, передачу їх в оренду

чи концесію, а також рішення щодо переліку об'єктів комунальної



власності, які не підлягають приватизації;

Рисунок 1.4 - Тригілкова система стримування і противаг у місцевому самоврядуванні [6, с.37]

– визначають порядок використання прибутку і доходів підприємств, установ і організацій, встановлюють для них розмір частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

– приймають рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їхнього здійснення;

– приймають рішення про спільне з іншими

територіальними громадами використання об'єктів комунальної власності для задоволення спільних потреб у порядку співробітництва територіальних громад;

–вирішують відповідно до законодавства питання про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

–контролюють ефективність і законність використання майна комунальних підприємств, установ і організацій міста (селища, села) в порядку, визначеному чинним законодавством і статутом.

З підприємствами, установами і організаціями, які не перебувають у комунальній власності громади, органи і посадові особи територіальної громади будують свої відносини на договірній та податковій основі. При цьому, органи і посадові особи Територіальної громади в межах своїх повноважень, визначених законодавством і статутом, можуть приймати рішення щодо:

–надання пільг по місцевих податках та зборах категоріям підприємств, установ і організацій, діяльність яких має важливе значення для соціально-економічного і культурного розвитку громади, її населених пунктів;

–надання згоди на зміну функціонального призначення об'єктів соціальної сфери, якими управляють ці підприємства, установи і організації ;

–встановлення, відповідно до чинного законодавства, норм та правил ведення ними господарської діяльності з питань, що стосуються екологічної безпеки та соціально-економічного і культурного розвитку громади;

–розміщення замовлень на проведення робіт і надання послуг по благоустрою території громади, її населених пунктів, обслуговування населення, будівництва та ремонту комунального житла, нежитлових будівель, що знаходяться у комунальній власності громади, виробництва продукції та виконання інших робіт за рахунок бюджетних коштів територіальної громади або залучених коштів підприємств, установ та організацій;

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території громади нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких

згідно з чинними нормативами включає територію громади або її частину [13].

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів місцевого самоврядування закріплено згідно з принципом розподілу владних функцій, тобто: визначається компетенція самих органів – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, і окремо визначено повноваження посадових осіб місцевого самоврядування – сільського, селищного, міського голови [1]. Повноваження старости визначається законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Старостинський округ – утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів [1, ст.54].

Згідно положень закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15] для обох посадових осіб – голови ОТГ та старости – визначено чіткий перелік повноважень, які разом із нормативно встановленими правами кожного, утворюють їх правовий статус. Своєю чергою, це визначає напрями та зміст службових відносин голови ОТГ і старости в системі місцевого самоврядування. У засіданнях виконавчого комітету, на яких головує сільський, селищний, міський голова кожен з них має право лише одного ухвального голосу – тобто, голова ОТГ, не зважаючи на його головування на засіданнях виконкому, не має будь-яких інших переваг відносно решти членів виконавчого комітету, включаючи й старосту [14].

Так, **повноваження голови** дають змогу їх реалізовувати на усій території об'єднаної громади, тоді як юрисдикція **старости** здебільшого обмежується територією старостинського округу, зводячи його повноваження до наступного [1, ст.54]:

- уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

- бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу. Бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради;

- має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу, на засіданнях органів самоорганізації населення, що діють у межах відповідного старостинського округу;

- сприяє жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру);

- бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;

- бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

- бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

- бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

- бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю;

- отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх

посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

- сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі;

- здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України.

Виконавчий комітет відповідної місцевої ради є виконавчим органом, який утворюється нею на строк дії її повноважень (5 років), для виконання визначених законом завдань. Секретар сільської, селищної, міської ради входить до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою. **Сільська, селищна, міська рада** за пропозицією сільського, селищного, міського голови може прийняти рішення **про входження старост до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою** [1,ст.51]

Таким чином відповідна місцева рада ОТГ своїми рішеннями як нормотворчими актами визначає необхідні для громади кінцеві суспільно корисні результати, а її виконавчий комітет забезпечує їх настання, здійснюючи для цього і нормотворчу, і управлінську діяльність за рахунок реалізації більш ширших повноважень. Рішення виконавчого комітету з питань, які належать до компетенції виконавчих органів ради, можуть бути нею скасовані крім того, відповідній раді ОТГ належить право скасовувати акти виконавчих органів ради, які не відповідають законодавству України. Виконавчий комітет є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила.

Основний зміст належних раді повноважень полягає у тому, що вони можуть вирішуватися виключно на пленарних засіданнях ради. Розпорядження голови ОТГ, рішення ради та її виконавчого комітету, які підписує голова ОТГ, є обов'язковими до виконання старостою. Що стосується рішень ради ОТГ та її виконавчого комітету, підписаних головою, то вони є актами колегіального органу влади, а не голови ОТГ як суб'єкта одноосібної влади.

Таким чином, крім іншого, повноваження старост полягають у представленні інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, так як функція старости поєднує членів громади і місцеву владу [6, с. 42-43.].

1.3. Територіальне розмежування громад

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті в країні створено 1469 спроможних територіальних громад (в т.ч. 31 тергромад на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей).

З січня 2021 року усі громади (крім тих, які знаходяться на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей і Криму) перейшли на прямі відносини з Державним бюджетом, отримали більше повноважень і стали відповідальними за усе, що відбувається на їхній території. Ці громади відтепер мають однаковий статус, працюють в рівних умовах і мають рівні можливості для розвитку [24].

Методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно - територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування – Міністерство розвитку громад та територій України, та затверджується Кабінетом Міністрів України.

24 липня 2021 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», яким внесено зміни до Земельного кодексу України й інших законодавчих актів стосовно планування використання земель. Закон містить зміни щодо запровадженням **комплексного планування розвитку територій об'єднаних територіальних громад** [25].

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та

традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території.

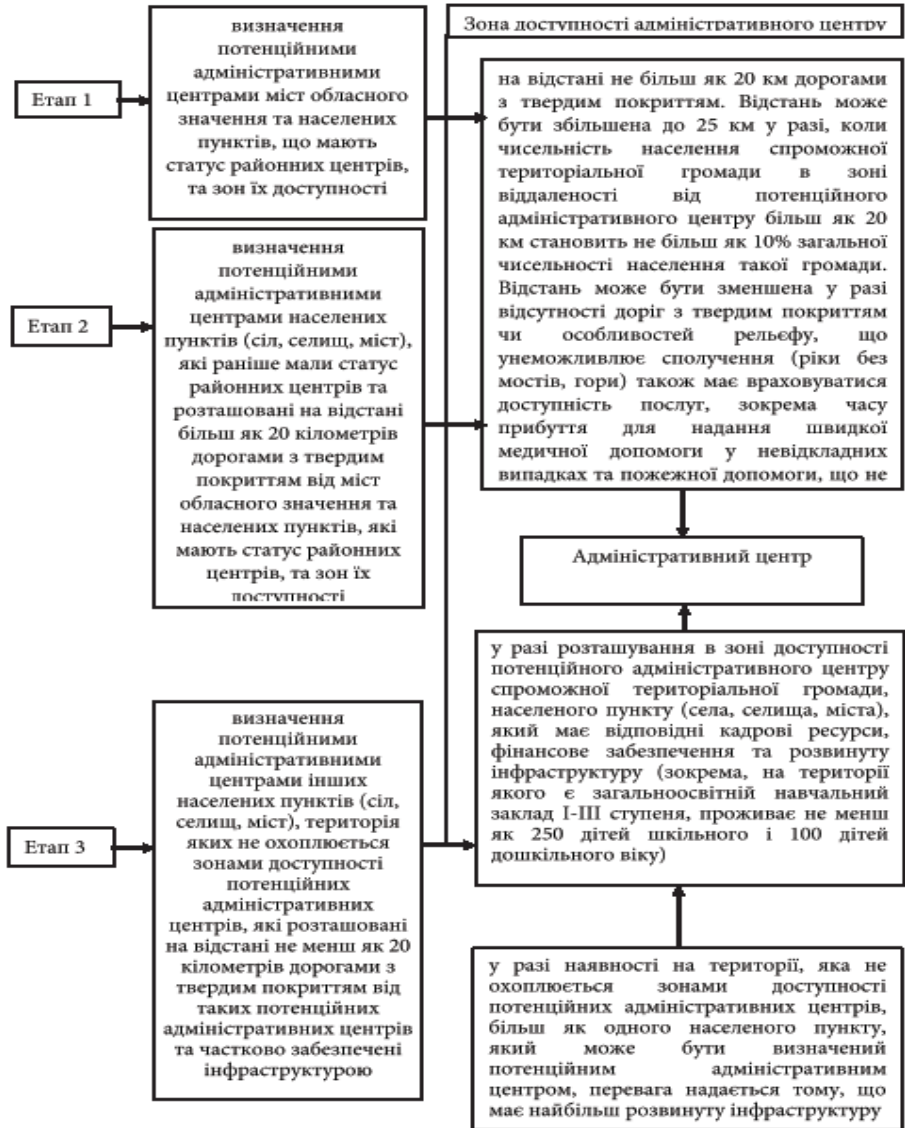


Рисунок 1.5 - Послідовність формування спроможних територіальних громад [9,23]

Комплексний план розробляється на всю територію територіальної громади. Комплексний план не розробляється, якщо територія громади включає лише територію населеного пункту.

Комплексний план передбачає узгоджене прийняття рішень щодо цілісного (комплексного) просторового розвитку населених пунктів як єдиної системи розселення і території за їх межами.

Комплексний план розробляється та затверджується з метою забезпечення сталого розвитку територіальної громади з дотриманням принципу збалансованості державних, громадських та приватних інтересів та з урахуванням концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (за наявності).

Комплексний план включає планувальні рішення щодо перспективного використання всієї території територіальної громади, а також:

– *генеральний план населеного пункту* - адміністративного центру територіальної громади;

– *генеральні плани населених пунктів та детальні плани території у межах території територіальної громади*, затверджені до прийняття комплексного плану, які відповідно до цієї статті визнані такими, що відповідають вимогам законодавства, узгоджуються з планувальними рішеннями комплексного плану і підлягають включенню до нього;

– *генеральні плани населених пунктів у межах території територіальної громади*, необхідність розроблення яких встановлена рішенням про затвердження комплексного плану (включаються до складу комплексного плану одночасно з їх затвердженням);

– *планувальні рішення генеральних планів інших населених пунктів та детальних планів територій у межах території територіальної громади в обсязі, визначеному Кабінетом Міністрів України;*

– *детальні плани території у межах території територіальної громади* (включаються до складу комплексного плану одночасно з їх затвердженням);

– *межі функціональних зон усієї території територіальної громади* з вимогами до забудови та ландшафтної організації таких зон (плани зонування територій населених пунктів у межах території територіальної громади розробляються у складі генеральних планів та

включаються до складу комплексного плану одночасно із затвердженням відповідних генеральних планів);

– *історико-архітектурні опорні плани історичних ареалів населених пунктів, внесених до Списку історичних населених місць України (включаються до складу комплексного плану як невід’ємні складові генеральних планів відповідних населених пунктів).*

Комплексний план розробляється за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради, виконавчий орган якої у встановлений у такому рішенні строк.

Комплексний план містить просторові дані, метадані та інші елементи, що складають його проектні рішення, і розробляється у формі електронного документа, формат якого визначається Кабінетом Міністрів України. Комплексний план підписують кваліфікованими електронними підписами відповідальні особи, які його розробили, - архітектор, який має відповідний кваліфікаційний сертифікат, та сертифікований інженер-землевпорядник. У разі якщо у процесі розроблення комплексного плану його проект зазнав змін (після проведення громадського обговорення, експертизи тощо), такі зміни також засвідчуються кваліфікованими електронними підписами відповідальних осіб, які розробили комплексний план.

Склад та джерела отримання вихідних даних для розроблення комплексного плану визначаються Кабінетом Міністрів України. Замовник та розробник комплексного плану мають право на їх безоплатне отримання від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій у наявній (цифровій, текстовій, графічній та іншій) формі.

Комплексний план підлягає експертизі містобудівної документації в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Комплексний план підлягає стратегічній екологічній оцінці.

Комплексний план розглядається і **затверджується сільською, селищною, міською радою протягом трьох місяців з дня його подання.**

Формуються проектні рішення комплексного плану щодо перспективного використання території територіальної громади. Далі відбувається затвердження комплексного плану.

У разі якщо рішенням про затвердження комплексного плану встановлена необхідність розроблення генерального плану населеного пункту, комплексний план повинен містити межі функціональних зон

у такому населеному пункті та інші складові плану зонування території такого населеного пункту в обсязі, визначеному Кабінетом Міністрів України. До затвердження генеральних планів таких населених пунктів функціональне призначення територій у їх межах визначається відповідно до комплексного плану.

Після затвердження комплексного плану відомості про такі земельні ділянки підлягають внесенню до Державного земельного кадастру.

Строк дії комплексного плану - не обмежений.

Зміни до комплексного плану можуть вноситися за результатами містобудівного моніторингу, але не частіше одного разу на рік.

Такі зміни розробляються, узгоджуються та затверджуються в порядку, визначеному цим Законом та Законом України "Про землеустрій" для розроблення, узгодження та затвердження комплексного плану.

У разі виникнення державної необхідності рішення про розроблення змін до комплексного плану приймається за ініціативою Кабінету Міністрів України, який у такому разі забезпечує фінансування розроблення таких змін.

Умови та порядок отримання субвенції на розроблення комплексних планів

Субвенція спрямовується на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад.

Не допускається спрямування субвенції на погашення штрафних санкцій, що нараховуються за порушення умов договорів.

Умовами надання субвенції є:

- прийняття відповідною сільською, селищною, міською радою або військово-цивільною адміністрацією населеного пункту в разі її утворення рішення щодо розроблення комплексного плану;

- затвердження у встановленому порядку завдання на розроблення комплексного плану;

- наявність актуалізованої картографічної основи в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000 для розроблення комплексного плану згідно із завданням на його розроблення;

- співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством, послуг з розроблення комплексного

плану в обсязі, що перевищує розрахований згідно з пунктом 9 цих Порядку та умов граничний розмір субвенції відповідного бюджету місцевого самоврядування (якщо вартість послуг з розроблення комплексного плану перевищує граничний розмір субвенції відповідного бюджету місцевого самоврядування);

- забезпечення фінансування послуг з експертизи містобудівної документації комплексного плану за рахунок коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад або військово-цивільні адміністрації населених пунктів у разі їх утворення подають облдержадміністраціям заяви про надання субвенції, в яких зазначається:

- найменування територіальної громади;
- площа території територіальної громади;
- чисельність територіальної громади;
- кількість населених пунктів, територія яких входить до складу території територіальної громади;
- назва населеного пункту - адміністративного центру територіальної громади, його площа та чисельність населення;
- назви інших населених пунктів, територія яких входить до складу території територіальної громади, їх площа та чисельність населення;
- вартість послуг з розроблення комплексного плану;
- строк розроблення комплексного плану;
- інформація щодо наявності актуалізованої картографічної основи в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000 для розроблення комплексного плану [25].

Необхідним правовим регулюванням для об'єднання територіальних громад є вимоги щодо генерального плану, зонування території, детальних планів забудови [16, 17, 6, с.55]

Схеми планування території областей та районів затверджуються рішенням відповідних рад за умови отримання позитивного висновку державної експертизи [17].

Рішення про розроблення генерального плану населеного пункту приймає відповідна місцева рада.

Для вирішення питань у сфері земельних відносин розв'язання органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження у вирішенні питань забудови (відведення земельних

ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності); належної бази оподаткування; надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території.

Сформовані земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності передаються у комунальну власність ОТГ (чи земельних ділянок комунальної власності у державну власність) [18].

1.4. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади

Одним із головних завдань об'єднаної територіальної громади є створення умов для розвитку її мешканців. Аби кошти використовувались для зростання, – необхідне стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади, включаючи можливості залучення та ефективного використання коштів Державного фонду регіонального розвитку [19].

З урахуванням схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад, – відбувається формування і реалізація прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. Однією з ознак «стратегічності» плану є довгостроковий (понад 7 років) період планування. Тому у період становлення передбачається розробка середньострокового (на 3-5 років) плану розвитку ОТГ. У подальшому (коли будуть визначені базові умови функціонування ОТГ) розробляються стратегічні (довгострокові) плани їх розвитку [6, с.65-66].

План (програма) соціально - економічного розвитку об'єднаної територіальної громади – документ, що розробляється, як правило, на виконання місцевої стратегії та забезпечує її реалізацію, конкретизує завдання та заходи у рамках цілей місцевої стратегії, відповідальних виконавців та строки виконання заходів, орієнтовні обсяги фінансування, джерела фінансування та індикатори (показники) оцінки результативності виконання заходів [20].

Стратегія розвитку об'єднаної територіальної громади (місцева стратегія) – документ стратегічного планування, що визначає на довгостроковий (5-7років) період стратегічні та оперативні цілі, завдання для сталого економічного і соціального розвитку об'єднаної територіальної громади та який розробляється з урахуванням положень Закону України «Про засади державної регіональної політики» [21].

Формування і реалізація прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади здійснюється з урахуванням схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад. Система стратегічних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади включає:

- стратегію розвитку об'єднаної територіальної громади;
- план (програму) соціально-економічного розвитку громади.
- інші прогнозні і програмні документи (місцеві програми розвитку), в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі та відповідному регіоні, з урахуванням впливу зовнішніх та внутрішніх факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення.

Процес планування починається зі стратегічної платформи, яка визначає довгостроковий (стратегічний) горизонт планування (7-10 років) [6, с. 67-68].

Планування розвитку громади передбачає розроблення стратегічної платформи (Стратегії розвитку ОТГ).

Проект місцевої стратегії розвитку ОТГ розробляється виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади.

Розроблення проекту стратегії соціально-економічного розвитку ОТГ розпочинається не пізніше ніж за 6 місяців до завершення строку реалізації чинної регіональної стратегії. Проект місцевої стратегії рекомендується розробляти на період 5-7 років з урахуванням положень Державної стратегії регіонального розвитку України та відповідної регіональної стратегії розвитку [6, с.69-72].

Розробка стратегії. Етапи розробки стратегії розвитку ОТГ подано на рис. 1.7.

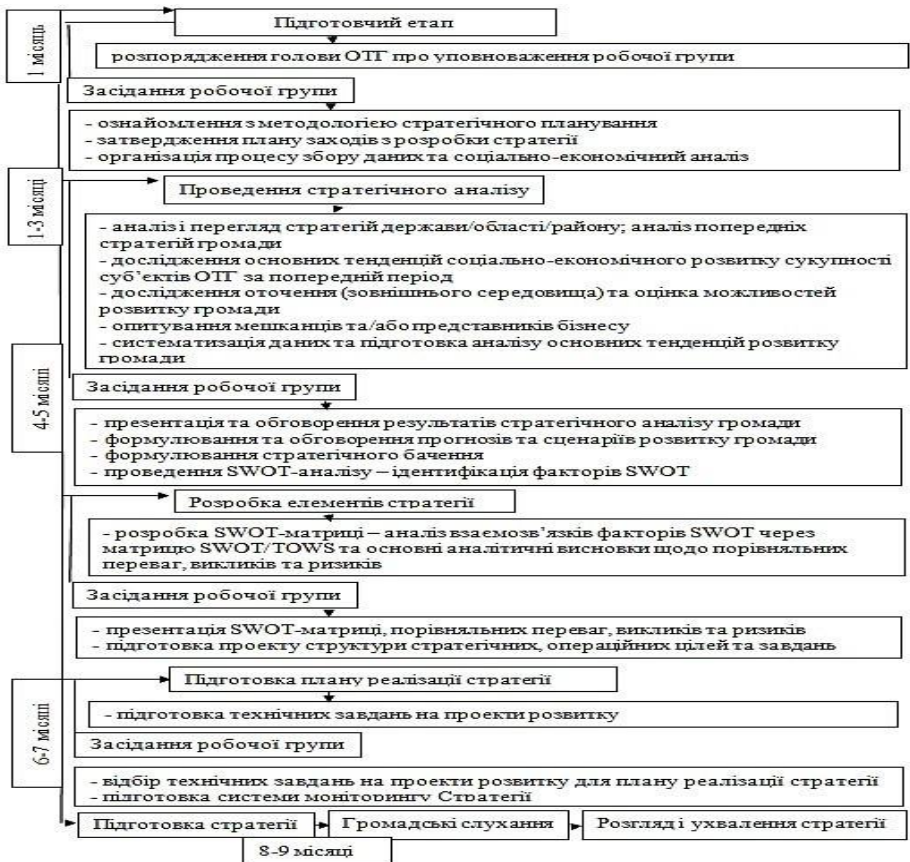


Рисунок 1.7 - Етапи реалізації стратегії розвитку ОТГ

Джерелом інформації для визначення стану розвитку об'єднаної територіальної громади є:

- первинна статистична інформація та адміністративні дані об'єднаної територіальної громади;
- офіційні статистичні дані, адміністративні дані та показники територіальних органів інших центральних органів

виконавчої влади, районної та обласної держадміністрацій тощо;

Для визначення об'єктивного стану розвитку об'єднаної територіальної громади використовуються показники, розраховані на 1 жителя, а також проводиться їх порівняння з відповідними показниками суміжних адміністративно територіальних одиниць, інших об'єднаних територіальних громад.

Характеристика порівняльних переваг, викликів та ризиків перспективного розвитку об'єднаної територіальної громади може здійснюватися на основі оцінки стартових умов місцевого розвитку шляхом SWOT-аналізу. Складовими SWOT-аналізу є:

- сильні сторони – наявні внутрішні позитивні фактори або ресурси об'єднаної територіальної громади, які можуть бути використані для формування конкурентних переваг;

- слабкі сторони – наявні внутрішні негативні фактори об'єднаної територіальної громади, які заважають її розвитку та можуть бути визначені як протилежності сильним чи як відсутність деяких сильних сторін;

- можливості – позитивні фактори зовнішнього впливу (наявні або найбільш ймовірні), які можна використати для розвитку об'єднаної територіальної громади;

- загрози – негативні фактори зовнішнього впливу (наявні або найбільш ймовірні), які перешкоджають розвитку об'єднаної територіальної громади.

На основі SWOT-аналізу виявляються логічні взаємозв'язки між внутрішніми (сильні та слабкі сторони) та зовнішніми (можливості та загрози) факторами, які мають стратегічне значення для розвитку об'єднаної територіальної громади. Саме ці взаємозв'язки дозволяють сформулювати порівняльні переваги, виклики і ризики, які є основою формулювання стратегічних та оперативних цілей розвитку об'єднаної територіальної громади на середньо- та довгострокову перспективу.

У сценарії розвитку визначається найбільш вірогідний варіант розвитку об'єднаної територіальної громади на відповідний період. Зазначений сценарій описує послідовність подій від теперішнього до майбутнього стану розвитку ОТГ, що ґрунтується на припущеннях, які стосуються формування комбінацій сильних та слабких сторін, можливостей та загроз. Необхідною умовою для підготовки сценаріїв

є прогнози, побудовані на статистично зафіксованих тенденціях і кількісних показниках, з урахуванням особливостей функціонування тих секторів і сфер економіки, які є найбільш вагомими для цієї території. Це можливо здійснити на підставі демографічного та економічного прогнозів розвитку об'єднаної територіальної громади, а також шляхом обговорення з громадськістю.

Рекомендовано опрацювати кілька варіантів сценаріїв розвитку: базовий, оптимістичний та песимістичний. Альтернативні базовому сценарію необхідні для подальшого перегляду, корекції (у разі потреби) цілей місцевої стратегії та стратегічного бачення.

Стратегічне бачення – стислий і узагальнений опис майбутнього територіальної громади після реалізації місцевої стратегії.

Стратегічні цілі розвитку об'єднаної територіальної громади – описані у формальному вигляді орієнтири, яких бажано досягти в довго - або середньо-строковому періоді та для визначення яких рекомендується використовувати комплексний підхід, тобто створювати систему 2-4 цілей, які мають відображати потреби об'єднаної територіальної громади, відповідати стратегічному баченню, досягнення яких сприятиме комплексному розв'язанню кількох проблем розвитку.

Кожна стратегічна ціль включає оперативні цілі, які містять конкретні завдання, що дозволяє пов'язати місцеву стратегію з бюджетним плануванням. Для оперативної цілі доцільно обґрунтувати її вибір; визначити завдання, які передбачаються для її досягнення, а також систему індикаторів (критеріїв) для її досягнення.

Завдання місцевої стратегії мають відповідати стратегічним та оперативним цілям і спрямовуватися на розв'язання основних проблем та використання можливостей, визначених у аналітичній частині місцевої стратегії ОТГ. Аналіз відповідності положень місцевої стратегії Державній стратегії регіонального розвитку України та регіональній стратегії розвитку здійснюється шляхом порівняння їх оперативних цілей.

Система стратегічних та програмних документів соціально - економічного розвитку об'єднаної територіальної громади включає план (програму) соціально - економічного розвитку об'єднаної територіальної громади, який розробляється для

забезпечення виконання стратегії соціально-економічного розвитку ОТГ виконавчим комітетом ОТГ. Консультативну допомогу щодо розробки плану можуть надавати зовнішні консультанти (фізичні особи, установи, організації).

План соціально-економічного розвитку ОТГ розробляється на середньостроковий період (1-3 роки) з урахуванням стратегічних цілей та пріоритетів, завдань, запланованих заходів, проєктів та термінів місцевої стратегії (у разі наявності), регіональної стратегії та плану заходів з її реалізації.

Аналітична частина плану соціально-економічного розвитку ОТГ є основою для визначення стратегічного бачення щодо розвитку об'єднаної територіальної громади на відповідний період

Під час розроблення аналітичної частини плану соціально - економічного розвитку ОТГ проводиться аналіз сильних і слабких сторін розвитку об'єднаної територіальної громади, можливостей і загроз (SWOT-аналіз), дається характеристика порівняльних переваг, викликів та ризиків щодо перспектив її розвитку та складаються сценарії розвитку (рис. 1.8.).

SWOT-АНАЛІЗ сильних, слабких сторін об'єднаної територіальної громади, можливостей і загроз	
Сильні сторони (позитивні фактори громади, які можуть бути використані для її розвитку)	Слабкі сторони (негативні фактори громади, які заважають її розвитку)
<ul style="list-style-type: none"> • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • •
Можливості (позитивні фактори зовнішнього впливу, які сприяють розвитку громади)	Загрози (негативні фактори зовнішнього впливу, які заважають розвитку громади)
<ul style="list-style-type: none"> • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • •

Рисунок 1.8 - Схема для здійснення SWOT-АНАЛІЗУ сильних, слабких сторін об'єднаної територіальної громади, можливостей і

загроз її соціально-економічного розвитку

Цілі розвитку визначаються як очікувані досягнення за результатами впровадження комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на вирішення найважливіших питань розвитку об'єднаної територіальної громади та розв'язання проблем.

Пріоритети розвитку – це описані у формальному вигляді орієнтири, яких необхідно досягти в середньо - та короткостроковому періоді.

Організаційні та адміністративні заходи плану соціально - економічного розвитку ОТГ – це послідовні дії виконавчих органів міської, селищної, сільської ради об'єднаної територіальної громади, спрямовані на досягнення пріоритетів та виконання завдань розвитку об'єднаної територіальної громади в межах коштів, виділених або залучених на цю мету. Для кожного заходу рекомендується наводити інформацію та дані щодо його змісту та способу виконання, строки виконання (у цілому і поетапно), визначити виконавців, обсяги та джерела фінансування з розбивкою по роках, індикатор (показник) виконання та очікуваний результат від його виконання.

Проекти, включені до плану соціально-економічного розвитку ОТГ, можуть фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (в тому числі за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, відповідних субвенцій та секторальної бюджетної підтримки ЄС), а також місцевого бюджету. Відбір проектів розвитку об'єднаної територіальної громади для включення їх до плану, що відповідно до законодавства здійснюється на конкурсній основі.

Проект плану соціально-економічного розвитку ОТГ виконавчий комітет подає обласній державній адміністрації для отримання від такої державної адміністрації, не пізніше ніж через 15 робочих днів з дня надходження проекту плану, інформації про його відповідність стратегічним пріоритетам, завданням і заходам діючої регіональної стратегії та плану заходів з її реалізації та/або стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, у разі її розроблення.

У разі встановлення невідповідності проекту плану соціально-економічного розвитку ОТГ стратегічним пріоритетам обласній державній адміністрації виконавчому комітету пропонується доопрацювати цей проект з відповідними рекомендаціями.

У разі відповідності проекту плану стратегічним пріоритетам проект плану соціально-економічного розвитку ОТГ подається, із врахуванням результатів громадського обговорення, на розгляд міської, селищній, сільській раді об'єднаної територіальної громади.

Виконання плану соціально-економічного розвитку ОТГ здійснюється шляхом реалізації виконавцями завдань і заходів, зазначених у ньому.

Безпосередній контроль за станом та строками їх виконання здійснюється виконавчим комітетом, а за цільовим та ефективним використанням коштів – їх головним розпорядником. Моніторинг та оцінку стану виконання плану соціально-економічного розвитку ОТГ рекомендується виконавчому комітету проводити щороку.

За результатами моніторингу готується узагальнений звіт, який подається на розгляд відповідної ради [6, с.72-87].

ТЕМА 2. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1 Фінансова політика об'єднаних територіальних громад: економічна сутність, завдання та принципи

Важлива роль у фінансовому розвитку країни належить фінансовій політиці. *В широкому значенні фінансова політика* це управління формуванням, розподілом і ефективним використанням фінансових ресурсів з метою вирішення поставлених цілей та задач.

Залежно від рівня реалізації розрізняють:

- фінансову політику держави (макрорівень);
- фінансову політику суб'єктів господарювання (мікрорівень);
- фінансову політику міжнародних організацій та фінансових інституцій (міжнародний рівень) (рис. 2.1).



Рисунок 2.1 - Класифікація рівнів реалізації фінансової політики [6, с. 94]

Державна фінансова політика проводиться на загальнодержавному та місцевому рівнях, у тому числі на рівні об'єднаних територіальних громад.

Фінансова політика об'єднаних територіальних громад – це система заходів щодо формування й ефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад із врахуванням особливостей їх розвитку та з метою безперебійного фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування коштами для виконання власних і делегованих повноважень.

Суб'єктом вироблення фінансової політики є держава в особі вищих органів влади та управління і основних фінансових органів. В Україні фінансова політика на державному рівні проводиться президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Національним банком України та іншими органами державної виконавчої влади. При цьому розподіл компетенцій та сфер відповідальності між такими органами є важливим для забезпечення результативності державної фінансової політики.

Основним суб'єктом фінансової політики на рівні територіальних громад виступають органи місцевого

самоврядування. Проте ширші, ніж в органів місцевого самоврядування, повноваження у фінансовій сфері залишаються за органами державної влади. Складністю формування ефективної фінансової політики на місцевому рівні за цих умов є те, що інтереси держави і місцевої громади можуть не співпадати, а отже можуть виникнути протиріччя між головними суб'єктами фінансової політики на місцевому рівні.

Суб'єктами фінансової політики об'єднаних територіальних громад також можуть виступати усі стейкхолдери місцевого розвитку: від місцевих громадських організацій і місцевого бізнесу до міжнародних організацій. Усі ці суб'єкти можуть брати участь у фінансуванні місцевого розвитку або в управлінні фінансовими ресурсами.

Однією з головних методологічних проблем при формуванні фінансової політики об'єднаної територіальної громади є обґрунтування економічної природи інтересів, на забезпечення яких вона має бути спрямована.

Соціально-економічні потреби територіальних громад можуть не співпадати, а іноді навіть вступати у протиріччя з інтересами держави та індивідуальних суб'єктів. Тому такі інтереси мають представлятися органами місцевого самоврядування, саме на їх задоволення має спрямовуватися їх політика. Виокремлення інтересів територіальних громад необхідне для визначення орієнтирів розвитку місцевих спільнот та створення місцевих суспільних благ, корисність яких відрізняється від суспільної корисності для держави, але в той же час, не зводиться до суми індивідуальних корисностей мешканців таких громад.

Виходячи з такого підходу до трактування інтересів територіальних громад фінансову політику місцевого соціально-економічного розвитку, її конкретні заходи необхідно визначати в системі координат «індивідуальна корисність членів територіальної громади – корисність для територіальної громади – корисність для суспільства (держави) в цілому».

При формуванні фінансової політики об'єднаної територіальної громади і у випадку виникнення конфлікту інтересів між індивідуальними суб'єктами та територіальною громадою пріоритет має віддаватися максимізації корисності територіальної громади. Критерієм ефективності при цьому може виступити принцип

ефективності Парето, згідно якого збільшення сукупної корисності місцевих суспільних благ для місцевих спільнот не повинно призводити до зменшення сукупних корисностей благ для індивідуальних суб'єктів чи держави [27].

Реалізація фінансової політики об'єднаних територіальних громад повинна базуватись на узгодженні інтересів та завдань усіх суб'єктів управління – держави, органів місцевого самоврядування та громадськості. Такий сумісно-роздільний характер їх діяльності, попри існуючі відмінності інтересів та роль кожного з них у фінансуванні територіальних громад, стимулюватимуть соціально-економічний розвиток ОТГ.

Головною метою фінансової політики об'єднаних територіальних громад є забезпечення соціально-економічного розвитку даних громад, а її найважливішим завданням – надання органам місцевого самоврядування засобів для виконання усіх поставлених перед ними завдань. Досягнення цього завдання неможливе без наявності необхідних повноважень згідно з принципом субсидіарності та відповідної організації системи місцевих фінансів.

Такою моделлю організації місцевих фінансів є модель партисипативного управління, яка передбачає залучення усіх стейкхолдерів (приватного сектору, громадських організацій, активних жителів громади) до вироблення дієвої фінансової політики та управління фінансовими ресурсами [28].

Оптимальними шляхами вирішення проблем економічного зростання територій та пріоритетними напрямками фінансової політики ОТГ є:

- підвищення добробуту і поліпшення якості життя населення;
- залучення інвестицій на територію громади за рахунок формування сприятливого інвестиційного клімату;
- забезпечення і підтримка сталого зростання економіки територіальної громади;
- надання фінансової та матеріальної допомоги малому та середньому бізнесу, пільгове оподаткування, організація пожертвувань і добровільних внесків для створення підприємств з обслуговування соціально-економічної інфраструктури;
- формування ділової інфраструктури з наданням якісних

інформаційних, аудиторських, юридичних, консалтингових послуг;

- покращення якісного стану об'єктів технічної інфраструктури, а саме: доріг загального користування, мереж водо-, тепло-, газопостачання, телекомунікацій, транспортних шляхів, інших об'єктів стратегічного значення, що перебувають у комунальній власності чи спільному користуванні районних та обласних рад;

- зміцнення дохідної бази територіальних громад та мобілізація внутрішніх податкових резервів;

- підвищення ефективності бюджетних витрат;

- вдосконалення міжбюджетних відносин з метою стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад;

- широке залучення громадськості до участі в бюджетному процесі з метою визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів в інтересах безпосередніх споживачів соціальних послуг.

Альтернативними формами вирішення проблем місцевого значення є співпраця органів місцевого самоврядування з населенням у процесах розробки та ухвалення рішень щодо життя територіальної громади, завдяки чому можливо забезпечити реальний вплив на прийняття управлінських рішень, які можуть суттєво покращити життєдіяльність громади.

З цією метою потрібно запровадити системну розбудову інформаційної взаємодії влади та громади, яка повинна стати одним із головних пріоритетів громад та включати розвиток інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури, комунікаційних засобів інформування та нормативно - правового забезпечення процесу розбудови задля сталого розвитку відповідної території [6, с.98-99].

Фінансова політика ОТГ повинна базуватися на певних принципах (табл. 2.1) [29].

Таблиця 2.1 - Принципи фінансової політики територіальних громад

Принцип	Сутність принципу
Субсидіарності	Розподіл повноважень місцевого самоврядування щодо вирішення тих чи інших питань місцевого значення має відбуватися починаючи з первинного суб'єкту місцевого самоврядування – територіальної громади, тобто владна вертикаль формується знизу доверху
Наукової обґрунтованості	Поставлені цілі узгоджуються з наявним і потенційним обсягом фінансових ресурсів
Соціальної спрямованості	Обов'язковість якості економічного зростання, що відображає посилення соціальної спрямованості економічного розвитку громад
Об'єктивності	Відображення в фінансовій політиці об'єктивних процесів, що відбуваються в громадах відповідно до економічних умов
Цілеспрямованості	Досягнення встановлених місцевими органами влади цільових орієнтирів за певний період, взявши за основу обґрунтовані стратегічні і тактичні цілі
Макроекономічної стабільності	Фінансова політика повинна будуватися на реальних показниках соціально-економічного розвитку регіонів країни, що дасть змогу знизити ризики недофінансування бюджетних програм на місцевому рівні
Поступового розвитку	Нарощування економіко-бюджетної потужності, що враховує послідовність і поступальність процесу розвитку (збільшення податкового потенціалу і бюджетних доходів можуть мати тимчасовий розрив)
Балансу інтересів	Урахування інтересів усіх учасників фінансових відносин у громаді (створення умов для розвитку бізнесу, рівні умови доступу громадян до суспільних благ)
Фінансової самозабезпеченості	Нарощування економіко-бюджетної потужності регіональної системи при збалансованості економіки всього регіону і всіх ланок бюджетної системи формує потенціал саморозвитку територіальних громад
Ефективності та результативності	Оцінка якості реалізації фінансової політики ОПТ щодо ефективного витрачання коштів та прогнозування очікуваного фінансового результату
Гласності	Відвертість, прозорість і підконтрольність бюджетних стосунків на всіх стадіях бюджетного процесу, що дасть змогу створити умови для ефективного і раціонального проведення фінансової політики на рівні територіальних одиниць
Публічності	Напрямки та результати діяльності органів місцевого самоврядування висвітлюються у засобах масової інформації з метою регулярного інформування громадян про використання їх коштів

З теоретичних позицій ці принципи розширюють погляди на формування і реалізацію ефективної фінансової політики територіальної громади, а з практичних – сприяють створенню ефективної фінансової політики на локальному рівні, збільшенню фінансового потенціалу територіальних одиниць та забезпеченню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Основним принципом фінансової політики територіальних громад є принцип субсидіарності. Основоположна ідея даного принципу полягає в тому, що «політична влада повинна втручатися

лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби».

Тобто рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг [30].

Розподіл повноважень місцевого самоврядування щодо вирішення тих чи інших питань місцевого значення має відбуватися починаючи з первинного суб'єкту місцевого самоврядування – територіальної громади, тобто владна вертикаль формується знизу до верху.

Якщо органи місцевого самоврядування нижчого рівня не спроможні належним чином виконати завдання, то частину повноважень варто передати органу місцевого самоврядування вищого рівня.

При реалізації фінансової політики місцевого розвитку трактування принципу субсидіарності має бути розширене за рахунок зміни (доповнення) умови передачі повноважень на більш високий рівень при недостатності фінансових ресурсів не тільки у місцевій владі, але й усіх стейкхолдерів місцевого розвитку.

Це створює стимули залучати до фінансування соціально-економічного розвитку територіальних громад не лише кошти місцевих бюджетів (як це наразі відбувається в переважній більшості українських територіальних громад), а й фінансові ресурси інших стейкхолдерів [6, с. 128–129].

Зміст фінансової політики багатогранний і може бути представлений як єдність трьох складових частин:

- вироблення науково обґрунтованих концепцій розвитку фінансів;
- визначення основних напрямків використання фінансів на перспективу і поточний період;
- з дійснення практичних дій, направлених на досягнення поставленої мети (рис. 2.2).

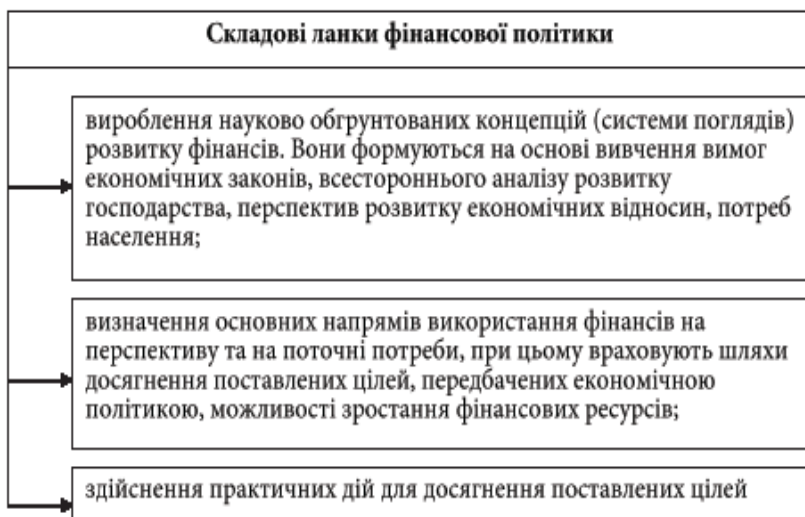


Рисунок 2.2-Зміст фінансової політики держави [31]

Фінансова політика, як складовий елемент економічної політики, визначає:

- основні напрямки розвитку національного господарства;
- загальний обсяг фінансових ресурсів;
- джерела утворення фінансових ресурсів і напрямки їх використання;
- створення ефективної системи управління фінансами;
- опрацювання досконалого механізму регулювання та стимулювання економічно-соціальних процесів у державі за допомогою фінансових інструментів.

Значення фінансової політики виявляється в тому, що правильно обрана фінансова політика:

- стимулює зростання виробництва, раціональне розміщення продуктивних сил по території країни;
- підвищує зацікавленість регіонів у розвитку господарства, використанні місцевих ресурсів;
- призводить до підвищення матеріального і культурного рівня населення [6, с.103-104].

2.2 Види фінансової політики, її форми та функції

Залежно від міри законодавчої або адміністративної регламентації фінансових відносин, яка характеризується тією частиною доходу, який розподіляється і споживається відповідно до чинного законодавства або адміністративних рішень, розрізняють три типи фінансової політики:

- політика жорсткої регламентації;
- політика помірної регламентації;
- політика мінімальних обмежень.

***Жорстка регламентація** полягає в тому, що переважна частина фінансових відносин регулюється державою. Права підприємств і громадян у здійсненні фінансових операцій визначаються не стільки їх інтересами, скільки правилами, встановленими законами або адміністративними рішеннями. Така політика проводиться в умовах або адміністративної економіки і відповідній фінансовій моделі, або в умовах обмеженості фінансових ресурсів. Подібна фінансова політика малоефективна, оскільки знижує стимули до продуктивної діяльності, адже фінансовим продуктом діяльності – доходом – більше розпоряджається держава, ніж його власники – юридичні і фізичні особи. Така політика, зазвичай, передбачає достатньо високий рівень бюджетної централізації ВВП.*

***Помірна регламентація** здійснюється в законодавчій формі і охоплює обмежену частину фінансових відносин – взаємини з державою, окремі елементи взаємин на кредитному, фондовому, валютному і страховому ринках. Помірна регламентація повинна зрівноважити інтереси держави і суспільства в цілому та інтереси окремих юридичних і фізичних осіб. Вона забезпечує юридичним і фізичним особам достатні стимули для продуктивної діяльності і в той же час дає можливість державі впливати на соціально-економічний розвиток суспільства.*

***Політика мінімальних обмежень** спрямована на формування максимальної зацікавленості суб'єктів підприємницької діяльності і громадян в ефективному господарюванні. У такому випадку переважно регламентуються тільки взаємини з державою, які до того ж зводяться до мінімуму. Переважна частина фінансових відносин за*

таких умов регламентується на договірних принципах між окремими суб'єктами.

Поточна фінансова діяльність держави відображає тактику реалізації фінансової політики. Її основним знаряддям є бюджет. Його структуризація за джерелами формування доходів і напрямками фінансування витрат, за рівнями адміністративно - територіального поділу характеризує ту або іншу фінансову політику.

Залежно від завдань, на рішення яких спрямована фінансова політика, вона поділяється на такі види:

- політика стабілізації;
- політика економічного зростання;
- політика обмеження ділової активності.

***Політика стабілізації** направлена на підтримку макроекономічної рівноваги на основі постійних обсягів виробництва при стабільності цін. Її реалізація ґрунтується на забезпеченні стабільних об'ємів фінансових ресурсів при постійних пропорціях розподілу і перерозподілу отриманих доходів.*

Існують два різновиди цієї політики, які достатньо істотно відрізняються один від одного. Перший – це політика стабілізації після економічного спаду, яка має стимулюючий характер. Другий – політика стабілізації в період економічного піднесення, яка має обмежувальний напрямок.

***Політика економічного зростання** направлена на досягнення необхідного для країни рівня щорічного збільшення об'ємів ВВП з урахуванням її потенціалу.*

Вона націлена на розширення обсягу фінансових ресурсів і забезпечення їх доступності як за цінами, так і за умовами залучення. Реалізація фінансової політики економічного зростання може здійснюватися у три основні способи – через зростання державних витрат, зниження рівня оподаткування і проведення політики «дешевих грошей».

***Політика обмеження ділової активності** використовується для регуляції економічного циклу з метою запобігання кризі перевиробництва або недопущення виснаження економіки в результаті надмірних темпів економічного зростання. Вона здійснюється в такі самі способи, як і при політиці економічного зростання, тільки у зворотньому напрямку – скорочення державних витрат, підвищення рівня оподаткування, встановлення високих*

процентних ставок за кредитами [6, с.105-108].

За характером реалізації фінансова політика поділяється на дискреційну і недискреційну (рис. 2.3).

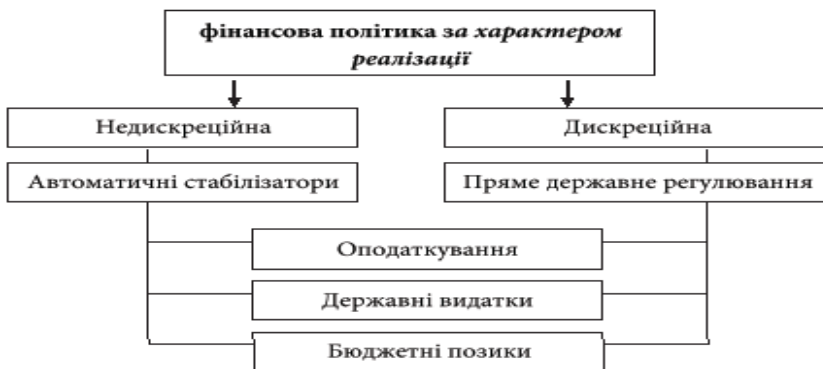


Рисунок 2.3- Класифікація фінансової політики в залежності від характеру реалізації [32]

Дискреційна політика передбачає здійснення державою певних заходів, направлених на реалізацію фінансової стратегії і тактики. Конкретні заходи, стимулюючі або стримуючі, застосовуються відповідно до ситуації, яка складається на певний час в економіці і фінансах.

Недискреційна політика полягає у використанні певних фінансових інструментів – «вмонтованих стабілізаторів», які автоматично регулюють ситуацію в економіці.

Функції «вмонтованих стабілізаторів» виконують, насамперед, податки, а також соціальні державні виплати. Водночас, повної збалансованості за допомогою «вмонтованих стабілізаторів» досягти важко. Тому у фінансовій практиці використовуються одночасно і «вмонтовані стабілізатори», і засоби дискреційної політики [33].

Такі види фінансової політики провадяться на державному рівні. На рівні ОТГ слід розглядати структуру фінансової політики залежно від тривалості періоду і характеру вирішуваних завдань, а саме фінансову стратегію і фінансову тактику (рис. 2.4).



Рисунок 2.4- Класифікація фінансової політики в залежності від характеру вирішуваних задач [6, с.108]

Фінансова стратегія – довготривалий курс фінансової політики, що розрахований на перспективу і передбачає рішення великомасштабних завдань, визначених економічною і соціальною стратегією, і стосується важливих великих змін фінансового механізму, пропорцій розподілу фінансових ресурсів. Спрямованість фінансової стратегії визначається конкретними завданнями розвитку як суспільства загалом, так і громади зокрема на певному історичному етапі розвитку. За будь-яких умов основою фінансової стратегії є надійне забезпечення потреб економіки фінансовими ресурсами і створення достатніх стимулів для ефективної діяльності суб'єктів господарювання.

Фінансова тактика спрямована на вирішення конкретних завдань шляхом зміни способів організації фінансових відносин, перегрупування фінансових ресурсів. Фінансова тактика передбачає вирішення завдань поточного періоду (в межах року і менше), відрізняється гнучкістю, рухливістю. Типовий приклад вирішення

тактичних завдань – бюджет, що приймається на черговий рік [33, с. 209].

Фінансова тактика здійснюється через переорієнтацію фінансових ресурсів і змін в організації фінансової діяльності. Її головне завдання – досягнення стратегічних цілей розвитку.

Фінансова стратегія і фінансова тактика тісно взаємозв'язані. Стратегія визначає суть і напрями тактики. Своєю чергою, тактичні можливості обмежують вибір стратегії, адже безглуздо визначати стратегічні цілі і завдання, для вирішення яких недостатньо належних тактичних засобів. Водночас, слід зазначити те, що тільки фінансова політика, яка ґрунтується на поєднанні і взаємоузгодженості стратегії і тактики, їх єдності і підпорядкованості, може бути успішною. Фінансова політика, яка не має стратегічних орієнтирів, а полягає лише у вирішенні тактичних завдань, має обмежений характер і, зазвичай, малоефективна.

Фінансова політика реалізується за двома напрямками:

- регламентація фінансових відносин у суспільстві;
- здійснення поточної фінансової діяльності.

Регламентація фінансових відносин характеризує стратегію фінансової політики, а поточна фінансова діяльність – її тактику.

Базовим елементом є регламентація фінансових відносин, яка може здійснюватися державою у законодавчій і адміністративній формах. Законодавча регламентація полягає в ухваленні відповідних законодавчих актів, які встановлюють суб'єктів фінансових відносин, їх права і зобов'язання, порядок і методи здійснення фінансової діяльності. Адміністративна регламентація передбачає надання прав регуляції фінансових відносин органам державного управління.

Головною формою вироблення фінансової політики є законодавча регламентація фінансових відносин, оскільки воно ставить фінансову діяльність на стабільну правову основу, яка робить стійкою і фінансову політику.

Проведення фінансової політики передбачає використання певних її форм. Основними формами фінансової політики є:

- бюджетна політика;
- податкова політика;
- інвестиційна політика;
- кредитна політика;

– інші форми фінансової політики.

Бюджетна політика ОТГ – це комплекс заходів, спрямованих на залучення, розподіл і використання коштів бюджету ОТГ.

Вироблення бюджетної політики ОТГ – це забезпечення цілеспрямованого впливу на бюджет ОТГ через затвердження основних напрямів бюджетної політики на певний період з метою досягнення встановлених пріоритетів у програмі соціально-економічного розвитку території.

Загалом цілі бюджетної політики ОТГ складаються з множини цілей державної бюджетної політики та специфічних цілей територіальної громади, що водночас не суперечать цілям державної бюджетної політики. Таким чином, бюджетна політика ОТГ – це діяльність щодо управління бюджетом ОТГ, спрямована на досягнення цілей державної бюджетної політики та специфічних цілей територіальної громади. Основним інструментом, за допомогою якого територіальні громади здійснюють свої функції, – є бюджет. На вирішення питань і проблем, що стосуються формування дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування, пошуку і реалізації резервів їх наповнення, розширенню бази оподаткування спрямована податкова політика ОТГ.

Податкова політика ОТГ – діяльність держави та органів місцевого самоврядування у сфері встановлення, регулювання та організації справляння податків і податкових платежів у цій бюджеті.

Джерела доходів територіальних громад формуються відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України і поділяються на:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- міжбюджетні трансферти.

Головним джерелом для забезпечення дохідної частини бюджетів громад є податкові надходження. Процес реформування адміністративної системи України та активізація процесу розвитку місцевого самоврядування на основі добровільного об'єднання громад повинні супроводжуватись відповідними зрушеннями в системі фінансового забезпечення, оскільки добробут мешканців в складі об'єднаних громад визначатиметься спроможністю таких

адміністративних одиниць покривати необхідні для спільноти витрати.

Фінансове забезпечення для розвитку громад має на увазі не лише наявність необхідної кількості ресурсів, але й наявність спроможності забезпечувати управління економічним розвитком території, здійснювати локальну регуляторну функцію. Новації, що відбулись завдяки реформуванню податкового законодавства, призвели до зміни в порядку наповнення дохідної частини бюджетів громад як в кількісному, так і в якісному вимірах.

Збільшилась кількість податків, які повністю спрямовуватимуться до бюджетів об'єднаних громад, змінилась структура наповнення бюджетів завдяки різним податкам. Наприклад, податок на нерухомість та акцизний податок повністю спрямовуватимуться до бюджетів громад, а податок на доходи фізичних осіб частково спрямовуватиметься і до державного бюджету. Новий порядок перерозподілу податкових ресурсів може призвести як до отримання додаткових вигід, так і до додаткових втрат, залежно від специфіки розвитку територій та перспектив розвитку податкових баз в громадах.

Сутність податкових трансформацій, яка відбулась в результаті прийняття курсу на децентралізацію адміністративного устрою та системи економічного управління, полягає в реальному переведенні ряду податків і зборів до розряду місцевих шляхом встановлення можливостей управління такими податками на місцевому рівні, а не лише в простому декларуванні категорії місцевих податків.

Реальна можливість управляти інвестиційним процесом та фінансовим благополуччям громад визначається в двох аспектах:

– пряме управління дохідною частиною бюджету громади за рахунок впливу на надходження основних податків, які формують доходи такого бюджету;

– непрямої вплив, а саме – чинення за допомогою податків регуляторного впливу на розвиток окремих видів економічної діяльності, окремих стратегічно важливих господарюючих суб'єктів на території громади.

***Інвестиційна політика ОТГ** – заходи органів місцевого самоврядування з метою залучення, розподілу та використання інвестиційних ресурсів.*

Проведення інвестиційної політики передбачає забезпечення фінансовими ресурсами розвитку господарського комплексу ОТГ, сфери впровадження інноваційних програм. У процесі реалізації інвестиційної політики визначаються напрямки проведення капітальних вкладень та забезпечення ефективності їх впровадження. При цьому до цілей інвестиційної політики відносяться забезпечення пропорційності розвитку господарства, розподіл фінансових ресурсів між галузями, додержання оптимальних співвідношень між розвитком матеріального виробництва та невиробничої сфери та ін.

До джерел фінансування інвестицій відносяться:

- кошти державного та місцевого бюджетів;
- фінансові ресурси державних і регіональних цільових фондів;
- кошти підприємств і установ;
- кредитні ресурси, залучені місцевими органами управління, підприємствами та організаціями;
- інші джерела.

З метою забезпечення розвитку територіальних громад, підтримки окремих груп населення також використовуються кошти, надані на умовах кредиту. *До інструментів, що використовуються в процесі проведення кредитної політики відносяться:* процентні ставки за кредит, строки надання кредитів, пільги, порука, застава та ін.

Усі елементи фінансової політики ОТГ пов'язані між собою і в сукупності мають забезпечувати реалізацію основних цілей соціально-економічного розвитку даної громади. Водночас кожна з форм має відносну самостійність і передбачає використання певних організаційно-правових заходів та інструментів. Уся сукупність форм і видів фінансової діяльності ОТГ знаходить свій прояв у процесах, пов'язаних з формуванням і використанням бюджету, позабюджетних централізованих фондів (пенсійних, страхових, кредитних, інноваційних тощо), фінансів суб'єктів господарювання та населення [6, с.110-1136].

***Функції фінансової політики** як економічного явища відображають найбільш суттєві її сторони, визначають особливості системи суспільних відносин, економічну мотивацію і результати практичного застосування.*

Основними функціями фінансової політики є: стимулююча і обмежувальна (стримуюча). Ступінь активності їх впливу на

економіку визначаються завданнями держави (регіону, підприємств і установ, об'єднань, домогосподарств) в реалізації цілей суспільного розвитку і залежать від фази ділового циклу.

Стимулююча функція фінансової політики спрямована на забезпечення реалізації цільових установок економічної політики, а саме: повну зайнятість, стабільність цін. Головна її мета – забезпечити досягнення макроекономічної рівноваги між сукупним попитом і сукупною пропозицією, сприяти економічному розвитку, збільшенню обсягів грошових ресурсів. Ця мета досягається через забезпечення стабільних обсягів фінансових ресурсів при сталих пропорціях розподілу й перерозподілу отриманих доходів. Послабленням податкового тиску у короткостроковому періоді можна сприяти подоланню кризи в економіці, а у довгостроковому – стимулювати розширення пропозиції факторів виробництва та зростання економічного потенціалу, сприяти збільшенню виробництва товарів і послуг на основі нових технологій.

Друга функція фінансової політики – обмежувальна (стримуюча). Функція стримування ділової активності використовується з метою запобігання кризи надвиробництва чи скорочення темпів економічного зростання. Урядовий вплив на економіку відбувається через скорочення державних видатків, підвищення рівня оподаткування, установлення більш високих відсоткових ставок за кредити. Заходи стримуючої фінансової політики у короткостроковому періоді можуть сприяти уповільненню темпів інфляції, але при цьому може відбуватися зростання рівня безробіття і скорочення обсягу національного виробництва. У довгостроковому періоді через збільшення податкового тиску може виникнути стійке скорочення сукупної пропозиції і активізація елементів механізму стагфляції. Це небезпечно, особливо за умов пропорційного скорочення державних витрат за всіма статтями бюджету, тому що може відбутися значне скорочення державних інвестицій в інфраструктуру ринку праці [34].

2.3 Формування та реалізація фінансової політики на місцевому рівні

Процес формування і реалізації фінансової політики охоплює кілька етапів (рис. 2.5) [33, с. 214].

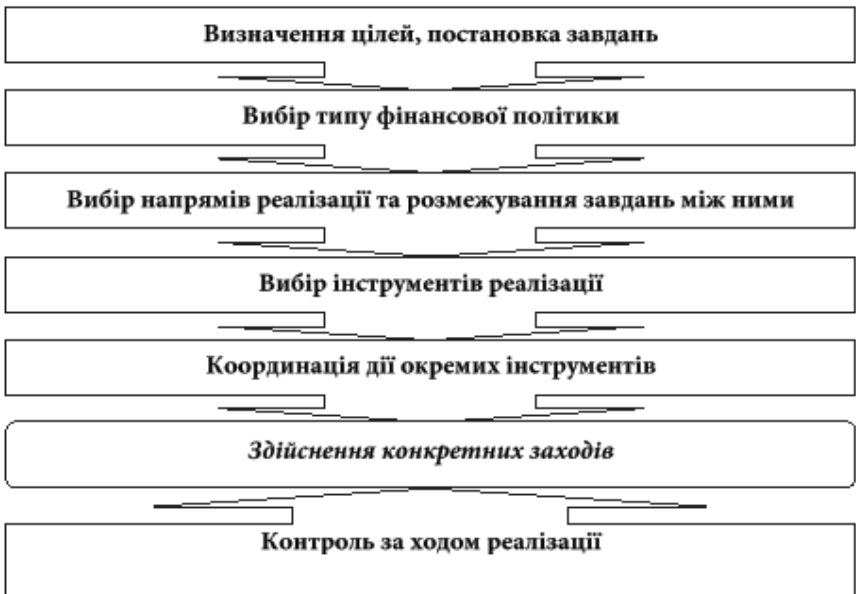


Рисунок 2.5- Етапи формування і реалізації фінансової політики

Її формування починається з чіткого визначення цілей та постановки обґрунтованих завдань. Виходячи з цього здійснюється вибір типу фінансової політики, обираються напрями реалізації та інструменти реалізації і способи забезпечення скоординованості їх дії.

На основі сформованої політики здійснюються конкретні заходи у сфері фінансів. При цьому дуже важливо забезпечити дійовість фінансових інструментів, адже результативність фінансової політики залежить як від її обґрунтованості, так і від того, як реалізуються механізми її здійснення. У зв'язку з цим вкрай важливим є контроль за ходом реалізації виробленої фінансової політики. Фінансові відносини і фінансова діяльність настільки складні та багатофакторні, що будь-які зміни в економічному середовищі можуть або змінити дію фінансових інструментів, або спрямувати їх в інший бік. Це, у свою чергу, може призвести до зовсім інших результатів, порівняно з тими, які очікувалися від даної фінансової політики.

Процес підготовки й ухвалення управлінських рішень щодо

реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів має бути структуровано в такій послідовності:

- Організація процесу розроблення фінансової політики, визначення функціональних обов'язків відповідних посадовців, виконавчих структур, персоналу та ролі громадян у цьому процесі;
- визначення змісту процесу розроблення фінансової політики, всебічне (комплексне) та вибіркоче врахування інтересів усіх зацікавлених осіб;
- огляд чинної політики і практики, що включає ідентифікацію засад і проблем чинної політики і практики;
- обґрунтування основних засад місцевої політики і практики, які включають аналіз здійснюваної політики;
- розроблення проекту політичних положень, що передбачає написання проекту основних політичних положень документа з фінансової політики;
- розгляд та ухвалення політики головами департаментів та комітетами з питань фінансової політики; ухвалення рішень відповідними органами управління;
- оприлюднення та реалізація фінансової політики органів місцевого самоврядування і державної фінансової політики загалом, що передбачає подальший моніторинг її запровадження [35].

Провідним методом, що застосовується під час формування та реалізації фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування, є програмно-цільовий метод, сутність якого полягає в управлінні коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання цих коштів під час підготовки та реалізації управлінських рішень.

Мета запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі – встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі слід розглядати як систему планування бюджетних коштів у серед-ньостроковій перспективі, спрямовану на складання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

Головними причинами більш активного використання методів програмно-цільового управління у бюджетній та фінансовій практиці органів місцевого самоврядування є наступні:

- по-перше, країни з ринковою економікою у процесі свого

розвитку прийшли до необхідності збереження як непрямих заходів регулювання ринкових відносин (тарифні угоди, механізми регулювання і координації функціонування системи оподаткування в інтересах ринку тощо), так і заходів прямого державного управління окремими процесами і підприємствами.

В усіх розвинених країнах значна частина витрат бюджету розподіляється безпосередньо на виконання програм. В економіці України певний час було навпаки: основну частину бюджету отримували міністерства і відомства, а частина, що розподілялася на фінансування програм, була вкрай незначною;

- по-друге, заходи прямого державного впливу на процеси формування ринкової економіки і її реструктуризації мають бути дієвими, зрозумілими і чітко визначеними. Цього можна досягти шляхом розроблення програм, що засновані на принципах і пріоритетах фінансової політики та спрямовані на стимулювання розвитку певних територій і країни загалом [6, с.117-118].

Основним елементом програмно-цільового методу є бюджетна програма. Параметри бюджетної програми (мета, завдання, результативні показники тощо) ухвалюються у визначеному порядку паспортом бюджетної програми. Програми ж соціально-економічного та культурного розвитку затверджуються відповідно до ст. 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування» [1] окремим рішенням відповідної ради. Такі програми можуть виконуватися впродовж декількох років. У разі потреби кошти на їх реалізацію передбачаються за рахунок бюджетних асигнувань, установлених для відповідних бюджетних програм.

Особливість бюджетної програми у тому, що вона характеризує однотипну діяльність в одній галузі, в одному типі структур, а послуга, про яку йдеться, спрямована на задоволення конкретних потреб отримувачів такої послуги. Тому бюджетні програми слід вирізняти з усіх інших програм, серед яких, зокрема, програми діяльності Уряду, програми економічного та соціального розвитку України, державні цільові програми, місцеві програми соціально-економічного та культурного розвитку [36].

До числа найбільш відповідних для цілей програмного рішення проблемних питань можна віднести саме проблеми розвитку, реконструкції і переоснащення окремих сфер економіки відповідно до пріоритетів фінансової політики та державної політики регіонального

розвитку, а також прискорення формування ринкової інфраструктури економіки (доріг, телекомунікацій, електронних систем взаєморозрахунків, систем податкового контролю тощо). Перехід до створення ринкової інфраструктури має бути поетапним і погодженим, при цьому перехід до наступного етапу в рамках реалізації відповідної програми здійснюється, якщо досягнуто і схвалено результати попереднього. Тільки поетапний і погоджений перехід здатний повною мірою забезпечити розподіл послідовно створюваних елементів ринкової інфраструктури серед великої кількості учасників ринку.

Модель забезпечення соціально-економічного розвитку регіону на базі програмно-цільового методу у процесі реалізації фінансової політики включає такі елементи:

- визначення спільної мети програми, завдань програми на відповідний період, напрямів діяльності, що забезпечують поетапну і повну реалізацію розробленої програми;

- середньострокове бюджетно-фінансове планування (при розрахунку показників витратної частини бюджету в рамках програми на плановий рік кожен із головних розпорядників повинен визначити необхідні і можливі бюджетні ресурси для її впровадження в подальші роки, очікуваний результат і ефект реалізації бюджетної програми, що припадає на обсяг відповідних витрат у наступні періоди);

- розробка головними розпорядниками пріоритетів програми, які мають повністю відповідати основній меті їхньої діяльності;

- визначення відповідальної особи за виконання програми у структурі головного розпорядника, яким може виступати як підрозділ міністерства, так і підвідомчий йому орган;

- розробка критеріїв оцінки й аналізу результатів реалізації програми відносно обсягів витрат, кінцевого продукту, ефективності та якості;

- формування і затвердження бюджетних призначень головним розпорядникам відповідно до переліку бюджетних програм;

- регулярні звіти головних розпорядників за результатами виконання програм у ході реалізації бюджетної програми.

Головним плановим документом, у якому визначаються пріоритети щодо реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів, є програма економічного і соціального розвитку регіону. Відповідний індикативний план складається з двох частин:

концептуальної системи і системи показників. План розробляється на основі Державної концепції науково-технічного розвитку України. Програма економічного і соціального розвитку регіону має відображати насамперед науково-технічні й інноваційні пріоритети держави та органів місцевого самоврядування, з огляду на прогнозування стратегії науково-технічної та інноваційної політики, їх моделювання та вибір пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій [6, с.120-121].

Державна програма економічного і соціального розвитку України в межах реалізації фінансової політики у сфері місцевих фінансів містить такі складові.

1. Прогнози економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період включають:

- аналіз соціально-економічного розвитку та характеристику головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу, екологічну ситуацію;
- прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів і послуг;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньо- строковий період, пропозиції щодо заходів для їх досягнення;
- основні показники соціально-економічного розвитку;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду.

2. Програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період передбачають такі складові:

- аналіз соціально-економічного розвитку за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу, екологічну ситуацію;

- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році;
- система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

3. Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період розробляються на п'ять років. Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. [37].

Для обґрунтування завдань і показників відповідних програм соціально-економічного розвитку України та певних територій використовуються такі базові методи підготовки та прийняття управлінських рішень.

Нормативний метод – спирається на систему науково обґрунтованих норм і нормативів – соціальних, виробничо-технічних, фізіологічних тощо. Він дає змогу виконувати розрахунки потреб в об'єктах соціальної і виробничої інфраструктури, оцінити рівень соціального захисту населення та задоволення його потреб у матеріальних благах і послугах.

Балансовий метод – використовують для обґрунтування територіальних і галузевих пропорцій у виробництві й споживанні продуктів харчування, паливно-енергетичних ресурсів, у збалансуванні дохідної і витратної частин місцевих бюджетів, використанні трудових, природних та матеріальних ресурсів.

Аналітичний метод. Найбільш прийнятний для виявлення тенденцій і проблем у розвитку продуктивних сил дає змогу визначати цілі й пріоритети у соціально-економічному і культурному розвитку

регіону на майбутнє, формувати потрібну систему показників.

Методи кореляційно-регресивного аналізу, що на підставі регіональних чинників (природних, виробничих, соціально-демографічних, інфраструктурних) дають можливість кількісно оцінити їхній вплив на стан регіональних проблем та можливості їх розв'язання у прогнозованому періоді.

Метод екстраполяції – полягає у перенесенні сталих тенденцій і напрямів розвитку окремих галузей і сфер економіки, що виявлені на сучасному етапі, у перспективу.

Метод експертних оцінок – використовують для прогнозування зрушень у структурній перебудові господарського комплексу, розвитку підприємництва, обґрунтування доцільності будівництва окремих об'єктів виробничого, природоохоронного призначення тощо.

Зміст розроблених програм соціально-економічного, науково-технічного, інноваційного розвитку регіонів України складається з таких основних елементів:

1. Проблеми соціально-економічного, науково-технічного та інноваційного розвитку території на сучасному етапі.

2. Науково-технічний прогрес як ключовий фактор сталого розвитку території на віддалену перспективу. У цьому розділі також визначають мету, пріоритети та основні завдання програми, основні напрями прискореного процесу розвитку регіону тощо.

3. Науково-технічний (економічний, фінансовий) потенціал території та шляхи його залучення до розв'язання проблем розвитку на перспективу. Особливу увагу звернено на наявний науковий потенціал, фундаментальні та прикладні дослідження наукових організацій тощо.

4. Заходи з використання досягнень науки і техніки для забезпечення прискореного науково-технічного та соціально-економічного розвитку території. Визначення інноваційних пріоритетів.

Особливу увагу в межах програм соціально-економічного, науково-технічного, інноваційного розвитку регіонів приділяють пріоритетам у сфері охорони природного довкілля та забезпечення техногенної безпеки, енергозбереження, визначення інноваційних пріоритетів.

5. Сценарії перспективного розвитку території з урахуванням

рівня науково-технічного забезпечення є заключним розділом програми, який містить і сценарій інерційного розвитку господарства та оцінки їх ефективності з урахуванням імовірності настання негативних подій у внутрішньому і зовнішньому середовищі [6, с.122-124].

Розроблені програми розвитку територій є головним плановим документом, проте реалізація передбачених фінансовою політикою заходів забезпечується на основі комплексу важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси регіону. До основних важелів впливу можна віднести економічні та адміністративні (рис. 2.6).

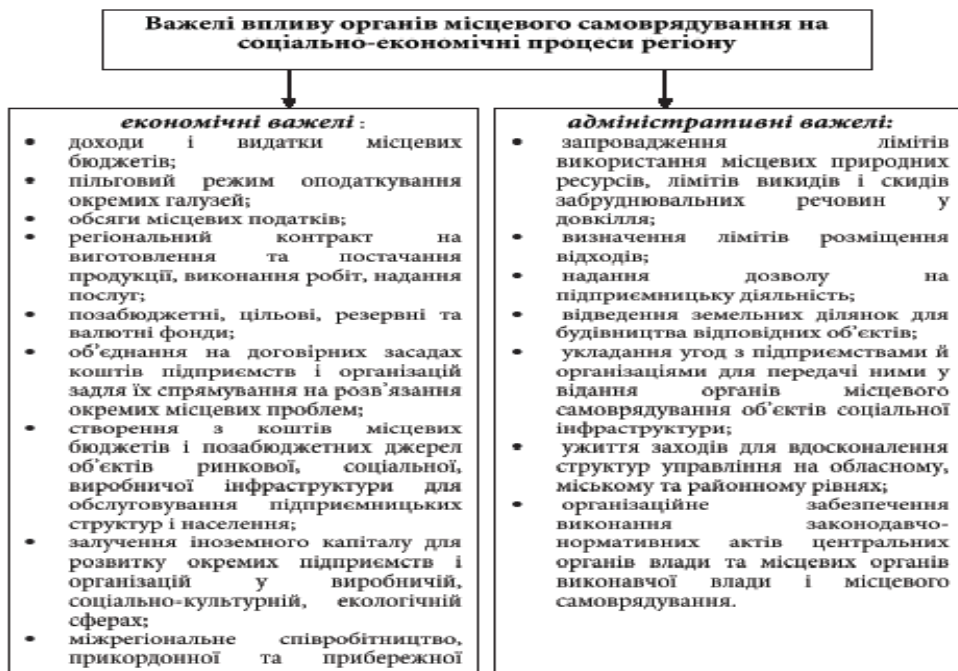


Рисунок 2.6-Важелі впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси регіону

Серед економічних важелів:

- доходи і видатки місцевих бюджетів;
- пільговий режим оподаткування окремих галузей;
- обсяги місцевих податків;
- регіональний контракт на виготовлення та постачання продукції, виконання робіт, надання послуг;
 - позабюджетні, цільові, резервні та валютні фонди;
 - об'єднання на договірних засадах коштів підприємств і організацій задля їх спрямування на розв'язання окремих місцевих проблем;
 - залучення іноземного капіталу для розвитку окремих підприємств і організацій у виробничій, соціально-культурній, екологічній сферах;
 - міжрегіональне співробітництво, прикордонної та прибережної торгівлі та ін.

Основними адміністративними важелями впливу на соціально-економічні процеси регіону є:

- запровадження лімітів використання місцевих природних ресурсів, лімітів викидів і скидів забруднювальних речовин у довкілля;
 - визначення лімітів розміщення відходів;
 - надання дозволу на підприємницьку діяльність;
 - відведення земельних ділянок для будівництва відповідних об'єктів;
 - укладання угод з підприємствами й організаціями для передачі ними у відання органів місцевого самоврядування об'єктів соціальної інфраструктури та ін [35, с. 94–95].

На сьогодні перелік дієвих фінансових важелів впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси розвитку територій значно обмежений. Тому головним завданням державної регіональної політики України є розширення повноважень органів місцевого самоврядування та поглиблення змін щодо децентралізації влади, а особливо у фінансовій сфері.

Міністерство розвитку громад та територій України затвердив план заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024 - 2027 роки [37], який включає:

- врегулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою;
- переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу;
- відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях;
- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності;
- посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для забезпечення здійснення визначених законодавством повноважень;
- формування професійної конкурентної служби в органах місцевого самоврядування;
- створення передумов для залучення жителів до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм прямого народовладдя;
- посилення інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування;
- закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Конституції України.

Результати реалізації у 2021-2022 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки.

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки (далі – Стратегія), якою визначено стратегічні цілі державної регіональної політики на період до 2027 року:

I. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах.

II. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.

III. Розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Відповідно до Стратегії пріоритетними напрямками регіонального розвитку на період до 2027 року є:

- розвиток економічної, інфраструктурної, соціально-культурної зв'язаності та інтегрованості на національному, регіональному та місцевому рівні;

- прискорення економічного зростання регіонів та територій з низьким рівнем соціально-економічного розвитку із забезпеченням

покращення стану навколишнього природного середовища та невиснажливого використання природних ресурсів;

- підвищення якості та забезпечення доступності для населення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, незалежно від місця проживання, зокрема на засадах цифровізації;

- охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів.

Реалізація Стратегії передбачена в два етапи:

- перший етап (2021-2023 роки);

- другий етап (2024-2027 роки) [49].

2.4. Основні засади партисипативної концепції фінансової політики розвитку ОТГ

Партисипативне управління – один із сучасних методів менеджменту, що передбачає його демократизацію, участь усіх працівників в управлінні організацією.

Термін «participative management» дослівно означає «управління, засноване на участі». Зарубіжна теорія й, особливо, практика партисипативного управління, залучення всіх суб'єктів діяльності організації до управління свідчить про значне збільшення сталості та ефективності діяльності організації. Останнім часом принципи партисипативного управління все частіше використовуються у місцевому самоврядуванні як модель управління територіальними громадами [6, с.127].

Сучасний стан суспільно-політичного й економічного життя України та його розвиток вимагають кардинальних змін у системі управління країною. Згідно зі статтею 5 Конституції України [7], влада здійснюється народом України безпосередньо та за допомогою систем державного управління і місцевого самоврядування

Найбільш актуальними на сьогодні є максимальне використання інтелектуального потенціалу, знань та умінь населення країни у суспільно-політичному та економічному житті. Залучення населення до участі в управлінні державними справами є головним ресурсом підвищення ефективності та конкуренто-здатності країни, території, громади [38].

Участь громадян у проектах за участі територіальних спільнот є не випадковою. Вони долучаються до проектів тому, що прагнуть вирішити свої локальні проблеми, на яких вони знаються краще, ніж влада або зовнішній експерт.

Активність громадян у проектах за участі громади зростатиме, якщо вони:

- бачитимуть можливі позитивні результати від проекту для себе та громади;
- матимуть відповідну організаційну структуру для вираження своїх інтересів та інтересів громади;
- відчуватимуть себе зобов'язаними надати підтримку громаді;
- матимуть кращі знання щодо ситуації, яка склалася в громаді;
- почуватимуть себе комфортно в громаді.

Перевагами партисипативного управління є:

- спрямованість на громаду та її розвиток;
- широке обговорення проблем громади з рівним доступом для усіх охочих;
- участь громади у прийнятті рішень, постановці завдань і в подальшій реалізації проектів прямо або опосередковано через управління та спостереження за підрядниками чи операційними та експлуатаційними функціями;
- подолання відчуженості членів громади від проблем у її функціонуванні;
- підвищення інформованості членів громади про її діяльність, що сприяє прийняттю вірних рішень;
- збільшення кількості та якості зворотних зв'язків, що сприяє підвищенню якості управлінських рішень;
- спільна відповідальність громади за планування проекту та його складових (територіальна громада самостійно обирає найбільш нагальну проблему для вирішення);
- використання громадської оцінки та моніторингу.

Співпраця громади з організаціями підтримки та постачальниками суспільних послуг, у тому числі обраними органами місцевого самоврядування, приватним сектором, неурядовими

організаціями та центральними державними установами, дозволяє забезпечити місцеві громади соціальними та підприємницькими послугами, організувати економічну діяльність та раціонально використовувати ресурси, наділити бідні верстви населення ресурсами та підвищити їх безпеку [6, с.128-131].

Недоліками партисипативного управління, більшість із яких обумовлені невмілим використанням принципів спільної діяльності та нестачею досвіду, є:

1) труднощі з поширенням успішного досвіду невеликої експериментальної громади на рівень країни. Тут існує п'ять основних обмежень:

а) сукупні (бюджетні) витрати поширення позитивного досвіду можуть бути занадто високими;

б) інституційна база з точки зору законів, політики й соціальних відносин не сприяє розвитку, орієнтованому на громаду;

в) координація спільного виробництва продукції, послуг та розподілу інвестицій за наявності багатьох стейкхолдерів може виявитися неможливою;

г) можливість стандартизації та реплікації позитивної практики може бути обмежена місцевими особливостями;

д) для великої кількості громад важко спланувати та запровадити логістику тренувань, забезпечити достатню матеріально-технічну базу, розподіл і моніторинг операцій, необхідних при підході, орієнтованому на громаду [39];

2) велика вартість та обмеження участі на практиці. Участь у проекті розвитку, орієнтованому на громаду, в реальному житті тягне за собою значні витрати, у т.ч. витрати часу й доходів. Також частими є випадки, коли проекти потребують додаткових фінансових внесків від членів громади. Існують також нематеріальні, але не менш реальні проблеми, а саме: психологічний та фізичний «примус» найбільш соціально знедолених членів суспільства до участі в програмі, де їх участь може викликати конфлікти з інтересами місцевих еліт;

3) тривалість проекту місцевого розвитку. Як правило, проект, орієнтований на громаду, займає близько року. Досить часто цей термін є недостатнім для цілей поширення програми;

4) відсутність або недостатня кількість кваліфікованого персоналу (у більшості випадків успішний розвиток програми

забезпечувала команда, яка складалася з високо мотивованих людей, які тривалий час (10–20 років) працювали з громадами, розвиваючи їх потенціал);

5) небезпека корупційних дій при реалізації проектів розвитку громад;

6) більшість членів громади схильні до ухвалення короткострокових та менш ризикованих рішень, відповідно далекострочкові та інноваційні рішення не завжди заручаються підтримкою громади;

7) збільшується час на обговорення та прийняття рішень та ін. Попри те, що партисипативне управління є доречною моделлю організації управління в системі місцевого самоврядування, для його ефективного застосування та поширення надалі необхідно підвищувати спроможність територіальних громад, збільшувати їх соціальний капітал та розвивати взаємодію з бізнесом та наявними інститутами влади.

Розглянута вище теоретична сутність моделі партисипативного управління територіальними громадами, що базується на участі громадян та інших стейкхолдерів в прийнятті управлінських рішень, є основою для формування сутнісних положень партисипативної концепції фінансової політики соціально-економічного розвитку територіальних громад.

***Ключова ідея партисипативної концепції фінансової політики місцевого розвитку** полягає в тому, що найвища ефективність фінансової політики місцевого розвитку (для якої характерні високі темпи соціально-економічного розвитку територіальних громад, перехід до сталого розвитку) досягається при умові полісуб'єктного управління фінансовими ресурсами місцевого розвитку та пріоритетності інтересів територіальної громади над інтересами індивідуальних суб'єктів та держави.*

Основним суб'єктом фінансової політики в межах партисипативної концепції є органи місцевого самоврядування (які мають виражати інтереси територіальної громади) чи інші органи місцевої влади, проте процеси її формування і реалізації є відкритими і до них можуть залучатися усі стейкхолдери місцевого розвитку: мешканці територіальної громади і їх об'єднання, громадські організації, місцевий бізнес, міжнародні організації.

Ще одним важливим суб'єктом фінансової політики місцевого

соціально-економічного розвитку залишається держава. Роль держави в даному випадку полягає у забезпеченні державних соціальних стандартів та вирівнювання умов життя в територіальних громадах за допомогою міжбюджетних трансфертів, причому важливим є не тільки врахування державою інтересів територіальних громад, але й запровадження стимулюючих механізмів залучення територіальних спільнот до фінансування місцевого розвитку, як це реалізують у своїй діяльності, зокрема, Програма розвитку ООН та Світовий банк (рис. 2.7).

Крім загальних принципів, на яких будується фінансова політика розвитку територіальних громад, для партисипативної концепції характерними є ще й специфічні принципи:

-партисипативності – передбачає необхідність залучення всіх стейкхолдерів до формування і реалізації місцевої фінансової політики та узгодження їх інтересів. Від цього залежить легітимність, ефективність та стійкість прийняття рішень фінансової політики місцевого розвитку;



Рисунок 2.7- Складові партисипативної концепції фінансової політики розвитку ОТГ

-пріоритетності – означає домінування інтересів територіальної громади над особистими та державними інтересами при умові дотримання Парето-ефективності – збільшення сукупної корисності місцевих суспільних благ для територіальної спільноти не повинно призводити до зменшення сукупних корисностей благ для індивідуальних суб'єктів чи держави.

Цей принцип необхідний для вирішення конфліктних ситуацій в процесі узгодження інтересів стейкхолдерів місцевого розвитку і визначення пріоритетів місцевої фінансової політики;

-компліментарності – передбачає взаємодоповнюваність, а не взаємозамінність завдань держави, територіальної громади та індивідуальних суб'єктів. Чим більш чітко розділеною є їх діяльність, тим сильніше буде виражений її кооперативний характер і більш ефективними будуть результати;

-розширеної субсидіарності – передача повноважень фінансування місцевого розвитку на більш високий рівень має відбуватися лише за умови недостатності фінансових ресурсів усіх місцевих стейкхолдерів, що створює стимули залучення коштів не лише місцевих бюджетів, а й бізнесу, громадських організацій, домогосподарств та ін.

Специфічні (додаткові) завдання фінансової політики в межах цієї концепції наступні:

- акумулювання розрізнених фінансових ресурсів та становлення раціонального механізму їх розподілу і використання з позицій інтересів територіальної громади;

- визначення основних напрямів фінансування соціально-економічного розвитку територіальної громади та джерел мобілізації фінансових ресурсів для цих напрямів;

- мотивація фінансування різними стейкхолдерами соціально-економічного розвитку територіальної громади та узгодження їх інтересів на основі партисипативного управління фінансовими ресурсами;

- забезпечення врахування інтересів територіальних громад у державній та регіональній фінансовій політиці;

- забезпечення стійкості фінансування місцевого розвитку та належного контролю за використанням фінансових ресурсів;

- фінансове регулювання і стимулювання сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад (рис. 2.8).

Функціями партисипативної концепції фінансової політики місцевого розвитку є:

-інтеграційна – об'єднання зусиль різних стейкхолдерів у фінансовому забезпеченні та регулюванні місцевого розвитку;

-мотиваційна – мотивація стейкхолдерів фінансувати соціально- економічний розвиток територіальних громад;

-мобілізаційна – мобілізація розрізнених фінансових ресурсів з різних джерел для фінансування місцевого розвитку;

- узгоджувальна – узгодження інтересів різних стейк- холдерів

в процесі партисипативного управління фінансовими ресурсами місцевого розвитку;

- стабілізаційна – забезпечення стійкості фінансування місцевого розвитку та стійкості рішень фінансової політики;
- інституційна – формування інституційного середовища довгострокового соціально-економічного розвитку територіальних громад;
- стимулююча – створення фінансових стимулів сталого місцевого соціально-економічного розвитку.

Для будь-якої моделі політики існує набір характерних для неї методів впливу на об'єкт управління. **До основних методів партисипативної фінансової політики місцевого розвитку відносяться такі:**

- партисипативне фінансове планування;
- партисипативне фінансове регулювання;
- громадський фінансовий контроль;
- партисипативне фінансове забезпечення.

Специфіка цих методів на відміну від їх класичних форм полягає в залученні усіх стейкхолдерів фінансової політики місцевого розвитку (місцевої громади, органів влади усіх рівнів, інститутів громадянського суспільства, бізнес-структур, міжнародних організацій тощо) до їх застосування.

Ця сама специфіка характерна і для специфічного інструментарію партисипативної концепції фінансової політики місцевого розвитку:

- партисипативне бюджетування;
- peer-to-peer кредитування;
- краудфандинг;
- фонди розвитку громади та ін.



Рисунок 2.8- Завдання партисипативної концепції фінансової політики соціально-економічного розвитку територіальних громад

Інноваційним інструментом партисипативної концепції фінансової політики місцевого розвитку є бюджет участі або партисипативний (партиципаторний) бюджет. Його впровадження сприяє забезпеченню максимального рівня суспільних благ і послуг для громадян в обмін за сплачені обов'язкові податкові платежі, збільшує активність населення у суспільному та громадському житті, поліпшує рівень комунікації між людьми та між громадою і владою.

Партисипативний бюджет (Participatory Budget) – це місцевий бюджет, розроблений і затверджений за участю громадськості; це фінансовий план спільного управління, здійснюваного громадянами та місцевими органами влади [6, с.132-137].

Процедура розробки партисипативного бюджету, як це часто

буває з нестандартними політичними процесами, являють собою не тільки новий шлях до знаходження рішень складних питань, але й виклик для різних груп діючих осіб, залучених до нової форми взаємодії, яка заснована на дещо зміненому уявленні про те, що таке «політика» на локальному рівні.

В процесі прийняття політичних рішень і, особливо, в процесі участі громадян у розробці та затвердженні бюджетів можна виділити чотири різні групи зацікавлених осіб: члени місцевої адміністрації, політики, представники бізнесу і громадяни.

Для місцевої адміністрації можна виявити цілу низку мотивів для участі в процесі партисипативного бюджетування. Одним із моментів є зниження рівня визнання легітимності рішень перед обличчям зменшуваних бюджетів; деякі адміністрації відкрито або в завуальованій формі кажуть, що партисипативне бюджетування спрямоване на те, щоб покласти на громадян більший обсяг відповідальності за прийняття рішень на локальному рівні; рішення або пріоритети, що отримали підтримку самих громадян, сприймаються як більш легітимні, ніж у випадках, коли вони приймаються місцевою радою одноосібно.

Наступний фактор мотивації – прагнення удосконалити на муніципальному рівні процеси, що відносяться до організації діалогу між адміністрацією та громадянами. Використовують таку модель у прийнятті політичних рішень, прагнуть розвивати процес прийняття рішень, в основному в довгостроковій перспективі, в напрямі відкритого діалогу між громадянами та адміністрацією.

Для місцевих політичних діячів ситуація представляється інакше. Члени місцевих рад часто сприймають розширення участі громадян як зайве, оскільки побоюються того, що це становить загрозу для їх ключових повноважень. У деяких випадках мери одноосібно приймали рішення про розробку партисипативного бюджету, тим самим відсуваючи на другий план членів міської ради.

Стимулом для взаємодії може бути можливість знайомитися з ідеями громадян і використовувати їх у рамках прийняття адміністративних рішень, підвищуючи тим самим рівень легітимності останніх. Корисно також дізнаватися від першоджерел, із чого складаються пріоритети громадян. Таким чином можна забезпечити більшу підтримку політичних рішень.

Представники бізнесу поки що не є активними учасниками

процесів розробки і затвердження партисипативних бюджетів. Ця ситуація значно відрізняється від прийнятого ООН «Порядку денного на XXI століття», де представлений і бізнес. Найчастіше бізнес незацікавлений в участі громадськості у розробці бюджетів, адже має власні канали спілкування з місцевою адміністрацією. Він побоюється заперечень з боку активістів територіальних об'єднань у процесі прийняття бюджету [40].

Громадяни беруть участь у даному процесі, оскільки хочуть вчасно отримувати інформацію про політичні та фінансові рішення, що приймаються на рівні їх територіального утворення. Крім цього, громадяни хочуть мати можливість озвучувати свої власні ідеї та пріоритети, а також хочуть зробити свій внесок у забезпечення вищої якості життя в їх власному територіальному утворенні.

Серед переваг партисипативного бюджетування слід виділити наступні:

- участь у прийнятті рішень передусім для тих, хто наразі не має можливості заявити про свої ініціативи чи висловити власну точку зору щодо питань міського розвитку. Це покращує соціальну інтеграцію спільноти;

- новий майданчик для діалогу мешканців і влади. Обговорення господарських, а не політичних питань дозволяє знизити політичну напруженість. Учасницьке бюджетування збільшує взаємодію мешканців з чиновниками і стимулює підзвітність останніх;

- об'єктивна і прозора система перерозподілу ресурсів дозволяє зменшити можливості для корупції і підозри у ній;

- досвід проектної роботи. Командні дії кількох департаментів чи управлінь, включених в процес учасницького бюджетування, сприяють подальшому підвищенню злагодженої роботи міської влади;

- вирішення проблем, «до яких не доходять руки». Вирішення проблем, які влада може вважати другорядними або відкладати з року в рік (наприклад, пішохідні доріжки, спортивний майданчик чи бібліотека у певному районі);

- нові ідеї і нові люди. Багато ідей, які пропонують мешканці, вартують реалізації. Самі ж мешканці, залучені до процесу управління ресурсами громади, можуть потім продовжити співпрацю з міською владою, громадську чи політичну діяльність.

Відповідні зміни [41], що відбудуться за партисипативного

бюджетування, представлено у табл. 2.2.

Таблиця 2.2-Що змінить партисипативне бюджетування?

Як є зараз?	Як буде з учасницьким бюджетуванням?
Відсутність інтересу мешканців до муніципальних справ створює можливості для зловживань	Зростання обізнаності та залученості мешканців до управління містом збільшує контроль за бюджетними витратами
Відсутність публічних обговорень міських проблем	Широке обговорення міських проблем з рівним доступом для усіх охочих
Бюджет розподіляє лише невелика кількість адміністраторів: чиновників та депутатів міської ради	На всіх етапах формування бюджету (від розробки пропозицій до голосування) до нього залучені мешканці міста, з податків яких і формується бюджет
Інтереси мешканців представляють виборні органи: міський голова, депутати	Мешканці мають можливість говорити самі за себе
Розподіл бюджету може відбуватися неадекватно через корупцію, політичну доцільність чи популізм	Ризики корупції і популізму мінімізовані

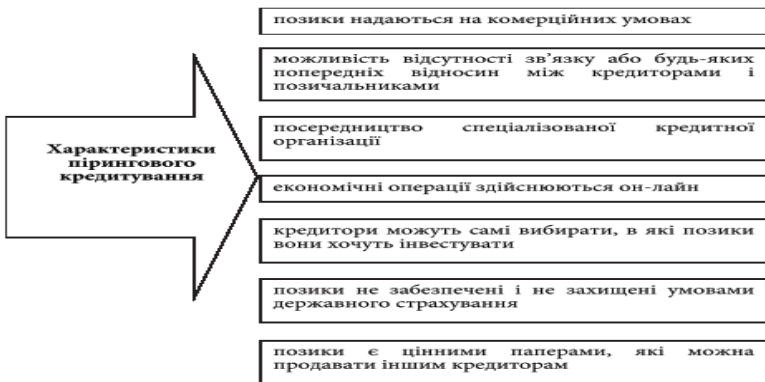
Наступний інструмент фінансування розвитку місцевих спільнот – P2P-кредитування, розвиток якого став можливим завдяки інформаційним технологіям. Термін «пірингове кредитування» (або person-to-person кредитування, peer-to-peer кредитування, кредитування між рівними, однорангове кредитування) – використовується для опису процесу видачі та отримання позик без використання як посередників традиційних фінансових інститутів. P2P-кредитування реалізується за допомогою Інтернет-платформ, де користувачі можуть виступати і як кредитори, і як позичальники [42].

Ключові характеристики пірингового кредитування подано на рис. 2.9.

Кожна позика в рамках P2P-кредитування фінансується великою кількістю кредиторів. Це дає змогу профінансувати навіть відносно великі проекти за рахунок дрібних внесків індивідуальних учасників платформи. За мірками традиційного банкінгу обсяги кредитів залишаються скромними – це десятки тисяч доларів, а не сотні мільйонів. Поки основними позичальниками виступають фізичні особи, а головною метою отримання коштів найчастіше є залучення коштів для розвитку дрібного бізнесу, вирішення побутових проблем чи оплати освіти.

Процедура отримання позики за допомогою P2P-платформи наступна – позичальник повинен заповнити електронну форму, вказавши необхідну йому суму позики, термін, бажану відсоткову ставку, інформацію стосовно своїх доходів, мети отримання коштів та контактні дані. Основні P2P-платформи пропонують фіксовані варіанти строків позик: 36 або 60 місяців. Для багатьох кредиторів це надто тривалий термін для вкладення коштів без можливості їх вивільнення, тому платформи пропонують доступ до внутрішніх або зовнішніх маркет-плейсів, де кредитори можуть продати свої позики [43].

Коли кредитна заявка набирає вказану суму коштів від інвесторів (кредиторів), гроші перераховуються позичальнику і надалі він обслуговує боргові зобов'язання відповідно до узгоджених вимог. Інформація про позичальників та своєчасність повернення ними кредитів зберігається у системі і використовується для здійснення оцінки кредитоспроможності у майбутньому. На основі аналізу кредитної історії позичальника встановлюються відсоткові ставки, а кредитор може обрати оптимальне для нього поєднання таких показників, як ризик і прибутковість. Крім цього, існує також механізм диференціації кредитних ставок – зворотний аукціон. У цьому випадку позичальник встановлює верхню межу відсоткової ставки, а можливі кредитори конкурують між собою, пропонуючи



менші ставки.

Рисунок 2.9- Ключові характеристики пірингового кредитування

Пірингове кредитування має свої переваги та недоліки для кредиторів і позичальників. Серед переваг P2P-кредитування для позичальників є спрощена процедура подання та розгляду заявки на отримання кредиту; нижчі відсоткові ставки, ніж ставки за банківськими кредитами; прозорість умов, відсутність прихованих платежів та комісій.

Для вкладника перевагою є більш висока прибутковість в порівнянні з депозитом, та іншими низькоризиковими інструментами інвестицій. Крім того, вкладник має можливість сам визначати ступінь ризику та прибутковості за своїми інвестиціями

Дохід компанії, яка організовує P2P-кредитування, формується за рахунок платежів позичальників або у вигляді фіксованої комісії, або у вигляді певного відсотка від суми отриманого кредиту. В їхній роботі відсутні етапи пошуку клієнтів, оцінка ризиків здійснюється автоматично, а іноді і взагалі відсутня, а отже, витрати, порівняно з фінансовими установами, менші. Таким чином, інвестування через P2P-сервіси більш прибуткове, а кредити обходяться позичальникам дешевше.

Недоліками P2P-кредитування є те, що, по-перше, кредитор не завжди може достовірно оцінити рівень ризику, по-друге, на відміну від банківських депозитів, в Україні повернення вкладів інвесторів не гарантується законодавчо [44].

Наступним фінансовим інструментом, що виник внаслідок глобалізації і високих темпів інформатизації суспільства, та який ґрунтується на громадській участі є краудфандинг.

У перекладі з англійської термін «crowdfunding» («crowd» – натовп, юрба «funding» – фінансування) дослівно перекладається як народне фінансування. В загальному контексті краудфандинг означає співпрацю людей, які добровільно об'єднують свої гроші чи інші ресурси, як правило через Інтернет, для підтримки інших людей або організацій. За допомогою краудфандингу можна фінансувати різноманітні соціальні, культурні, творчі або навіть і політичні проекти

Послідовність дій при краудфандингу наступна: спочатку необхідно розмістити відео-презентацію інноваційного проекту на краудфандинговій платформі та вказати, скільки грошей потрібно для його реалізації. Також слід вказати винагороду, яку отримає кожен,

хто профінансує цей проект. Спонсор може перераховувати кошти безоплатно (це краудфандинг без винагороди – люди просто жертвують гроші на реалізацію ідеї, без жодної прямої матеріальної віддачі з боку її автора) або за певну винагороду (можлива нефінансова винагорода, наприклад, листівки, календарики, книги і т.п. та фінансова винагорода (краудінвестинг) – в цьому випадку великі інвестори отримують відсоток від доходів і продажів) [45].

Автору проекту також необхідно подати кошторис витрат для можливості його реалізації. З цього моменту починається робота краудфандингової платформи зі збору коштів. Якщо відвідувачі платформи зацікавлені, то вони надсилають грошові кошти. Як показує практика, багато перспективних проектів збирають значно більшу суму, ніж це необхідно для їх реалізації.

Для того щоб зібрати кошти, обов'язково повинна бути задекларована мета, визначена ціна її досягнення, а розрахунок усіх витрат і процес збору мають бути відкриті у вільному доступі.

Рівень плати, яка стягується за розміщення проекту на краудфандинговій платформі України становить 8-10%, що значно вище, ніж закордоном, де її рівень коливається від 3 до 5%.

Українські краудфандингові платформи [50]:

- **Спільнокошт** – це одна з найбільших та найпопулярніших українських краудфандингових платформ, яка існує з 2012 року. Спільнокошт не дублює роботу сотень українських волонтерів, які збирають гроші на закупівлю спорядження для військових. Проте тут можна підтримати інші корисні ініціативи: наприклад, зафондувати Школу естетичного виховання дітей вимушених переселенців, яка надає дітям психологічно-терапевтичну допомогу. Крім того, на Спільнокошті збирають гроші на виробництво якісних бронжилетів, проведення тренінгів з тактичної медицини, а також на організацію прихистків для переселенців. Серед цікавих культурних проектів можна підтримати запис та поширення альбому пластових пісень “Пісеньки Лисички-Сестрички” для дітей 4-10 років – на це вже зібрали 40 тисяч гривень;

- **Українська біржа благодійності** – ця платформа, заснована у 2012 році, відпочатково була спрямована на підтримку благодійних проектів. За цей час вона зібрала майже 500 мільйонів гривень на благодійність. Зараз ініціативи на ресурсі переважно мають на меті вирішення гуманітарних проблем, спричинених війною. Так, на

платформі вдалось успішно зібрати понад 500 тисяч гривень на медичну допомогу для поранених дітей в Запоріжжі та майже 800 тисяч гривень на підтримку дитячих лікарень. Для тих, кому складно самостійно обрати серед різних проєктів, на сайті існує окрема Скарбничка. Через Скарбничку допомогу отримують окремі сім'ї з дітьми, люди похилого віку, військові частини ЗСУ та представники ТрО. На середину травня 2022 на Скарбниці УББ вже є 13 мільйонів гривень;

- **Startera** – ця платформа спрямована на краудфандинг для творчих, соціальних та стартап проєктів. Та зараз на ресурсі також розміщено гуманітарний фандрейзинговий проєкт: збір коштів для евакуації людей з районів, де відбуваються бойові дії, та розміщення таких людей на території Львівщини. Цей проєкт Startera реалізують спільно з департаментом освіти й науки Львівської обласної державної адміністрації. З необхідних 100 тисяч гривень загального бюджету вже зібрано понад дві третини;

- **Моє місто** – це локальна краудфандингова платформа, яка діє в Одесі, Харкові та Дніпрі з 2015 року. Цей ресурс примітний тим, що концептуально він є інструментом спільнототворення: за допомогою платформи громади можуть фінансувати соціально корисні локальні проєкти. Зараз на сайті долучаються до забезпечення потреб військових та волонтерів: збирають кошти на тепловізори, коліматори та автомобілі. Ці ініціативи є успішними – на коліматори для морської піхоти вже зібрано 320 тисяч гривень.

Для розміщення українського проєкту на закордонних краудфандингових платформах в більшості випадків потрібно додатково співпрацювати з посередниками [6, с.146-148].

Залежно від виду вкладу, способу повернення капіталу та мотивації для фінансування проєкту виділяють наступні види краудфандингу (табл. 2.3) [46].

За своєю сутністю краудфандинг є простим інструментом фінансування інноваційного бізнесу, стартап-ідей та різного роду соціальних проєктів.

Серед низки внутрішніх факторів, а також характерних особливостей краудфандингу, які сприяють його стрімкому розвитку в Україні, є: можливість реалізації проєкту при відсутності власних джерел фінансування; допомога в просуванні проєкту через засоби масової інформації; зростання довіри до інвесторів; можливість

оплати за користування фінансовими ресурсами після надходження грошових потоків від реалізації проекту та ін. Позитивним моментом функціонування краудфандингу в Україні є й те, що він має соціальну спрямованість. Це сприятиме формуванню традицій інвестування, прогресивній зміні цінностей суспільства, реалізації соціальних і економічних інновацій.

Таблиця 2.3- Характерні особливості видів краудфандингу

Вид краудфандингу	Вид вкладу	Спосіб повернення капіталу	Мотивація для фінансування
Краудфандинг, який базується на безоплатній основі (Donation based crowdfunding)	Пожертвування	Нематеріальні вигоди	Соціальна мотивація
Краудфандинг, який базується на винагороді (Reward-based crowdfunding)	Пожертвування	Нематеріальні вигоди та інші форми винагороди у вигляді продукції, знижок на продукцію тощо	Поєднання соціальної мотивації і бажання отримати винагороду
Краудфандинг, який базується на кредитуванні (Lending-based crowdfunding)	Кредит	Повернення вкладених в проект коштів з певним відсотком в чітко встановлені терміни	Фінансова мотивація
Краудфандинг, який базується на отриманні частини бізнесу (Equitybased crowdfunding)	Інвестиція	Дохід від володіння частиною бізнесу, нематеріальні вигоди	Фінансова та соціальна мотивація
Краудфандинг, який базується на використанні моделі роялті (Royaltybased crowdfunding)	Інвестиція	Частина прибутку або доходу від фінансованого проекту	Фінансова мотивація

Суттєвим недоліком краудфандингу є вразливість та незахищеність ідеї проекту, оскільки вона повинна бути повністю розкритою на краудфандинговій платформі та може бути викраденою конкурентами.

Аналіз переваг та недоліків краудфандингу подано у таблиці 2.4 [46] .

Таблиця 2.4-Переваги та недоліки краудфандингу

Переваги	Недоліки
Підтримка інноваційних рішень і стартапів дозволяє традиційним посередникам знаходити успішних і талановитих людей.	Не підходить для великих проектів, що вимагають істотних вкладень, бо у такому фінансуванні залишаються обмеження в розмірі зазначеної суми інвестицій.
Створення прозорого та ефективного механізму для фінансування проектів.	Відсіювання потенційно сильних проектів зі слабкою маркетинговою складовою.
Швидкість. Завдяки краудфандингу можна доволі швидко зрозуміти, наскільки вдалим є проект.	Компанія розкриває перед конкурентами свій інноваційний продукт до виходу його на ринок.
Організація зворотнього зв'язку зі споживачем до початку виробництва.	Можливість розміщення проекту і збору коштів шахраями.
Додаткова реклама за рахунок краудфандингу в ЗМІ.	Можливість невиконання проекту, який був профінансований.

Широко розповсюдженою у світі є практика створення фондів розвитку громад (фондів громад), що працюють для вирішення місцевих проблем шляхом залучення місцевих ресурсів і колективного громадського прийняття рішень щодо їх використання.

***Фонди розвитку громад** – це неурядові благодійні структури, призначення яких полягає в підвищенні якості життя громад, на території яких поширюється їхня діяльність.*

Фонди громад визначають потреби місцевої громади, заохочують благодійні пожертви і накопичують кошти, з яких надають гранти на впровадження ініціатив з вирішення соціально важливих місцевих проблем.

У 2010 році була перша спроба представників українських організацій визначити основні та бажані ознаки фондів громад в Україні. У 2011 році експертна група Програми «Школа фондів громад» продовжила цю роботу і запропонувала 2 групи базових ознак фонду громади в Україні: стартові (які властиві організаціям з перших днів її діяльності як фонду громади), ознаки, які мають бути досягнуті організацією протягом перших років діяльності та рекомендовані ознаки (важливі, організація планує обов'язково їх набути, проте не завжди може це зробити з перших років діяльності) (табл. 2.5).

Працюючи над здійсненням своєї місії, фонд громади починає одночасно виконувати три ключові функції: грантмейкера, двигуна

розвитку філантропії та лідера громади.

Таблиця 2.5 -Ознаки фонду громади

№	Ознака	Характеристика
1	2	3
<i>Основні ознаки фонду громади</i>		
1	Чітко визначена територія діяльності	Географічна територія діяльності фонду (село, місто або регіон) чітко визначена.
2	Самоврядність на основі представництва	Керівництво фондом громади здійснює рада, до складу якої входять представники місцевої влади, бізнесу, недержавних організацій та члени громади.
3	Місцеві джерела підтримки	Ресурси (фінансові, матеріальні та інтелектуальні) залучаються в основному з місцевих джерел (приватні пожертви, пожертви бізнесу та влади).
4	Розвиток благодійності в громаді	Фонд громади сприяє розвитку місцевої благодійності через залучення членів громади до благодійної діяльності.
5	Перерозподіл фінансових ресурсів	Основна діяльність фонду громади – надання грантів громадським та благодійним організаціям, ініціативним групам або окремим особам для вирішення нагальних проблем громади та забезпечення потреб її членів.
<i>Бажані ознаки фонду громади</i>		
6	Універсальність	Фонд громади вирішує широке коло соціальних, економічних, екологічних та інших питань місцевої громади.
7	Організаційна незалежність	Фонд громади – це окрема юридична установа, яка працює виключно на благодійні цілі, вона не залежна від впливу та контролю інших організацій, уряду або донорів.
8	Експерт у справах громади	Фонд громади володіє глибокими знаннями щодо потреб, проблем громади та інтересів її членів; знає місцеві організації та ініціативи; володіє знаннями та вміннями щодо шляхів вирішення проблем і підходів до ефективного надання допомоги.
9	Наявність цільового капіталу (ендаументу)	Цільовий капітал – це передані фінансові чи матеріальні (нерухоме майно, твори мистецтва тощо) ресурси фонду громади для вирішення певних проблем за умови, що передані ресурси залишаються недоторканими вічно чи на визначений період. Це дає змогу переданим ресурсам впливати протягом тривалого часу, а не бути використаним одномоментно. Загальна вартість капіталу фонду складає його інституційний цільовий капітал.
10	Наявність послуг для донорів	Фонд громади має певні послуги, які надаються донорам задля досягнення їхніх філантропічних цілей. Фонд громад не може існувати без внесків – щоб їх отримувати, він повинен розвивати стосунки з імовірними донорами всередині громади. Жоден донор не захоче підтримувати фонд громади, який не дослухається до його потреб і не намагається зробити процес здійснення внесків якомога простішим.
1	2	3
11	Підзвітність, прозорість, відкритість	Фонд громади упроваджує відкриті й прозорі процедури та практику в усіх аспектах своєї діяльності; звітує перед місцевою громадськістю шляхом регулярного інформування населення про свої цілі, заходи та фінансовий стан, проводять щорічний зовнішній аудит тощо.
12	Лідер у громаді	Фонд громади виступає в ролі каталізатора та фасилітатора в розв'язанні проблем та в розробці важливих для громади рішень, бере участь у різноманітних заходах громади.

1. **Грантмейкер.** Надання грантів громадським та благодійним організаціям, ініціативним групам, які працюють у даній громаді –

один із основних напрямків діяльності фонду громади. Він забезпечує гнучкість фонду громади щодо вирішення широкого кола проблем, які актуальні та турбують громаду саме в цей час. Громада, шляхом опитування та участі у дорадчих та експертних органах фонду, визначає пріоритетні питання на найближчий час діяльності [6, с.150-152].

Двигун розвитку філантропії Одне із завдань, яке виконує фонд громади, полягає у розвитку місцевої філантропії [47].

2. залученні як можна більшого кола мешканців громади до благо- дійної діяльності, об'єднанні ресурсів громади задля вирішення актуальних питань.

3. Оперуючи найсвіжішою інформацією щодо потреб та проблем мешканців, він «виховує» потенційних донорів, мотивує їх спрямовувати свої благодійні пожертви на дійсно важливі для громади програми та проекти.

4. Лідер громади. Систематична діяльність, ефективні результати, позитивні перетворення та постійна звітність перед мешканцями громади роблять фонд громади лідером думки та впливовою організацією, до якої прислухаються та з якою радяться представники місцевої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, фонд громади поступово починає змінювати й саму громаду, трансформуючи її споживацькі настрої на активні дії та почуття відповідальності за власний розвиток.

5. Столітній досвід функціонування фондів громад довів, що ця універсальна модель розвитку місцевої філантропії у громаді має величезні переваги, якими можуть користуватися як представники бізнесових кіл, мешканці громади, так і представники місцевої влади, органів самоврядування. Переваги від діяльності фонду громади для усіх секторів суспільства представлені у таблиці 2.6. [48]

Вагомий вплив на соціально-економічний розвиток територіальної громад чинить її сукупний капітал (рис. 2.10).



Рисунок 2.10 - Складові сукупного капіталу територіальної громади

Таблиця 2.6 - Переваги від діяльності фонду громади

Сектор суспільства	Переваги від діяльності фонду громади для даного сектора суспільства
Для бізнесу	<p>Фонд громади – це «соціальний аутсорсинг» для компаній, зацікавлених в отриманні стабільних соціальних дивідендів від своєї благодійної діяльності. Він пропонує кожній компанії саме ті послуги, які збігаються з баченням та потребами компанії на даний момент. Він гарантує професійний менеджмент кожної благодійної пожертви та забезпечує прозорий та підзвітний процес надання благодійної допомоги.</p> <p>Фонд громади – це можливість назавжди позбутися так званих прохачів, які завалюють листами з проханнями робочі столи та забирають час співробітників компанії, які перевіряють правдивість цих прохань.</p> <p>Фонд громади – це ефективні соціальні інвестиції у громаду, а також розділення соціальної відповідальності з іншими зацікавленими сторонами. З фондом громади просто дешевше робити позитивні перетворення на території присутності компанії.</p> <p>Фонд громади – це вибудовування системних і прозорих взаємин із владою і громадою. Це впливовий інструмент, який дозволяє сказати «ні» примусовій благодійності та тиску з боку влади.</p>
Для громади	<p>Фонд громади – постійне джерело фінансування кращих ідей і проєктів. Завдяки тому, що одним із основних видів програмної діяльності є надання грантів, фонд громади стає «своїм» донором для громадських та благодійних організацій, ініціативних груп, які діють на території.</p> <p>Фонд громади – це можливість розвитку громади за рахунок коштів своєї громади. Це шлях до впевненості громади у своїх силах та діях на шляху позитивних перетворень.</p> <p>Фонд громади – це провідник діалогу «громада-влада-бізнес». Він дозволяє налагодити міжсекторну взаємодію та ефективну співпрацю між приватним, громадським та державними секторами.</p>
Для влади	<p>Фонд громади – це один зі шляхів зробити свою громаду привабливішою для життя. Розвиваючи громадянську активність і відповідальність у громаді, фонд сприяє швидкому та ефективному вирішенню соціальних проблем, що стають бонусом до місцевих державних соціальних програм.</p> <p>Фонд громади – це розподіл відповідальності серед різних гравців у громаді. Це оперативний інструмент реагування на запити мешканців.</p> <p>Фонд громади – це додаткові інвестиції для вирішення проблем території. Він дозволяє розпочати відкритий діалог із представниками бізнесу та без тиску залучити їх до вирішення соціальних питань у громаді.</p>

Сукупний капітал територіальної громади є сумою фінансового, фізичного, природного, людського, соціального та інституційного капіталів:

– фінансовий капітал (фінанси місцевих домогосподарств, кошти місцевих бюджетів, фонди громади, вільні кошти місцевого бізнесу, інвестиції в місцевий розвиток та ін.);

– природний капітал (місце розташування, природні ресурси (земля, вугілля, нафта, газ, мінерали, пісок та ін.), ліси, водойми, запаси питної води, екологічний стан, біорізноманіття, енергетичні ресурси включаючи джерела відновлювальної енергії тощо);

– фізичний капітал (виробнича та соціальна інфраструктура, дороги, транспорт, нерухомість, нематеріальні виробничі активи тощо);

– людський капітал (характеристики мешканців територіальних громад (освіта, здоров'я, професійні навички, наявність роботи та ін.), якості менеджменту (професійність, компетентність, чесність, ініціативність, вміння рекламувати та налагоджувати зв'язки та ін.);

– соціальний капітал (характеристика соціальних зв'язків в територіальній громаді: довіра, солідарність, наявність спільних цінностей і цілей, схильність до колективних дій та розвиток інститутів громадянського суспільства, рівність у доступі до освіти, охорони здоров'я та комунальних послуг, наявність традицій, відчуття щастя та ін.);

– інституційний капітал (наявність необхідних нормативних засад, механізмів прийняття легітимних колективних рішень, чітко визначені права власності, прозорість та нескладність адміністративних процедур, відсутність корупції, конфліктів та ін.).

Капітал може перетікати з однієї форми в іншу: наприклад, фізичний і природний капітал може стати джерелом фінансового капіталу і навпаки. Проте це можливо тільки при певному рівні розвитку інституційного капіталу територіальної громади: земля і нерухомість можуть виступати ефективним джерелом фінансових ресурсів для розвитку територіальної громади тільки при наявності відповідних економічних інститутів (чітко визначені права власності, прозорість та нескладність місцевих адміністративних процедур, наявність легітимних механізмів прийняття колективних рішень відносно спільних благ, відсутність корупції та ін.), які в Україні

наразі перебувають тільки на стадії становлення. Особливе значення для створення фінансового капіталу місцевого розвитку мають людський (знання, компетенції, здоров'я) та соціальний (зв'язки, довіра, співпраця) капітали територіальної громади, оскільки від них залежить ефективність використання наявних фінансових ресурсів та можливість залучення додаткових. Покращення людського капіталу є одним з ключових факторів у процесі економічного зростання за останні десятиліття ХХ століття у всіх країнах Європейського Союзу. Перевагою підходу до оцінки соціально - економічного розвитку за допомогою капітальних ресурсів на відміну від використання традиційних показників доходів є також врахування соціальних характеристик розвитку, які важко виразити в грошових одиницях – довіри, захищеності, соціальних зв'язків, відчуття щастя тощо. Крім того, завдяки оцінці природного капіталу цей підхід більшою мірою дозволяє оцінити сталість розвитку територіальної громади.

Суб'єктно-об'єктний характер взаємозв'язку місцевої фінансової політики та соціально-економічного розвитку дозволяє розглядати сукупний капітал територіальної громади в якості не тільки чинника її соціально-економічного розвитку, але і в якості характеристики рівня самого розвитку: виражений в грошових одиницях сукупний капітал територіальної громади в різні моменти часу свідчить про динаміку місцевого соціально- економічного розвитку. В цьому проявляється сутність капіталу як вартості, що приносить додаткову вартість в ході реалізації фінансової політики місцевого розвитку [38, с. 183].

ТЕМА 3. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Доходи об'єднаних територіальних громад

Бюджетним кодексом України визначено, що *доходи бюджету* – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу України за джерелами

надходження доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти [51].

Податкові надходження одержуються за рахунок прямих або непрямих податків

Таблиця 3.1 - Класифікація податкових надходжень по групах відповідно до бюджетної класифікації [52]

Група податкових надходжень	Види податкових надходжень
1	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості
2	Податки на власність (податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів)
3	Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів (Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів, Рентна плата за спеціальне використання води, Рентна плата за користування надрами загальнодержавного значення, Рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин)
4	Внутрішні податки на товари та послуги (Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів,

Продовження таблиці 3.1

Група податкових надходжень	Види податкових надходжень
	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування, Податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів,)
5	Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (Ввізне мито , Особливі види мита та сезонне мито, Вивізне мито)
6	Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів
7	Збори на паливно-енергетичні ресурси
8	Місцеві податки та збори, що сплачуються (перераховуються) згідно з Податковим кодексом України (Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, Збір за місця для паркування транспортних засобів, Туристичний збір , Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, що справлявся до 1 січня 2015 року, Єдиний податок)
9	Інші податки та збори (Екологічний податок , Збір за забруднення навколишнього природного середовища,)

Відповідно до п. 2 ст. 2 Бюджетного кодексу України «**бюджети місцевого самоврядування** — бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад».

Згідно із п. 34 ст. 2 Бюджетного кодексу бюджети місцевого самоврядування разом із бюджетами Автономної Республіки Крим, обласними, районними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування формують місцеві бюджети в Україні.

Склад доходів різних рівнів місцевих бюджетів, зокрема і бюджетів об'єднаних територіальних громад та нормативи

зарахування доходів до відповідних бюджетів визначаються статтями 64, 66, 69, 69¹ та 71 Бюджетного кодексу [51].

Переважна більшість територіальних громад в Україні, маючи право вирішувати питання місцевого самоврядування, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів. А ефективність роботи органів місцевого самоврядування залежить від їх фінансових можливостей, тобто спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення.

Реформа децентралізації знайшла своє вираження у зміцненні власної фінансової бази територіальних громад. Значні переваги отримали об'єднані територіальні громади, бюджети яких були прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів.

Для стимулювання громад до об'єднання, а також з метою забезпечення ресурсної бази бюджетів об'єднаних територіальних громад для фінансування видаткових повноважень Бюджетним кодексом України визначено особливості формування їх бюджетів (ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу) [51].

Бюджети об'єднаних територіальних громад, місцеві ради яких набули повноважень за результатами перших виборів до 15 жовтня року, що передує плановому, формуються відповідно до Бюджетного кодексу на плановий бюджетний період з урахуванням таких особливостей:

- доходи цих бюджетів визначаються відповідно до статей 64 та 69-1 Бюджетного кодексу.
- видатки та кредитування цих бюджетів визначаються статтями 89 і 91 Бюджетного кодексу України;
- відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються статтями 97, 99, 100, 103-2, і 108 БКУ;
- місцеві запозичення здійснюються відповідно до ст. 16 і ст. 74 Бюджетного кодексу.

Стаття 64 – доходи загального фонду бюджету сільських, селищних, міських територіальних громад;

Стаття 66 – доходи загального фонду обласних бюджетів;

Стаття 69 – доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

Стаття 69-1 – надходження спеціального фонду місцевих бюджетів[51].

Питання щодо формування бюджету та його ефективного функціонування висвітлено у законодавчих актах України.

Правовою основою, яка регламентує управління фінансами територіальних громад, є:

- Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [53],

- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [54],

- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [55]

- Закони України «Про засади державної регіональної політики» [21],

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» та інші [56].

Бюджет об'єднаної територіальної громади (ОТГ) складається із загального та спеціального фондів. Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет. Передача коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом рішення відповідної ради. У складі бюджету може бути сформований резервний фонд. Акумуляовані в ньому грошові кошти використовують для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Рішення про виділення цих коштів приймають виконавчі органи місцевого самоврядування.

По спеціальному фонду окремо виділяються надходження бюджету розвитку.

Відповідно до змін, внесених до Бюджетного Кодексу, об'єднані територіальні громади отримали нові фінансові ресурси та нормативи їхнього зарахування після об'єднання. Основні з них згідно статей 64, 69¹ Бюджетного кодексу (рис 3.1):

- 60% податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) на власні повноваження;

- державні субвенції (медична, освітня);

– право розпоряджатися землями на території об'єднаної територіальної громади [6, с.165,166].

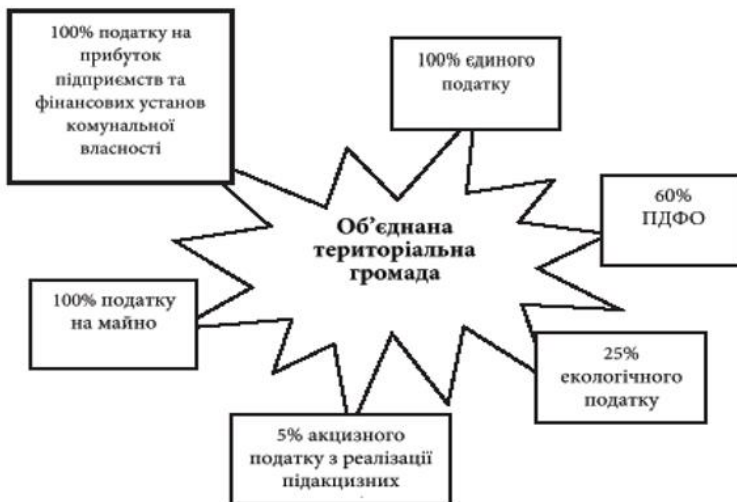


Рис. 3.1 Основні фінансові ресурси об'єднаної територіальної громади [6, с.166]

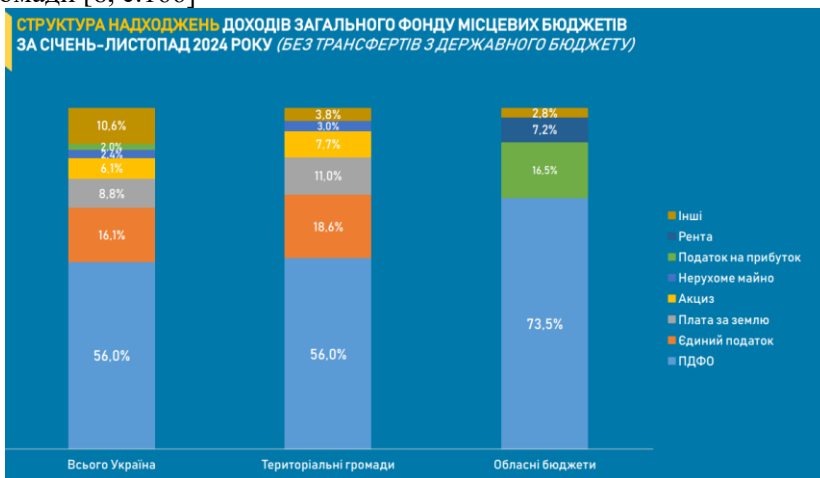


Рисунок - 3.2 Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів за січень-листопад 2024 року (без трансфертів з державного бюджету) [57]

Для розрахунку податку з доходів фізичних осіб ПДФО необхідно визначити контингент надходжень ПДФО у році, що передує плановому, на відповідній території та помножити на 60%.

Для розрахунку планових надходжень податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) на відповідний рік спершу необхідно визначитись із плановим фондом заробітної плати робітників, службовців, працівників усіх установ та підприємств, галузі сільського господарства, враховуючи показники минулих років. Слід зважати на основні чинники зростання фонду оплати праці, зокрема на підвищення мінімальної заробітної плати тощо [6, с. 167-168].



Рисунок 3.3 - Критерії впливу на надходження ПДФО [6, с. 169]

Прогноз надходжень податку з доходів громадян, які здійснюють підприємницьку діяльність, може бути сформований, опираючись на тенденцію, яка склалася в минулі періоди.

Для розрахунку планових надходжень земельного податку необхідно враховувати зміни факторів, що впливають на його величину: дані державного земельного кадастру, реєстрацію права власності, права користування землею та договори на оренду землі, облік кількості та якості земель, зонування території населених пунктів, нормативну та грошову.



Рисунок 3.4 -Критерії впливу на надходження плати за землю [6, с. 170]

Сума земельного податку для кожного землевласника та землекористувача обчислюється у спосіб помноження площ земельних ділянок, земельних часток (паїв), що підлягають оподаткуванню, на визначені ставки земельного податку окремо для різних категорій земель.

Розрахунок рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, води та користування надрами для видобування корисних копалин проводиться з урахуванням динаміки надходжень за попередні роки, надходжень поточного року, прогнозу індексу цін виробників промислової продукції, тенденцій платного відпуску деревини, використання води водокористувачами, видобутку корисних копалин.

Податком на нерухомість оподатковується житлова нерухомість (квартира, будинок), і нежитлова нерухомість, серед них також господарські будівлі (сараї, хліви, гаражі, літні кухні, майстерні, вбиральні, погребі, тощо). База оподаткування – це загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, разом його часток.

У перспективі органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримують виключні повноваження щодо розпорядження, володіння і користування земельними ділянками в межах своєї юрисдикції (як в межах, так і за межами населених пунктів).

Для зміцненні фінансової бази об'єднаних територіальних громад створений Державний фонд регіонального розвитку, який передбачає фінансування проектів регіонального розвитку на

конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації. Кошти Державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Проекти, спрямовані на підтримку об'єднання територіальних громад, повинні відповідати пріоритетам, визначеним регіональною стратегією розвитку, та бути спрямованими на посилення інфраструктурної спроможності об'єднаної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Місцеві бюджети мають забезпечити співфінансування таких проектів у розмірі 10 відсотків від їх загальної суми. Попередній відбір проектів здійснюють комісії, утворені при регіональних держадміністраціях, а остаточний – конкурсна комісія, утворена так само при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Фінансовий ресурс територіальної громади створюється за рахунок джерел, що його наповнюють. Джерелами формування фінансових ресурсів ОТГ можуть бути ресурси різних суб'єктів економічних відносин, які можуть бути спрямовані на забезпечення фінансово-економічних потреб території. Зокрема, це ресурси:

- місцевих та центральних органів влади;
- приватних суб'єктів господарювання;
- фінансових установ та неурядових організацій;
- іноземних держав та міжнародних фінансових організацій.

Фінансові ресурси класифікуються за такими критеріями:

- територіальним походженням;
- регулярністю використання;
- економічним змістом;
- способом залучення.

Більшість фінансових ресурсів ОТГ має внутрішнє походження. Інвестиції, благодійна допомога можуть бути водночас і

внутрішніми, і зовнішніми фінансовими ресурсами. До зовнішніх ресурсів відносяться трансфerti з державного бюджету.

Законом про державний бюджет на плановий рік бюджетам ОТГ затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Це – базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів [6, с.170-175].

ОТГ одержали доступ до інших зовнішніх фінансових ресурсів. Рада об'єднаної територіальної громади має право здійснювати місцеві запозичення до бюджету ОТГ – як місцеві, так і внутрішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Запозичення здійснюються до бюджету розвитку і кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їх громад.

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси. Отримання кредитних ресурсів супроводжується відповідними борговими зобов'язаннями на умовах строковості, платності та поворотності. Кредитні кошти можуть залучати: безпосередньо рада ОТГ (залучені кошти спрямовуються до бюджету ОТГ та розподіляються в рамках його видатків), комунальні підприємства (самостійно отримують фінансові ресурси, розпоряджаються ними, здійснюють обслуговування та погашення боргу), приватні суб'єкти господарювання (рада може надавати гарантії за кредитами).

Окремим джерелом фінансування місцевого соціально-економічного розвитку є грантові кошти для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого розвитку [6, с.170-175].

Грантові ресурси – ресурси, надані для фінансування потреб місцевого розвитку у вигляді міжнародної технічної допомоги, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків та пожертв. Грантовими також можна вважати кошти, спрямовані на розвиток місцевої економіки в рамках проектів корпоративної соціальної відповідальності, тобто ініціатив місцевого розвитку, що

підтримуються інституціями приватного сектору, які здійснюють свою діяльність на відповідній території.

Грантова допомога може бути як у формі грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг, обладнання, матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі [6, с. 176].

За сферою інтересів **донори поділяються на вузькоспеціалізовані** (здійснюють підтримку в чітко визначених сферах діяльності, наприклад, Глобальний екологічний фонд) та **універсальні** (пріоритетами діяльності яких є різноманітні суспільні проблеми). *За територіальними межами дії* донори бувають національними та міжнародними. Українські організації в рамках власних програм і великих проектів можуть здійснювати так зване субгрантування. Таким чином, наприклад, працює, Український фонд соціальних інвестицій, який на конкурсній основі перерозподіляє кошти, отримані від іноземних фінансових організацій.

В практиці фінансування місцевого соціально-економічного розвитку найбільш поширеними є бюджетні механізми, насамперед оренда та продаж об'єктів комунальної власності. Інвестиційні та кредитні механізми використовуються досить рідко, передусім через несприятливий інвестиційний клімат як на державному, так і місцевому рівнях, законодавчі обмеження, а також низьку кредитоспроможність більшості українських міст.

Для фінансування масштабних проектів необхідно залучати кошти відразу із декількох джерел. Зокрема, можна використати бюджетні ресурси та кредит для облаштування спеціальної промислової зони, щоб згодом отримати додаткові інвестиції в економіку, або здійснити інвестиції в туристичну сферу забезпечивши надходження до бюджету у вигляді туристичного збору.

Проблемою ОТГ є те, що на реалізацію ініціатив не вдається залучити достатньо ресурсів не стільки через їх недоступність, як через брак досвіду, неспроможність підготовки проектних заявок чи інших необхідних документів [6, с. 177]..

3.2. Міжбюджетні трансферти об'єднаних територіальних громад

Однією із форм реалізації засад міжбюджетного регулювання є

міжбюджетні трансферти, які спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Перелік міжбюджетних трансфертів, які можуть передбачатися у держбюджеті для місцевих бюджетів, визначено ст. 97 Бюджетного кодексу [51].

Обсяги міжбюджетних трансфертів щорічно затверджуються законом про державний бюджет і надаються місцевим бюджетам, які мають взаємовідносини з державним бюджетом – обласні бюджети, бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, районні бюджети.

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України [51].

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Об'єднані територіальні громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і стають повноцінними суб'єктами бюджетного процесу. З початку 2016 року у своїх повноваженнях вони прирівняні до міст обласного значення. Така система прямого фінансування дозволила органам місцевого самоврядування отримувати такі міжбюджетні трансферти:

- базову дотацію;
- реверсну дотацію;
- освітню субвенцію;
- на виконання інвестиційних проєктів.

Кошти, які безпосередньо і безоплатно передають об'єднаним територіальним громадам з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій йдуть на розвиток ОТГ і фінансування освіти, медицини, соціального захисту.

Базова дотація згідно статті 96 Бюджетного кодексу

України визначається як трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій

Реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій (ст.96 Бюджетного кодексу України).

Дотації отримують з держбюджету (базова) або передають до держбюджету (реверсна), виходячи з того, наскільки бюджет конкретної ОТГ податкоспроможний порівняно з аналогічним середнім показником за всіма місцевими бюджетами країни. Дотації здебільшого скеровують для фінансування поточних потреб місцевої громади.

Бюджети об'єднаних територіальних громад беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Модель бюджетних відносин здійснює вирівнювання за доходами.

Система горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій передбачає одночасно стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощування доходної бази їхніх бюджетів. **Право на горизонтальне вирівнювання** мають лише обласні бюджети, бюджети міст обласного значення, районні бюджети і бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [6, с. 179-180].

Горизонтальне вирівнювання здійснюється за надходженням податку на доходи фізичних осіб, на основі якого визначається індекс податкоспроможності бюджету. Цей податок є загальнодержавним, інші джерела доходів до процесу вирівнювання не залучаються.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів, здійснюється з урахуванням таких параметрів:

- 1) кількість населення;
- 2) надходження податку на доходи фізичних осіб, (для бюджетів ОТГ – 60%) за останній звітний бюджетний період;

3) індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

***Індекс податкоспроможності** – коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету міста обласного значення, бюджету об'єднаної територіальної громади, районного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів і бюджетах об'єднаних територіальних громад в Україні у розрахунку на одну людину.*

Система горизонтального вирівнювання передбачає, що місцевим бюджетам з рівнем податкоспроможності (середні надходження на 1 мешканця) нижче 0,9 середнього показника по Україні для підвищення рівня їх забезпеченості надається базова дотація (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9).

Базова дотація має компенсаторний характер та забезпечує вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб).

Якщо рівень податкоспроможності бюджету ОТГ знаходиться в межах від 0,9 до 1,1 середнього показника по Україні горизонтальне вирівнювання податкоспроможності не здійснюється [51]

Бюджети ОТГ (як і інші місцеві бюджети, що мають взаємовідносини з державним бюджетом), у яких рівень податкоспроможності вище 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передають до державного бюджету (реверсна дотація).

Кошти вилучаюся не в повному обсязі, а лише 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Реверсна дотація є джерелом фінансування базової дотації.

Бюджети громад, що не об'єдналися, не беруть участі в горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності. Базова та реверсна дотації для них не визначаються.

Схематичне зображення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів зображено на рисунках 3.5 та 3.6.

Порядок перерахування базової та реверсної дотацій регламентується Порядком перерахування міжбюджетних трансфертів.

Згідно з цим порядком, Казначейство перераховує обласним,

міським (м. Києва і міст обласного значення), районним бюджетам, бюджетам об'єднаних територіальних громад та іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті передбачені міжбюджетні трансферти, відповідно до розпису державного бюджету в рівних частинах:

- базову дотацію щодаки в останній день декади, за III декаду грудня - до 25 числа;
- освітню і медичну субвенцію двічі на місяць до 10 та 25 числа [6, с. 181-182]..



Рисунок 3.5 - Схема горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів [6, с. 183]

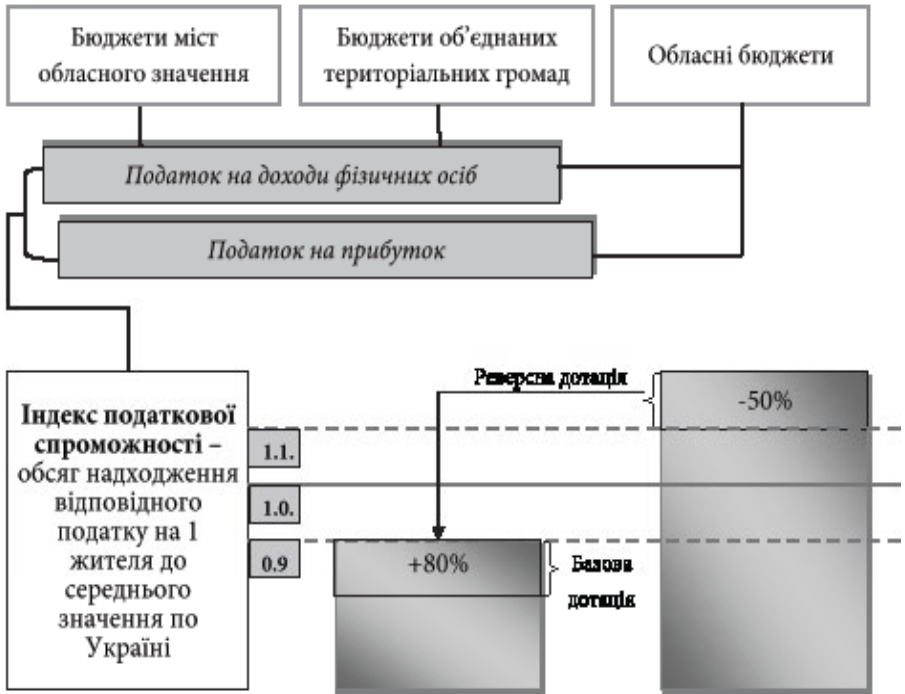


Рисунок 3.6 - Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів [6, с. 184].

Реверсна дотація до державного бюджету з обласних, міських



міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад та інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті передбачені міжбюджетні трансферти, перераховується територіальними органами Казначейства в областях та м. Києві щодакдно рівними частинами в останній день декади (за III декаду грудня - до 25 числа) відповідно до розпису державного бюджету за рахунок фактичних надходжень доходів загального фонду місцевого бюджету. У разі незабезпечення в повному обсязі щодакдного перерахування реверсної дотації її неперерахований обсяг перераховується органами Казначейства в наступні дні після закінчення відповідної декади.

Рисунок 3.7 - Складові розрахунку та надання базової та реверсної дотації [6, с. 186].

Для належного виконання повноважень бюджету об'єднаних громад отримують освітню та медичну субвенції з державного бюджету. Питання надання таких субвенцій урегульовано статтями 103-2 та 103-3 Бюджетного кодексу України. Розподіл цих субвенцій між місцевими бюджетами здійснюється на основі формули, яка

розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у зумовленій сфері – разом з Міністерством освіти і науки та Міністерством охорони здоров'я. Шляхи використання коштів зазначених субвенцій визначає Кабінет Міністрів України.

Освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у типах навчальних закладів зображених на рисунку 3.8

ОСВІТНЯ СУБВЕНЦІЯ

спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників

початкові школи, гімназії (крім дошкільних підрозділів у таких закладах), ліцеї

спеціальні школи

заклади спеціалізованої освіти: мистецькі, спортивні, військові (військово-морські, військово-спортивні), наукові ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою

дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри, інклюзивно-ресурсні центри

заклади професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності в частині забезпечення витрат на здобуття повної загальної середньої освіти

заклади фахової передвищої освіти і коледжі державної та комунальної власності в частині забезпечення витрат на здобуття повної загальної середньої освіти

Рисунок 3.8 - Спрямування освітньої субвенції згідно типу навчального закладу [51]

Формула, на основі якої розподіляється освітня субвенція між відповідними бюджетами, розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість учнів закладів загальної середньої освіти, учнів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності, студентів, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах фахової передвищої освіти і коледжах державної та комунальної власності, у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;

- 2) розрахункова наповнюваність класів (РНК);
- 3) навчальні плани (НП).

Формула розподілу освітньої субвенції

$$У \times 1 / \text{РНК} \times \text{НП} \times 1 / 18 \times \text{ЗП},$$

Де У – кількість учнів;

РНК – розрахункова наповнюваність класів (тобто скільки учнів у середньому вчаться в класах у середніх школах певної адміністративно-територіальної одиниці);

НП – навчальний план (кількість годин на тиждень);

18 – кількість годин на тиждень на одну ставку;

ЗП – заробітна плата (на одну ставку вчителя на рік з нарахуванням).

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається **резерв коштів**, обсяг якого **не може перевищувати 1 відсотка** загального обсягу субвенції, для здійснення видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули.

Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти державної та комунальної власності.

3.3. Видатки об'єднаних територіальних громад

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом визначення в законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування [51].

***Видатки місцевих бюджетів** – видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет; видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, відповідними рішеннями про*

районний та обласний бюджети(ст.64 [1]) .

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією програм, перелік яких визначено статтями 89-91 Бюджетного кодексу.

Видатки усіх бюджетів поділяються на поточні та видатки розвитку (капітальні видатки).

Поточні видатки спрямовуються на фінансування виконання власних і делегованих повноважень.

Видатки розвитку спрямовуються на фінансування інвестиційної, інноваційної та іншої діяльності для розширеного відтворення.

Видатки бюджету класифікуються за:

1) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків);

2) економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків);

3) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків);

4) за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків). Про затвердження складових [3]

Крім того, визначають видатки:

– на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші (що не можуть бути передані на виконання повноважень);

– визначені функціями держави (можуть бути передані на виконання повноважень);

– на реалізацію прав та обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування, що мають місцевий характер і визначені законами України (ст. 82 Бюджетного кодексу України) [51].

Розмежування видатків між бюджетами здійснюється за такими принципами :

1. Принцип територіальної відповідності — відповідальність за надання визначеної соціальної послуги повинна бути покладена на той рівень влади, юрисдикція якого цілком охоплює населення, чий інтерес забезпечує дана соціальна послуга.

2. Принцип максимального наближення рівня надання бюджетної послуги до її одержувачів — оскільки органи місцевої влади знаходяться ближче до споживачів соціальних послуг і краще знають їх потреби, якість надання бюджетних послуг підвищується при передачі виконання таких послуг на більш низький рівень бюджетної системи.

3. Принцип максимальної ефективності надання бюджетних послуг – цей принцип вимагає, щоб вибір рівня бюджетної системи, за яким закріплюються ті чи інші видаткові повноваження, визначався в залежності від того, на якому з них витрачання бюджетних коштів буде забезпечувати найбільш раціональну і ефективну реалізацію відповідних повноважень. Ефективність витрати бюджетних коштів пов'язана з можливою економією від централізованого надання бюджетних послуг за так званим «ефектом масштабу» [6, с.198].

Реформа децентралізації дозволила суттєво наростити дохідну частину місцевих бюджетів. Однак, одночасно фінансування більшої частини видатків, пов'язаних з життям територіальних громад, тепер здійснюється за рахунок їхніх бюджетів.

Як і дохідна частина, видаткова частина бюджетів ОТГ теж чітко регламентована Бюджетним кодексом України. Згідно статті БКУ видатки місцевих бюджетів можна розподілити на три групи (таблиця 3.1)

Такий розподіл націлено на забезпечення повноцінного фінансування та підвищення рівня надання послуг громадянам.

Видатки з бюджетів ОТГ проводяться лише на цілі, визначені у статтях 89-91 Бюджетного кодексу України.

Таблиця 3.1 -Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами (ст.86 [51])

Група	Вид бюджету	Видатки
Перша група	видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання публічних послуг і які розташовані найближче до	здійснюються з бюджетів місцевого самоврядування

	споживачів	
--	------------	--

Продовження таблиці 3.1

Група	Вид бюджету	Видатки
Друга група	видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних публічних послуг для всіх громадян України	здійснюються з бюджетів місцевого самоврядування, а також районних бюджетів.
Третя група	видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують публічні послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України	здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.
	З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп	

До видатків, що здійснюються з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, належать видатки на (ст.89 [51]):

Освіту:

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту: ліцеї (засновником яких є міська, селищна, сільська рада), початкові школи, гімназії; міжшкільні ресурсні центри; заклади спеціалізованої освіти: мистецькі, спортивні, військові (військово-морські, військово-спортивні), наукові ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою (крім закладів, визначених у [підпункті "а"](#) пункту 7 частини першої статті 87 та у [підпункті "а"](#) пункту 2 частини першої статті 90 цього Кодексу); дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70 відсотків кількості учнів дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідної територіальної громади), інклюзивно-ресурсні центри;

в) фахову передвищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців на умовах регіонального замовлення у закладах фахової передвищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, сільська або селищна рада);

г) інші державні освітні програми;

г) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності, засновником яких є міська, сільська або селищна рада);

г¹) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);

д) позашкільну освіту;

е) професійну (професійно-технічну) освіту з бюджетів міських територіальних громад з адміністративним центром у місті - обласному центрі (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших закладах освіти державної та/або комунальної власності, які розташовані на території зазначених територіальних громад);

Охорону здоров'я:

а) оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та місцеві програми надання населенню медичних послуг з первинної медичної допомоги населенню;

б) місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам, місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

в) місцеві програми громадського здоров'я.

Соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70 відсотків кількості дітей, які

перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідної територіальної громади), малі групові будинки; територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю; центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю, дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

г) сільські, селищні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми центрів соціальних служб.

Державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади, бібліотеки, театри, музеї, виставки, центри культурних послуг, мистецькі школи, студії, інші заклади культури, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус академічних, національних), зоопарки комунальної власності.

Фізичну культуру і спорт: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

До видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки на (ст. 92 [51]):

1) місцеву пожежну охорону;

1⁻¹) муніципальні формування з охорони громадського порядку;

2) органи місцевого самоврядування;

3) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі на підтримку діяльності молодіжних

центрів, інших суб'єктів молодіжної роботи, заходи та проекти у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності;

б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;

в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів закладів професійної (професійно-технічної) освіти;

г) центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установа виконання покарань;

г) компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

д) компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

е) надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів на виконання програм (проектів, заходів) відповідного адміністративно-територіального рівня;

5) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

6) культурно-мистецькі програми місцевого значення;

7) програми підтримки кінематографії та сфери медіа;

8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту, включаючи заходи із залучення населення до фізичної активності та занять спортом;

9) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури;

10) транспорт, дорожнє господарство:

а) регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень;

б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);

в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг

населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах);

11) заходи з організації рятування на водах;

12) обслуговування місцевого боргу;

13) програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, модернізації та ремонту ліфтового господарства, реконструкції та ремонту житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води, капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць, капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад, впровадження енергозберігаючих технологій;

14) управління комунальним майном;

15) регулювання земельних відносин;

16) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;

17) заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення;

18) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;

19) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;

20) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування;

20²) реалізацію програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;

20³) програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

20⁴) пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги, що надаються ветеранам війни; особам, на яких поширюється

дія Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; постраждалим учасникам Революції Гідності; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; ветеранам праці; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам Національної поліції; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту та ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; особам, звільненим з військової служби, які стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби; особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю та особам, які супроводжують осіб з інвалідністю I групи або дітей з інвалідністю (не більше одного супроводжуючого); реабілітованим громадянам, які стали особами з інвалідністю внаслідок репресій або є пенсіонерами; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; багатодітним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям, в яких не менше року проживають відповідно троє або більше дітей, а також сім'ям (крім багатодітних сімей), в яких не менше року проживають троє і більше дітей, враховуючи тих, над якими встановлено опіку чи піклування;

20⁵) місцеві програми підтримки здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти на умовах регіонального замовлення у відповідних закладах освіти;

20⁶) місцеві програми підтримки автомобільних підприємств санітарного транспорту;

21) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом.

В складі сфер і програм конкретизуються видатки, які можуть проводитися лише з:

- обласного бюджету, бюджету АРК — стаття 90 Бюджетного кодексу України;
- бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад— стаття 89 Бюджетного кодексу України;
- усіх місцевих бюджетів — стаття 91 Бюджетного кодексу України.

Формування бюджетів новостворених ОТГ передбачає суттєво новий підхід до видаткової частини, адже, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуються видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме видатки на утримання закладів бюджетної сфери.

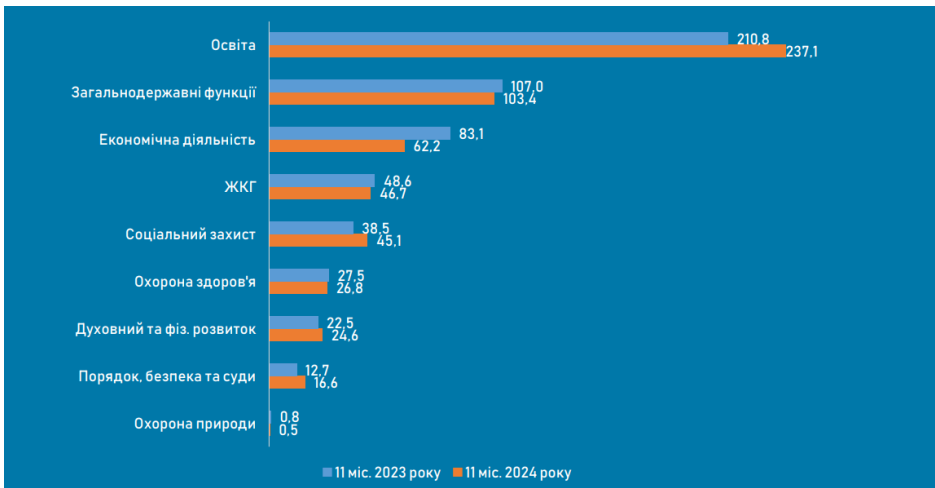


Рисунок 3.10 - Видатки місцевих бюджетів за функціями (загальний та спеціальний фонди) за січень–листопад 2023-2024 рр., млрд грн [57]

Найбільша частина видатків ОТГ спрямовується у сферу

освіти, решта – на діяльність органів місцевого самоврядування, охорону здоров'я, культуру, соціальний захист та соціальне забезпечення.

У структурі освітніх видатків найбільшу частку становлять видатки на загальноосвітні навчальні заклади. Значна частина видатків на загальноосвітні навчальні заклади фінансується за кошти освітньої субвенції, яка спрямовується на оплату поточних видатків, але у разі задоволення у повному обсязі потреб у поточних видатках на бюджетний період, може спрямовуватися на визначені напрямки капітальних видатків [6, с. 207].

Органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції можуть фінансувати місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, зокрема щодо оновлення матеріально-технічної бази, капітального ремонту, реконструкції, підвищення оплати праці працівників (програми "місцевих стимулів"), а також місцеві програми надання населенню медичних послуг, місцеві програми громадського здоров'я та інші програми в охороні здоров'я [6, стаття 3].

Утримання будь яких закладів наразі не здійснюється, фінансування послуги відбувається через єдиного закупівельника – НСЗУ з державного бюджету.

Територіальні громади фінансують енергоносії та матеріальне оснащення таких закладів. Для забезпечення фінансової стійкості закладів у подальшому, збільшення обсягу фінансування з державного бюджету громадам варто визначити напрямки розвитку лікарні, необхідність придбання обладнання та залучення додаткових фахівців. З цією метою доцільно використовувати механізм міжмуніципального співробітництва та об'єднувати фінансові ресурси кількох громад для придбання наприклад спеціалізованого дороговартісного обладнання.

На фінансування комунальних послуг та енергоносії може бути спрямована додаткова дотація, яка передбачена в державному бюджеті для фінансування видатків переданих закладів. Розподіл субвенції здійснює обласна рада [60].

3.4. Бюджетний процес в об'єднаній територіальній громаді

Відповідно до Бюджетного кодексу України, **бюджетний**

процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (стаття 2 Бюджетного кодексу України) [51].

Згідно з Бюджетним кодексом України етапами (стадіями) бюджетного процесу є:

- 1) складання прогнозу місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього;
- 2) складання проекту бюджету;
- 3) розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет;
- 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

Учасники бюджетного процесу: місцеві фінансові органи, головні розпорядники бюджетних коштів, місцеві державні організації та виконавчі органи місцевих рад, органи місцевого самоврядування, постійні комісії місцевих рад, Міністерство фінансів України, територіальні органи Казначейства, територіальні органи державної фіскальної служби.

Затвердження місцевого бюджету відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є питанням, яке вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної чи міської ради [1].

У підготовці проекту бюджету об'єднаної територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища, обов'язково бере участь відповідний староста .

***Староста** – це нова посадова особа місцевого самоврядування, нова інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл в об'єднаних територіальних громадах були належним чином представлені. Щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені. Щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло. Це лідер, якому*

громада села виказала підтримку.

Староста затверджується у відповідному старостинському окрузі сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу.

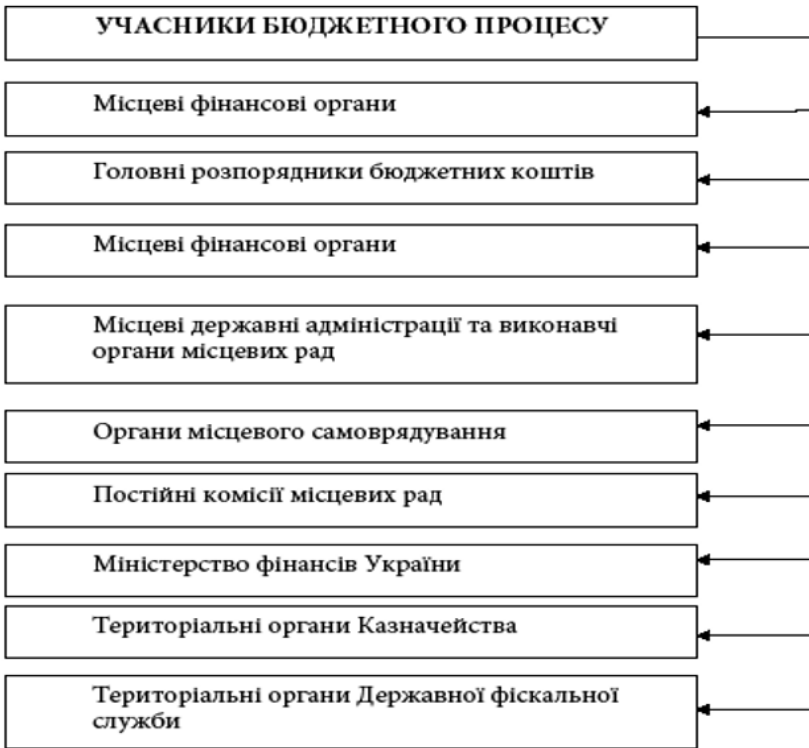


Рисунок 3.11 - Учасники бюджетного процесу [6, с.210]

Після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад старости продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження нових старост у порядку, встановленому цим Законом.

Кандидатура (кандидатури) старости вноситься (вносяться) на

громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) сільським, селищним, міським головою та вважається погодженою з жителями відповідного старостинського округу, якщо в результаті громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) отримала (отримали) підтримку у старостинському окрузі з кількістю жителів:

- до 1500 - більше 20 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах;
- від 1500 до 10 тисяч - більше 17 відсотків голосів;
- від 10 тисяч до 20 тисяч - більше 14 відсотків голосів;
- від 20 тисяч до 30 тисяч - більше 10 відсотків голосів;
- більше 30 тисяч - більше 7 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах.

Не пізніше ніж за три дні до початку громадського обговорення кандидатури (кандидатур) старости на офіційному веб-сайті сільської, селищної, міської ради оприлюднюється оголошення про початок такого обговорення із зазначенням відомостей про кандидатуру (кандидатури) старости.

За результатами проведеного громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) кандидатури (кандидатур) старости складається протокол, який має містити такі відомості: дата (період) і місце проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), кількість жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах, відомості про кандидатуру (кандидатури) старости, кількість учасників громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), які підтримали відповідну кандидатуру (кожного із кандидатів), із зазначенням прізвища, власного імені (усіх власних імен) та по батькові (за наявності), числа, місяця і року народження, серії та номера паспорта громадянина України (тимчасового посвідчення громадянина України - для осіб, недавно прийнятих до громадянства України), що засвідчується підписом таких учасників.

Результати громадського обговорення кандидатури (кандидатур) старости оприлюднюються на офіційному веб-сайті сільської, селищної, міської ради не пізніше ніж на третій день після встановлення результатів такого обговорення.

Кандидатура старости відповідного старостинського округу, не підтримана сільською, селищною, міською радою, не може бути повторно внесена для затвердження в цьому старостинському окрузі протягом поточного скликання відповідної сільської, селищної, міської ради.

Порядок проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) кандидатури (кандидатур) старости затверджується сільською, селищною, міською радою.

Староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету - у виконавчому комітеті ради.

На старосту поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені законом для сільського, селищного, міського голови.

Порядок організації роботи старости визначається Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України, а також Положенням про старосту.

Старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів [1, ст.54¹].

Відповідно до ст. 8 Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» бюджетні територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду [15].

Бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня та закінчується 31 грудня того ж року.

Бюджет об'єднаної територіальної громади, що утворилася згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством.

Правові засади бюджетного процесу та міжбюджетних

відносин щодо місцевих бюджетів визначаються Бюджетним кодексом України. Після внесення змін до Бюджетного кодексу України об'єднані територіальні громади, які створені за законом та перспективним планом, набувають функцій, повноважень та фінансових ресурсів на рівні міста обласного значення.

Бюджети ОТГ, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, формуються на плановий бюджетний період до 15 жовтня року, що передує плановому.

Затвердження усіх місцевих бюджетів відповідно до ч. 2 ст. 77 Бюджетного кодексу України має відбутись до 25 грудня року, що передує плановому.

Місцеві бюджети, які мають взаємовідносини з державним бюджетом (обласні, міські, міст обласного значення, районні бюджети та бюджети ОТГ), починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік застосовують програмно-цільовий метод у бюджетному процесі [15].

Бюджетний процес починається із складання бюджетних запитів, які головні розпорядники бюджетних коштів повинні скласти у програмно-цільовому форматі.

Планування та затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади Порядок складання проектів місцевих бюджетів унормовано статтею 75 Бюджетного кодексу України, зокрема:

1. Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до прогнозів місцевих бюджетів та проектів місцевих бюджетів.

Проект місцевого бюджету на плановий бюджетний період ґрунтується на показниках, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у році, що передує плановому. [51, ст. 75].

Кожного року до місцевих рад надходять листи Міністерства фінансів України щодо формування місцевих бюджетів в яких міститься інформація щодо організаційно-методологічних вимог до складання проектів місцевих бюджетів, прогнозні показники основних соціальних гарантій на відповідний рік, прогнозні обсяги міжбюджетних трансфертів, особливості здійснення розрахунків

міжбюджетних трансфертів тощо. Листи мають бути доведені до виконавчих органів місцевих рад та враховані у роботі з формування місцевих бюджетів. На підставі цих листів голова ради ОТГ видає Розпорядження про заходи щодо забезпечення складання проекту бюджету.

Планово-економічний відділ виконкому (у разі його створення) готує листи «Щодо підготовки бюджетних запитів на відповідний рік» для головних розпорядників бюджетних коштів.

За обсягом наданих повноважень розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Головні розпорядники бюджетних коштів - бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу України отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень [6, с. 211-213]..

Розпорядник бюджетних коштів - бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом, довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства, середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я, середньострокових зобов'язань за державними контрактами (договорами) щодо закупівлі озброєння, військової техніки, зброї і боєприпасів та здійснення витрат бюджету (пункт 47 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України)

Для підготовки проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів у терміни, визначені Міністерством фінансів України.

Інструкції з підготовки бюджетних запитів можуть запроваджувати фінансові обмеження, організаційні та інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

Інструкція визначає підходи до розрахунку та розподілу граничних показників видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період, встановлює порядки складання та аналізу бюджетних запитів місцевих бюджетів для підготовки проекту рішення про місцевий

бюджет [9]

Бюджетний запит – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції до проекту бюджету на плановий бюджетний період з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання покладених на нього функцій на середньостроковий період, на підставі відповідних граничних показників видатків бюджету та надання кредитів з бюджету [51].

Організаційно-методологічні засади складання бюджетних пропозицій та прогнозу місцевого бюджету (включаючи форму бюджетної пропозиції та типову форму прогнозу місцевого бюджету) визначаються Міністерством фінансів України (ст. 75 [1]).

Місцеві фінансові органи з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів (ст.75 БК).

Граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період (далі — граничні показники) і бюджетний запит головного розпорядника коштів місцевого бюджету (далі — бюджетний запит) складаються з використанням автоматизованої інформаційно-аналітичної системи та подаються за такими формами:

Граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період;

-Бюджетний запит на 20__–20__ роки загальний (Форма 20__-1) (далі — Форма БЗ-1);

-Бюджетний запит на 20__–20__ роки індивідуальний (Форма 20__-2) (далі — Форма БЗ-2).

Засоби кваліфікованого електронного підпису застосовуються для кожної з форм бюджетного запиту окремо.

Граничні показники та бюджетний запит у паперовій формі подаються у разі, якщо:

-у місцевого фінансового органу (далі — фінорган), головного розпорядника коштів місцевого бюджету (далі — головний розпорядник) відсутня автоматизована інформаційно-аналітична система;

-документ містить інформацію з обмеженим доступом, вимогу щодо захисту якої встановлено законом.

Форми БЗ-1 та БЗ-2 є обов'язковими для заповнення і подання [61].

Усі позиції форм бюджетного запиту в обов'язково заповнюються на середньострокову перспективу – на плановий та два наступні за плановим прогнозі бюджетні періоди.

На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу ОТГ приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту бюджету ОТГ.

Фінансові органи ОТГ на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. У разі надання необґрунтованих бюджетних запитів, або заповнених із порушенням вимог Інструкції, напрацьованої місцевим фінансовим органом, видатки за відповідними бюджетними програмами можна не включати до проекту бюджету ОТГ.

На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд місцевих рад

Сільські, селищні і міські територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням статті 93 Бюджетного Кодексу.

Міністерство фінансів України у тижневий строк із дня схвалення Кабінетом міністрів України проекту закону про Державний бюджет України забезпечує доведення виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів

міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення).

Кабінетом міністрів України у тижневий строк із дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні забезпечує доведення виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів [51, ст.75].

Підготовка рішення про місцевий бюджет та складання проекту місцевого бюджету [51, ст.76]. Виконавчий орган відповідної сільської, селищної чи міської ради складає та подає на розгляд до ради проект місцевого бюджету.

Сільський, селищний, міський голова забезпечує підготовку проекту на розгляд до ради місцевого бюджету Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної місцевої ради схвалюється виконавчим органом відповідної місцевої ради.

Разом з проектом рішення про місцевий бюджет обов'язково подаються:

а) пояснювальна записка до проекту рішення, яка має містити:

1) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту місцевого бюджету;

2) оцінку доходів місцевого бюджету з урахуванням втрат доходів місцевого бюджету внаслідок наданих Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою податкових пільг;

3) пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз запропонованих обсягів видатків і кредитування за бюджетною класифікацією. Пояснення включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків та кредитування бюджету;

4) обґрунтування особливостей міжбюджетних

взаємовідносин та надання субвенцій на реалізацію публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій;

5) інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень;

б) проект показників зведеного бюджету міської територіальної громади (у складі якої утворені райони у місті);

в) показники витрат місцевого бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій, що враховані в бюджеті, за умови якщо реалізація таких проектів триває більше одного бюджетного періоду;

г) перелік публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій на середньостроковий період;

г¹) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань за енергосервісом за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків з виконавцями енергосервісу;

г²) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків за договорами, укладеними у рамках державно-приватного партнерства;

д) інформація про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;

е) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються комісії з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради);

є) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган відповідної місцевої ради.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

а) загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

б) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді, місцевого боргу і гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою, міською, селищною чи сільською територіальною громадою боргу на

кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій з урахуванням положень статті 17 цього Кодексу;

в) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

г) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

д) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

д¹) обсяги публічних інвестицій у розрізі публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій;

е) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);

є) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;

ж) додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету [51, ст.76].

Рішення про місцевий бюджет – нормативно- правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради, виданий в установленому законодавством України порядку, що містить затверджені повноваження відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації або виконавчому органу місцевого самоврядування здійснювативиконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду [6, с.219].

Перелік захищених статей видатків міститься у статті 55 Бюджетного кодексу України. Захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Захищеними видатками бюджету визначаються видатки загального фонду на:

- оплату праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;

- обслуговування державного (місцевого) боргу;
- соціальне забезпечення;
- поточні трансферти місцевим бюджетам;
- підготовку кадрів закладами фахової передвищої та вищої освіти;
- забезпечення осіб з інвалідністю технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування;
- наукову і науково-технічну діяльність;
- роботи та заходи, що здійснюються на виконання Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему, та роботи з посилення бар'єрних функцій зони відчуження, а також роботи та заходи з фізичного захисту ядерних установок та ядерних матеріалів;
- компенсацію процентів, сплачуваних банкам та/або іншим фінансовим установам за кредитами, отриманими громадянами на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла;
- заходи, пов'язані з обороноздатністю держави, що здійснюються за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету;
- здійснення розвідувальної діяльності;
- оплату послуг з охорони державних (комунальних) закладів культури;
- оплату енергосервісу;
- виплати за державними деривативами;
- програму державних гарантій медичного обслуговування населення;
- середньострокові зобов'язання у сфері охорони здоров'я.

Головними розпорядниками коштів бюджету ОТГ можуть бути виконавчі органи та апарати рад ОТГ, структурні підрозділи виконавчих органів рад ОТГ в особі їх керівників.

При затвердженні відповідних бюджетів у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються

бюджетними установами (ч.4 ст. 77 Бюджетного кодексу України).

Ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються виходячи з обсягів відповідних бюджетних асигнувань.

Місцеві бюджети затверджуються до 25 грудня року, що передусє плановому. Відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні. У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України відповідна місцева рада приводить обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність до закону про Державний бюджет України.

Відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 26 та п. 17 ч. 1 ст. 43 Закону України Про місцеве самоврядування в Україні питання затвердження відповідного місцевого бюджету належить до повноважень місцевих рад.

Схвалений виконавчим органом місцевої ради проект рішення про місцевий бюджет подається на розгляд та затвердження відповідною радою.

Розгляд проекту рішення про місцевий бюджет в раді здійснюється за процедурою, визначеною регламентом, який затверджується радою.

Обласні, районні, міські, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів, які передаються відповідно до частини третьої статті 93 цього Кодексу [51, ст.77].

Особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету у разі несвоечасного прийняття рішення про місцевий бюджет:

- якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період, схваленому місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом місцевої ради та поданому на

розгляд відповідної місцевої ради. При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період;

- до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету та проведенням видатків за рахунок трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії [51, ст.79];

- перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації та інших поточних трансфертів місцевим бюджетам, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України [5, ст.41].

Бюджетний календар та схему формування бюджетів ОТГ відображено на рисунках 3.11. та 3.12.

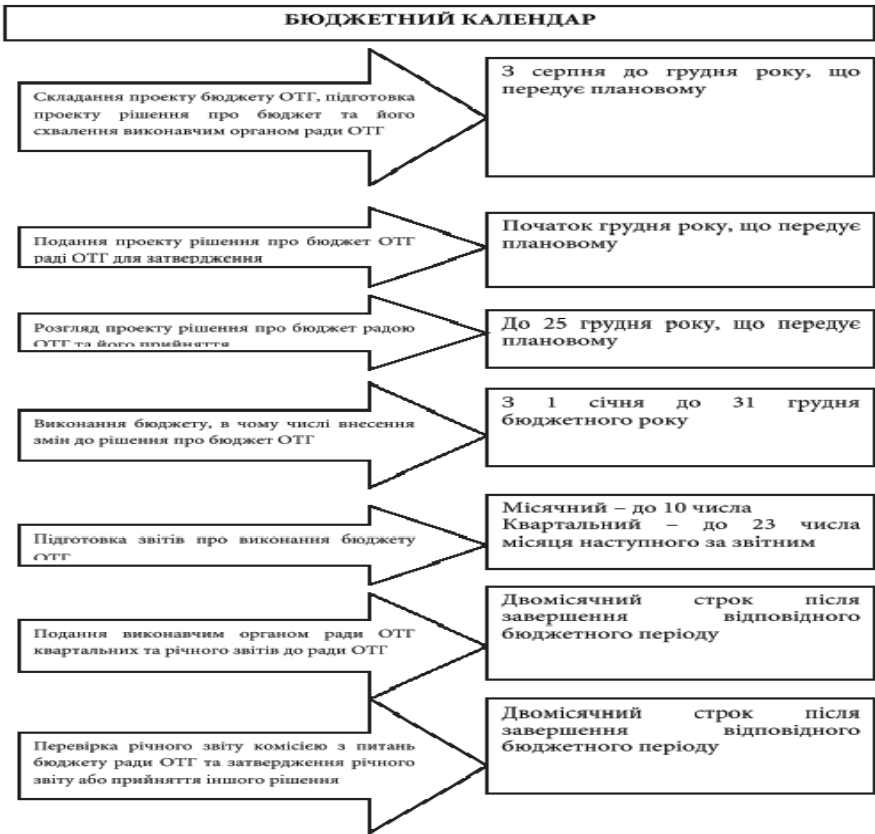


Рисунок 3.11- . Бюджетний календар [6, с. 222]

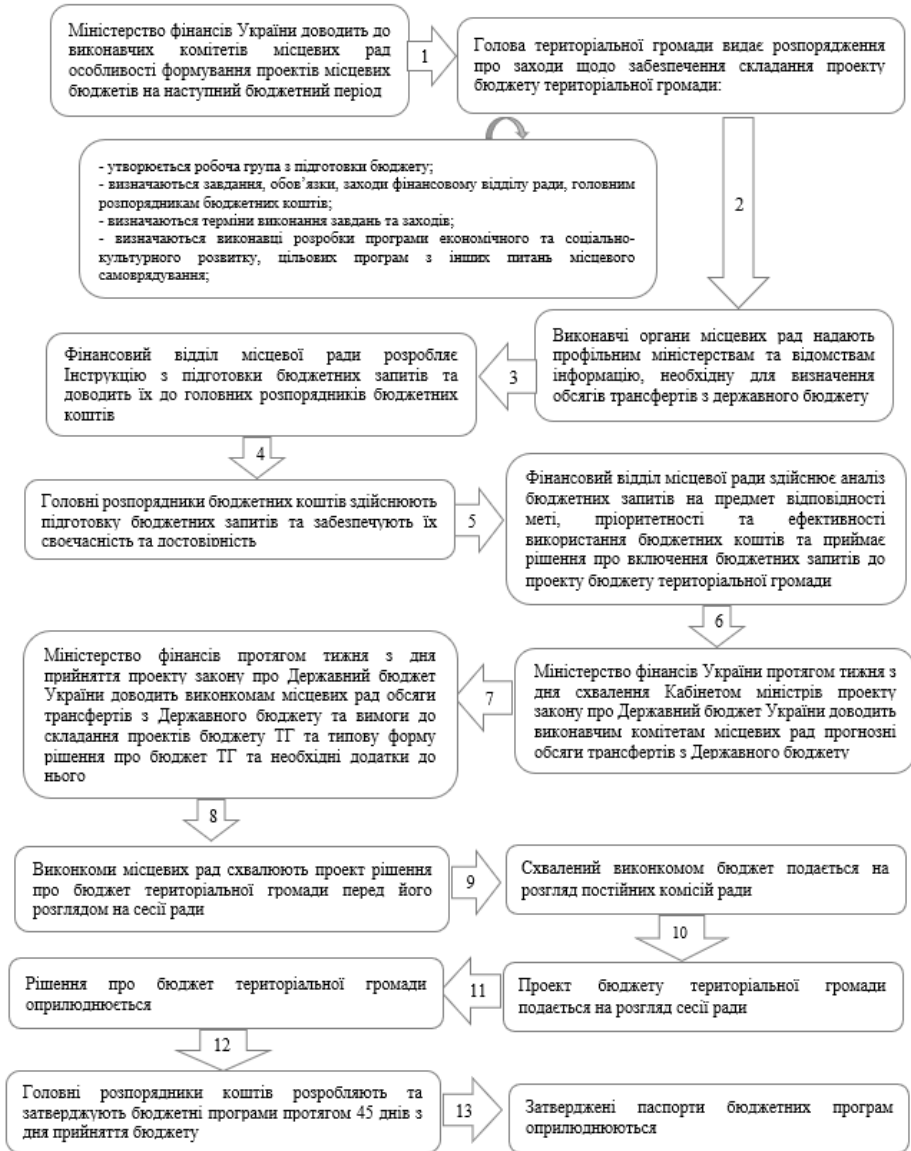


Рисунок 3.12-Схема процесу формування бюджету ОТГ [62]

Виконання бюджету об'єднаної територіальної громади та внесення змін до нього

Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські, селищні, міські (міст районного значення) голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами Казначейства України відповідно до статті 43 Бюджетного кодексу України.

Казначейство України веде облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Бюджет ОТГ виконується за розписом, який затверджує керівник місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівник місцевого фінансового органу затверджує тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Відповідно до пункту 46 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України розпис бюджету – документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Розпис місцевого бюджету складається та виконується за чітко визначеним механізмом, який регламентується відповідним Порядком та затверджується нормативним актом, що приймається керівником місцевого фінансового органу.

Згідно з нормами пункту 5 наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету» місцеві фінансові органи розробляють Порядок складання і виконання розпису місцевих бюджетів

Підготовка Порядку здійснюється відповідно до Інструкції про складання і виконання розпису Державного бюджету України, яка затверджена наказом Міністерства фінансів України .

За бюджетний період керівник місцевого фінансового органу забезпечує відповідність розпису бюджету ОТГ установленим бюджетним призначенням.

Для виконання бюджету ОТГ також застосовується казначейське обслуговування. Утім, є можливість органам місцевого самоврядування самостійно обирати установу, в якій вони обслуговуватимуть власні кошти (у частині бюджету розвитку та власних надходжень). Це дозволяє місцевим органам влади самостійно вирішувати, зберігати свої кошти на рахунках ДКСУ, чи в державному банку. Зменшення залежності місцевих органів влади від Держскарбниці надає можливість органам місцевого самоврядування заробити на відсотках за вкладками та додає стимулів місцевим громадам задля оптимізації витрат.

Зміни до бюджету ОТГ вносяться на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету.

Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого кварталу та наступних звітних періодів із початку року на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) не менше ніж на 5%.

Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається також на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, урахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15%.

Рішення про внесення змін до бюджету ОТГ також можуть бути ухвалені відповідною місцевою радою з урахуванням положень статті 52 Бюджетного кодексу, у разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування) та в інших випадках, передбачених Бюджетного кодексу.

Головні розпорядники коштів та місцеві фіноргани забезпечують відповідність змісту паспортів бюджетних програм

рішенню про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період (крім випадків унесення змін до паспортів бюджетних програм у випадку внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ). Тобто, при внесенні змін до бюджетної програми загального фонду слід змінити і паспорт.

При внесенні змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ – зміни до паспортів бюджетних програм вносяться лише у випадку, якщо зазначене призводить до виникнення нових завдань бюджетної програми (підпрограми), показники рішення про місцевий бюджет у частині власних надходжень можуть не відповідати аналогічним показникам, зазначеним у паспорті бюджетної програми з урахуванням змін у частині власних надходжень бюджетних установ (якщо виникають нові завдання).

Якщо зміни в частині власних надходжень не призводять до виникнення нових завдань, такі зміни будуть відображені лише при складанні звіту про виконання паспорта, де будуть вказані причини, що призвели до відхилення фактичних показників від показників, зазначених у паспорті бюджетної програми [51, 6, с. 224-227]

Схематично алгоритм виконання бюджету ОТГ зображено на рисунку 3.12.

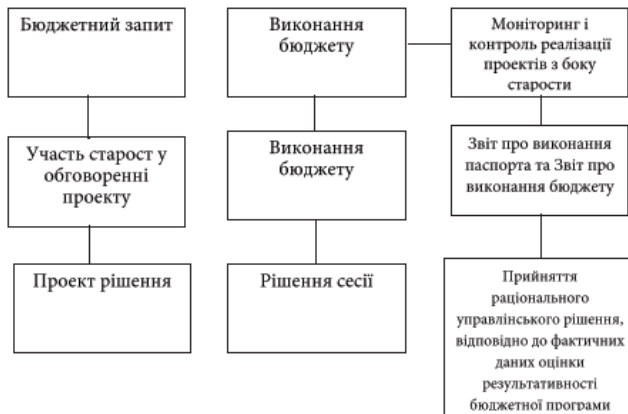


Рисунок 3.12 - Алгоритм виконання бюджету ОТГ [6, с. 227]

Моніторинг і контроль бюджетного процесу з боку старост є комплексом технічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичне спостереження, аналіз і контроль за станом наповнення місцевого бюджету, напрямами витрачання коштів, їх розподіл між територіями в межах ОТГ.

Функції старост щодо моніторингу і контролю за плануванням і виконанням бюджету ОТГ наведені у табл. 3.3

Таблиця 3.3 - Моніторинг і контроль формування і використання місцевих бюджетів ОТГ старостами [6, с.228]

Види роботи	Результат
Роз'яснення й пропагування значення місцевих фінансів для членів громади, надання інформації щодо особливостей формування бюджету	<ul style="list-style-type: none"> • обґрунтування можливостей, переваг чи недоліків чинного законодавства стосовно бюджетного процесу на рівні територій в умовах децентралізації; • пропагування значення сплати податків фізичними і юридичними особами до місцевих (і державного) бюджету; • наведення прикладів негативних наслідків ухилення від сплати податків; • формування податкової культури.
Оцінка рівня наповненості бюджету, визначення загальної тенденції виконання бюджету та його збалансованості	<ul style="list-style-type: none"> • здійснення оцінки фінансового потенціалу території та динаміку фактичного рівня бюджету, бажано за декілька років; • визначення рівня забезпеченості видатків місцевого бюджету за рахунок власних надходжень; • порівняння даних останнього року з плановими показниками; оцінка можливостей й пропагування залучення альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів з переліком пропонуванних джерел і обґрунтуванням доцільності їх використання.
Моніторинг динаміки формування доходів місцевого бюджету, достатності надходжень фінансових ресурсів у розрізі джерел	<ul style="list-style-type: none"> • збір інформації щодо надходжень до місцевого бюджету у розрізі окремих джерел; • виявлення відхилень у структурі джерел, що сталися протягом кількох періодів та сформулювати можливі їх причини і можливості або напрями використання.
Експертиза рівня, доцільності і цілової спрямованості витрат місцевого бюджету, їх відповідності плану та визначенні можливих пріоритетних напрямів на майбутнє	<ul style="list-style-type: none"> • постійний контроль динаміки витрат з місцевого бюджету у розрізі різних видів і в цілому; аналіз договорів, кошторисів, переліку і структури постачальників на предмет дотримання чинного законодавства і бюджету ОТГ; • контроль цінової політики; • контроль відповідності фактичних видатків бюджетним статтям; • порівняння рівня доходів і витрат та їх структури; • моніторинг доцільності витрат місцевого бюджету, інформування громадян (а у разі необхідності – компетентні органи) щодо дотримання бюджетної дисципліни тощо.