

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ

ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ І УПРАВЛІННЯ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, МЕНЕДЖМЕНТУ ТА МАРКЕТИНГУ

Муравльова О. М.

ДИПЛОМНА РОБОТА МАГІСТРА

Сєвєродонецьк, 2021

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Міністерства освіти і науки,
молоді та спорту України

СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМ. В. ДАЛЯ
(повне найменування вищого навчального закладу)

ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ І УПРАВЛІННЯ
(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, МЕНЕДЖМЕНТУ ТА МАРКЕТИНГУ
(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

Пояснювальна записка

до дипломної роботи магістра на тему
(освітньо-кваліфікаційний рівень)

Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад

Виконав: здобувач(ка) гр. ПУ-20бзм
напряму підготовки (спеціальності)
281 Публічне управління та
адміністрування
(шифр і назва напряму підготовки, спеціальності)

Муравльова О. М.
(прізвище та ініціали) (підпис)

Керівник Белоусова Л.І.
(прізвище та ініціали) (підпис)

Рецензент _____
(прізвище та ініціали)

Зав. кафедри публічного управління,
менеджменту та маркетингу

Хандій О.О.

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Міністерства освіти і науки,
молоді та спорту УкраїниСХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМ. В.ДАЛЯ

(повне найменування вищого навчального закладу)

Інститут, факультет, відділення факультет економіки і управлінняКафедра, циклова комісія кафедра публічного управління, менеджменту та маркетингуОсвітньо-кваліфікаційний рівень магістрСпеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

(шифр і назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри публічного
управління, менеджменту та маркетингуд.е.н., проф. Хандій О.О.2021 рокуЗАВДАННЯ
НА ДИПЛОМНУ РОБОТУ МАГІСТРАМуравльова Олена Миколаївна

(прізвище, ім'я, по батькові)

Тема роботи Забезпечення фінансової спроможності територіальних громадкерівник роботи Белоусова Л.І., к.е.н., доц.

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

затверджені наказом вищого навчального закладу від «05» жовтня 2021 р. №144/14.01

2. Строк подання студентом роботи 09.12.2021 р.3. Вихідні дані до роботи наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених у сфері забезпечення спроможності територіальних громад; данні звіту з магістерського стажування за матеріалами діяльності Кам'яномостівської сільської ТГ

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

Дослідження теоретико-прикладних основ забезпечення фінансової спроможності територіальних громад; характеристика умов функціонування, аналіз результатів та діагностика фінансової спроможності Кам'яномостівської СТГ; пропозиції щодо забезпечення фінансової спроможності територіальних громад

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

Формування спроможності територіальних утворень за рівнями управління; основні аспекти спроможності територіальної громади; підходи до визначення категорії «фінансова спроможність ТГ»; перелік фінансово-майнових ресурсів територіальної громади; фінансові ресурси територіальних громад за умови перерозподілу публічних фінансів за рівнями влади; модель забезпечення фінансової спроможності територіальних громад; інструменти забезпечення фінансової спроможності та розвитку територіальних громад в Україні; загальна характеристика Кам'яномостівської сільської територіальної громади; фінансові показники Кам'яномостівської сільської ТГ; пропоновані напрями забезпечення фінансової спроможності територіальних громад через формування фінансових ресурсів; забезпечення фінансової спроможності тер. громади за рахунок співробітництва, підприємницького середовища та нарощення податкового потенціалу

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Затвердження та надання теми роботи	жовтень 2021 р.	
2	Обґрунтування актуальності теми роботи	жовтень 2021 р.	
3	Робота з бібліографічними джерелами, підготовка матеріалів для написання першого розділу роботи	жовтень 2021 р.	
4	Надання матеріалів по першому розділу роботи	жовтень 2021 р.	
5	Збір інформації для написання другого розділу роботи	листопад 2021 р.	
6	Надання матеріалів по другому розділу роботи	листопад 2021 р.	
7	Підготовка матеріалів та написання третього розділу роботи	листопад 2021 р.	
8	Надання матеріалів по третьому розділу роботи	грудень 2021 р.	
9	Написання висновків, заключне оформлення роботи та демонстраційних матеріалів	грудень 2021 р.	
10	Підготовка доповіді до захисту роботи	грудень 2021 р.	

Студент

_____ Муравльова М.О.
 (підпис) (прізвище та ініціали)

Керівник роботи

_____ Белоусова Л.І.
 (підпис) (прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Текст стор. 111, табл. 15, рис. 9

Територіальна громада, місцевий розвиток, розвиток територіальної громади, органи місцевого самоврядування, спроможність територіальної громади, фінансова спроможність територіальної громади, інструменти фінансового забезпечення, фінансові ресурси, співробітництво територіальних громад, підприємницьке середовище, податковий потенціал.

У дипломній роботі магістра досліджений зміст фінансової спроможності територіальних громад як умови забезпечення соціально-економічного розвитку таких адміністративно-територіальних утворень; розглянутий зміст, форми та умови залучення фінансових ресурсів як запоруки забезпечення фінансової спроможності територіальних громад; надана характеристика умов функціонування та проведений аналіз результатів діяльності Кам'яномостівської сільської територіальної громади, досліджений стан системи управління в громаді; проведена діагностика фінансової спроможності Кам'яномостівської сільської територіальної громади. В частині формування пропозицій щодо забезпечення фінансової спроможності територіальних громад у дипломній роботі магістра виділені основні напрями забезпечення фінансової спроможності територіальних громад за рахунок співробітництва між ними, розвитку підприємницького середовища на території громади та нарощення податкового потенціалу, а також детальні розкриті теоретико-методологічні умови реалізації кожного з напрямів.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИХ ОСНОВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	8
1.1. Фінансова спроможність територіальних громад як умова забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень	8
1.2. Фінансові ресурси як запорука забезпечення фінансової спроможності територіальних громад	21
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1	33
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА УМОВ ФУНКЦІОНУВАННЯ, АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ДІАГНОСТИКА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ КАМ'ЯНОМОСТІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	36
2.1. Характеристика умов функціонування та аналіз результатів діяльності Кам'яномостівської сільської територіальної громади	35
2.2. Дослідження стану системи управління Кам'яномостівської сільської територіальної громади	45
2.3. Діагностика фінансової спроможності Кам'яномостівської сільської територіальної громади	54
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2	64
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	66
3.1. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад за рахунок співробітництва	66
3.2. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад за рахунок розвитку підприємницького середовища	77
3.3. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад за рахунок нарощення податкового потенціалу	86
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3	98
ВИСНОВКИ	100
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	106
ДОДАТКИ	112

ВСТУП

Наразі Україна знаходиться у перехідному етапі, коли відбуваються реформи, оновлюються державні кадри, а особливо встановлюються довготривалі відносини та співпраця з ЄС. Однією з найважливіших реформ, що відкриває шлях до подальших прогресивних перетворень, є реформа децентралізації управління. Досвід країн ЄС свідчить, що рушійною силою їх соціального та економічного розвитку, є місцеве самоврядування, в Україні – це територіальні громади, перспективи розвитку яких формуються потребами та позиціями їх мешканців, держава у цьому процесі має виконувати тільки захисну та регуляторну функцію. Територіальна громада, нині, насамперед, територіальна, займає одне з важливих місць у теоретичних та прикладних дослідженнях останніх років в Україні, зокрема в контексті формування фундаменту якісно нової системи місцевого самоврядування.

Наукову проблему дослідження бачимо у тому, що вивчення проблем розвитку територіальних громад сьогодні неможливе без дослідження їх спроможності, зокрема фінансової, певний рівень якої є, насамперед, результатом бюджетного та податкового реформування, що відбувається в Україні з 2014 року. Так, при формуванні перспективної територіальної громади важливим є попередній розрахунок її фінансової спроможності, який дозволить оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків. Такий аналіз також дає можливість проаналізувати та порівняти результати своєї фінансової діяльності з результатами інших громад, як своєї області, так і сусідніх. Також він дасть змогу побачити слабкі та сильні сторони громади, спрямувати зусилля на зміцнення фінансової спроможності та на раціональне використання коштів з метою надання якісних публічних послуг мешканцям громад.

Огляд літературних джерел з дослідження проблеми. Фундаментальні засади формування фінансової спроможності територіальних громад закладені в працях А. Аффлека, Дж. Кендалла, Р. Масгрейва, М. Міллера, Е. Остром, Д. Фуллера та інших. Дослідженням цієї проблематики присвячені праці вітчизняних

науків, зокрема, І. Вахович, Г. Возняк, Ю. Ганущака, І. Коліушко, Ю. Петрушенко, І. Сторонянської, А. Ткачука та ін.

У дипломній роботі для розробки теоретико-методичних та прикладних засад формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад використано такі сучасні наукові методи: діалектичний метод пізнання; системний аналіз; порівняльний аналіз; абстрактно-логічний; графічної візуалізації; статистичні.

Об'єктом дипломної роботи магістра є фінансова спроможність територіальних громад як умова забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень. Предметом дипломної роботи виступають фінансові ресурси територіальних громад, їх форми та умови залучення як запорука забезпечення фінансової спроможності громад. Мета дипломної роботи полягає у формуванні пропозицій щодо забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Інформаційною базою практичного дослідження стали умови та результати функціонування Кам'яномостівської сільської територіальної громади. Для досягнення мети у дипломній роботі магістра виконані такі завдання: досліджений зміст фінансової спроможності територіальних громад як умови забезпечення соціально-економічного розвитку таких адміністративно-територіальних утворень; розглянутий зміст, форми та умови залучення фінансових ресурсів як запоруки забезпечення фінансової спроможності територіальних громад; надана характеристика умов функціонування та проведений аналіз результатів діяльності Кам'яномостівської сільської територіальної громади, досліджений стан системи управління в громаді; проведена діагностика фінансової спроможності Кам'яномостівської сільської територіальної громади. В частині формування пропозицій щодо забезпечення фінансової спроможності територіальних громад у дипломній роботі магістра виділені основні напрями забезпечення фінансової спроможності територіальних громад за рахунок співробітництва між ними, розвитку підприємницького середовища на території громади та нарощення податкового потенціалу, а також детальні розкриті теоретико-методологічні умови реалізації кожного з напрямів.

РОЗДІЛ 1

ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИХ ОСНОВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Фінансова спроможність територіальних громад як умова забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень

Останні роки (починаючи з 2014 р.) стали важливими у контексті прийняття цілої низки нормативних актів з подальшого розвитку місцевого самоврядування, проведення адміністративної реформи в Україні, забезпечення фінансової автономії громад. Зокрема, мова йде про схвалення у квітні 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [45], прийняття у лютому 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [19], затвердження у квітні 2015 р. Методики формування спроможних територіальних громад [39], змін і доповнень до Бюджетного і Податкового кодексів України. Прийняття всіх вказаних документів актуалізує проблематику фінансової спроможності та фінансових ресурсів громад.

Використання поняття «спроможність» при розгляді економічних процесів і явищ не є новим. Так, економісти-практики і теоретики широко оперують поняттями кредитоспроможності, платоспроможності, конкурентоспроможності, купівельної спроможності. У цих випадках мова йде про певні властивості суб'єкта, щодо якого використовується термін «спроможність», і про можливість виконання цим суб'єктом певних дій. При цьому цей суб'єкт належить зазвичай до мікроекономічного рівня господарських систем: фізичні особи, підприємці, домашні господарства, підприємства. Однак з точки зору території (населений пункт, громада, регіон), тобто сукупності осіб, що не мають чіткої організаційної структури (адже суб'єкти території є відносно незалежними і автономними, між ними відсутні функціонально-технологічні зв'язки, розподіл повноважень і відповідальності) цей термін почав використовуватися у контексті

реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, одним з останніх понять, визначених Кабінетом Міністрів України у 2015 р., є «спроможна територіальна громада» [47].

У тлумачному словнику спроможність трактується через поняття здатності: «спроможність – це здатність до здійснення чого-небудь; наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь; можливість» [8]. А спроможний – це той, «який має здатність виконувати, здійснювати, робити і т. ін. що-небудь» [8]. Як видно з трактувань, термін «спроможність» потребує обов’язкової конкретизації при його використанні.

Фактично у словосполученні «спроможна територіальна громада» зрозуміло, хто є носієм спроможності, однак не зрозуміло, що саме має бути здатною робити ця громада.

Формування спроможних громад закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з огляду на «проблему погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження». Очікуваним результатом реалізації цієї Концепції є «утворення об’єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [42].

Певну деталізацію дає визначення цього поняття у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»: «спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [39].

Однак це визначення також не є вичерпним, адже не враховує таких

важливих аспектів як задоволення інших, окрім зазначених, потреб членів громади, формування потенціалу для розвитку. З одного боку, визначена таким чином «спроможна громада» є терміном настільки широким, що його застосування здатне спрямувати відповідальність за майже всі соціо-економічні процеси на рівень органів місцевого самоврядування. З другого, – апріорі неспроможними є ті громади, що не об'єднались добровільно (згідно з останніми змінами національного законодавства). Імовірно, через таку обмеженість цей термін у наукових працях не використовувався раніше і не почав активно використовуватися після його нормативного закріплення, особливо вченими економістами [47].

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була схвалена Радою Європи 15 жовтня 1985 року, під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Отже, спроможність є ключовою характеристикою місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом організації суспільного життя. Відокремлення особливих функцій і завдань, покладених на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною появи фінансів цих органів. Місцеві фінанси, як і державні, — це інструмент реалізації функцій такого інституту. І одні, і другі фінанси обслуговують не приватні, а суспільні інтереси, мають публічний характер та формують спроможність регіональних утворень, які в Україні набувають форму територіальних громад (рис. 1.1).

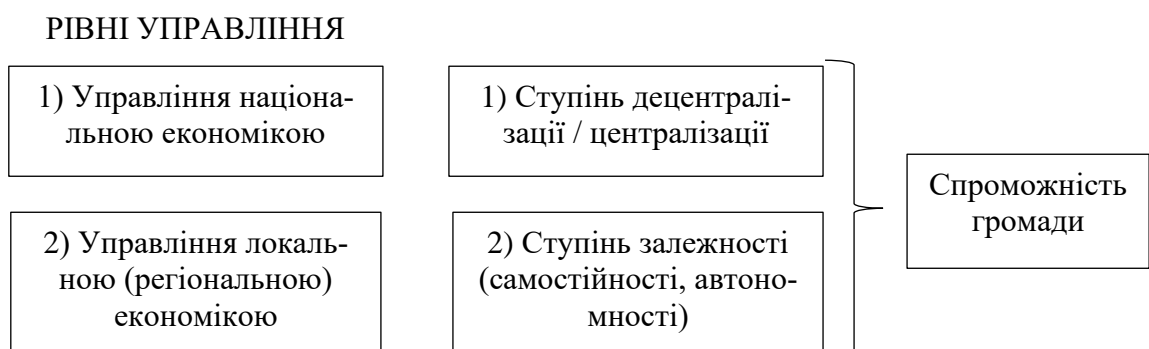


Рис. 1.1. Формування спроможності територіальних утворень за рівнями упра

В спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних громадянам публічних послуг, тобто бути спроможним адміністративним центром по наданню послуг населенню [1]. А тому виділяють наступні аспекти спроможності громад, що представлені на рис. 1.2.

Варто коротко розглянути вагомі зміни, які позначаються на спроможності територіальних громад (табл. 1.1) та їхні ефекти, що внесені, зокрема, до Бюджетного та Податкового кодексів України в рамках реформи бюджетної децентралізації щодо: 1) забезпечення бюджетної незалежності місцевих бюджетів та фінансової автономії (самостійність) місцевих бюджетів; 2) формування спроможних територіальних громад; 3) розширення доходів загального фонду місцевих бюджетів; 4) нових нормативів розмежування ПДФО; 5) реформування механізму горизонтального вирівнювання; 6) нової трансфертної політики [15].



Рис. 1.2. Основні аспекти спроможності громади [26]

Зважаючи на необхідність конкретизації терміну «спроможність» відносно території чи об'єднання людей, підтримуємо підходи, згідно з якими спроможність розглядається у межах різних складових. Так, учені, розглядаючи

першопочатково регіон, а тепер і громади, досліджують конкурентоспроможність, інституційну спроможність, інвестиційну спроможність, організаційну спроможність, податкову спроможність, спроможність органів місцевого самоврядування, а також фінансову спроможність.

Таблиця 1.1

Законодавче та нормативне забезпечення бюджетної децентралізації та основні ефекти

	Законодавче та нормативне забезпечення	Ефекти
1	Зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин	<p>1) Розширили дохідну базу місцевих бюджетів шляхом зарахування:</p> <ul style="list-style-type: none"> - плати за надання адміністративних послуг; - державного мита; - збільшення відсотка зарахування екологічного податку ; - закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел (єдиного податку з приватних підприємців, податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами, податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки). <p>2) Запроваджено:</p> <ul style="list-style-type: none"> - нові види трансфертів; - нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками.
2	Зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи	<p>Для місцевих бюджетів запроваджено:</p> <ul style="list-style-type: none"> - акцизний податок з реалізації через роздрібну торгівельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива; - надано право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості та надавати пільги зі сплати цього податку,
3	Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та використання бюджетів територіальних громад»	<ul style="list-style-type: none"> - Унормовано питання формування та використання бюджетів територіальних громад; - Визначені механізми контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад
	Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень»	Розширення повноважень територіальних громад на участь у податкових відносинах, у тому числі зі встановленням місцевих податків і зборів, надання податкових пільг

Фінансова спроможність є однією з основних засад функціонування спроможних територіальних громад, водночас у жодному нормативно-правовому

акті чи програмному документі сутність цього терміну не визначена, серед науковців також немає єдності у його трактуванні. Так, окремі дослідники при дослідженні фінансової спроможності територіальних громад акцентують свою увагу лише на особливостях формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів територіальних громад, інші, обґрунтовуючи необхідність більшої фінансової самостійності місцевих бюджетів, досліджують рівень фінансової залежності від зовнішніх джерел фінансування [13]. Тому звернемося до доробку вчених у визначенні змісту фінансової спроможності стосовно регіону як соціально-економічної системи, що має багато спільних рис із системою територіальної громади [47] (табл. 1.2).

Так, підхід з наголосом на функції органів влади і місцевого самоврядування знаходимо у визначенні М. І. Карліна: «це фінансова здатність регіону задовольняти основні соціально-економічні потреби жителів регіону та забезпечувати фінансування загальнодержавних функцій, пропорційно фінансовим можливостям регіону» [21]. При цьому науковець диференціює реальну і потенційну (яка через тіньову економіку вища, ніж реальна) фінансову спроможність регіону, з чим складно погодитися, адже спроможність сама по собі є явищем, пов'язаним з можливістю, з потенціалом громади спрямовувати фінансові ресурси на задоволення потреб, і тіньові фінанси також беруть у цьому участь.

С. Я. Кондратюк визначає фінансову спроможність як категорію, «що відображає на певний момент стан фінансових ресурсів у регіоні, кругообіг капіталу і ресурсну здатність регіону до висхідного економічного розвитку» [24]. На думку автора, це збірне поняття включає в себе: інвесто-спроможність; борго-спроможність; кредитоспроможність; бюджетно-спроможність (податкоспроможність; позикоспроможність; видаткоспроможність) [47]. Загалом такий підхід є логічними, однак не зрозуміло, чому в межах нього науковець не враховує таких важливих складових фінансової спроможності, як: купівельна спроможність, здатність населення формувати попит (який може бути поштовхом для розвитку бізнесу); платоспроможність бізнесу (яка свідчить про стабільність і перспективність його функціонування на території регіону).

Таблиця 1.2

Підходи до визначення категорії «фінансова спроможність» стосовно регіону та територіальної громади

Джерело	Визначення
М. І. Карліна	«фінансова спроможність» регіону: фінансова здатність регіону задовольняти основні соціально-економічні потреби жителів регіону та забезпечувати фінансування загальнодержавних функцій, пропорційно фінансовим можливостям регіону [21]
С. Я. Кондратюк	«фінансова спроможність» регіону категорія, що відображає на певний момент стан фінансових ресурсів у регіоні (громаді), кругообіг капіталу і ресурсну здатність регіону до висхідного економічного розвитку. Вона включає в себе інвестоспроможність; боргоспроможність; кредитоспроможність; бюджетоспроможність (податкоспроможність; позикоспроможність; видаткоспроможність) [24]
М. А. Коваленко	«фінансова спроможність» регіону здатність регіону забезпечувати гідні умови для розвитку, яка базується на можливості суб'єктів регіональних відносин спільно формувати і реалізовувати фінансову стратегію забезпечення сталого регіонального розвитку, залучати до цього процесу наявні та потенційні фінансові ресурси регіону в даному періоді для фінансування економічних, соціальних і екологічних програм розвитку, встановлювати максимальні та раціональні напрямки їх розподілу та використання» [55].
І. М. Камінська	«фінансова спроможність» регіону: 1) достатність фінансового потенціалу, результативність використання фінансових ресурсів і як фінансова можливість регіону самостійно забезпечувати соціально-економічний розвиток» [20]; 2) як здатність регіону протистояти негативному впливу дестабілізуючих чинників розвитку на основі забезпечення достатнього обсягу фінансових ресурсів (як фінансова достатність), їх оптимального розподілу та ефективного використання (як фінансова дієздатність), за умови дотримання такої структури джерел фінансування, яка гарантуватиме стабільний розвиток регіону протягом тривалого періоду часу (як фінансова стійкість)» [20].
С.В. Сембер, О.Г. Чубарь, К.С. Машіко	«фінансова спроможність» територіальної громади є комплексним показником, що складається з її бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств і фінансової спроможності суб'єктів господарювання, які разом формують фінансову спроможність територіальної громади у широкому розумінні [47]
	«фінансова спроможність» територіальної громади враховує її можливості забезпечувати належний рівень задоволення потреб її членів, здатність вирішувати весь комплекс своїх соціальних та економічних проблем і залежить як від тих доходів, що акумулюються безпосередньо в бюджеті громади, так і від надходжень грошових коштів іншим суб'єктам (вхідних потоків грошових коштів на користь суб'єктів господарювання і домогосподарств) на території громади, які потенційно можуть бути використані для різних цілей соціально-економічного розвитку громади загалом, бізнесу та населення, що проживає на її території [47]
Т. Куценко та Я. Сіренко	«фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення (або муніципального утворення) – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі» [26].

Джерело	Визначення
Л. В. Сухарська	фінансова спроможність територіальних громад – це їхня здатність «залучати, акумулювати і ефективно використовувати фінансові ресурси з різних джерел задля вирішення актуальних питань місцевого значення» [52].
А. Є. Буряченко, І. О. Філімошкіна	фінансова спроможність територіальних громад – це достатність фінансових ресурсів задля забезпечення належного рівня послуг на місцевому рівні [5].
Думка, яка підтримується у дипломній роботі	фінансова спроможність територіальної громади як адміністративно-територіального утворення – це її здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання впливу дестабілізуючих чинників та досягнення стабільності соціально-економічного (та бажано сталого) розвитку громади у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Головними складовими фінансової спроможності ТГ виступають: бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств, фінансової спроможності суб'єктів господарювання.

На економічний розвиток як ціль фінансової спроможності регіону звертає увагу і колектив авторів на чолі з М. А. Коваленко. «Фінансова спроможність регіону передбачає його здатність забезпечувати гідні умови для розвитку, яка базується на можливості суб'єктів регіональних відносин спільно формувати і реалізовувати фінансову стратегію забезпечення сталого регіонального розвитку, залучати до цього процесу наявні та потенційні фінансові ресурси регіону в даному періоді для фінансування економічних, соціальних і екологічних програм розвитку, встановлювати максимальні та раціональні напрямки їх розподілу та використання» [55].

І. М. Камінська, розглядаючи фінансову спроможність регіону, виділяє три підходи до визначення її змісту, за якими вона трактується як «достатність фінансового потенціалу, результативність використання фінансових ресурсів і як фінансова можливість самостійно забезпечувати соціально-економічний розвиток» [20]. Відповідно, автор обґрунтовує власне бачення поняття фінансової спроможності соціально-економічного розвитку регіону «як його здатність протистояти негативному впливу дестабілізуючих чинників розвитку на основі забезпечення достатнього обсягу фінансових ресурсів (як фінансова достатність), їх оптимального розподілу та ефективного використання (як фінансова

дієздатність), за умови дотримання такої структури джерел фінансування, яка гарантуватиме стабільний розвиток регіону протягом тривалого періоду часу (як фінансова стійкість)» [20].

У праці С.В. Сембер, О.Г. Чубарь, К.С. Машіко пропонується розглядати «фінансову спроможність» територіальної громади як комплексний показник, що складається з її бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств і фінансової спроможності суб'єктів господарювання, які разом формують фінансову спроможність територіальної громади у широкому розумінні [47]. Погоджуючись зі складовими, необхідно зауважити, що фінансову спроможність не можна розглядати як показник. Вона є комплексною категорією, яка відповідає за здатність територіальної громади забезпечувати гідні умови для її формування і реалізації фінансової стратегії забезпечення сталого розвитку певної території.

Л. В. Сухарська під фінансовою спроможністю територіальних громад розуміє їх здатність «залучати, акумулювати і ефективно використовувати фінансові ресурси з різних джерел задля вирішення актуальних питань місцевого значення» [52]. Акцентують увагу на потребі достатності фінансових ресурсів задля забезпечення належного рівня послуг на місцевому рівні А. Є. Буряченко та І. О. Філімошкіна [5].

Найбільш привабливою є точка зору Т. Куценко та Я. Сіренко, які стверджують, що «фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі» [26].

Виокремлені наукові підходи підтверджують необхідність широкого трактування фінансової спроможності територіальних громад, що враховує як обсяг сформованих фінансових ресурсів та їх достатність, так і оптимальний розподіл та їх ефективне використання. Тож, у дипломній роботі фінансова

спроможність територіальної громади як адміністративно-територіального утворення розглядається як її здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання впливу дестабілізуючих чинників та досягнення стабільної динаміки соціально-економічного (та бажано сталого) розвитку громади у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Головними складовими фінансової спроможності ТГ вситупають: бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств, фінансової спроможності суб'єктів господарювання.

Бюджетна спроможність. У рамках бюджетної децентралізації, яка набрала свого розвитку в Європі, першочерговим стало ефективне розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади. У рамках реформи бюджетної децентралізації, яка відбувається в нашій країні з 2014 року, розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади та передбачає два взаємозв'язаних паралельних процеси. По-перше, це розподіл видаткових зобов'язань і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи: державний, регіональний, місцевий. По-друге, це визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади можуть визначати свої видатки і доходи. Реальний рівень досягнутої децентралізації в політичному, адміністративному та фінансовому аспектах залежить від рівня завершеності цих процесів. У цілому, низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями, обмежує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а водночас виступає стримувальним чинником розвитку територій. Саме бюджетна децентралізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення усіх аспектів спроможності громад з метою формування їх фінансової автономії в подальшому.

Тож, бюджетна спроможність означає здатність громади забезпечувати фінансування реалізації основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня коштом доходів бюджету громади: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої

інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [45].

Фінансова спроможність домогосподарств означає здатність домогосподарства (родини) забезпечувати фінансування потреб усіх його членів (від фізіологічних до потреб самовираження та самореалізації) [47].

Фінансова спроможність суб'єктів господарювання передбачає їх стабільний фінансовий стан і здатність до сталого економічного розвитку [47].

Отже, у широкому розумінні фінансова спроможність територіальної громади враховує її можливості забезпечувати належний рівень задоволення потреб її членів, здатність вирішувати весь комплекс своїх соціальних та економічних проблем і залежить як від тих доходів, що акумулюються безпосередньо в бюджеті громади, так і від надходжень грошових коштів іншим суб'єктам (вхідних потоків грошових коштів на користь суб'єктів господарювання і домогосподарств) на території громади, які потенційно можуть бути використані для різних цілей соціально-економічного розвитку громади загалом, бізнесу та населення, що проживає на її території [47].

Узагальнюючи попередні дослідження слід зауважити, що фінансова

спроможність як категорія має основні ознаки [47]:

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

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

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

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

Таким чином, використання поняття «спроможність» при розгляді економічних процесів і явищ не є новим. До того ж, сам по собі термін «спроможність» потребує обов'язкової конкретизації при його використанні. Однак, точки зору певної адміністративної території цей термін почав використовуватися у контексті реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, одним з останніх понять, визначених Кабінетом Міністрів України, є «спроможна територіальна громада». Формування спроможних громад закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Очікуваним результатом реалізації цієї Концепції є «утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або

через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення». Фінансова спроможність є однією з основних засад функціонування спроможних територіальних громад. Виокремлені наукові підходи підтверджують необхідність широкого трактування фінансової спроможності територіальних громад, що враховує як обсяг сформованих фінансових ресурсів та їх достатність, так і оптимальний розподіл та їх ефективне використання. Тож, у дипломній роботі фінансова спроможність територіальної громади як адміністративно-територіального утворення розглядається як її здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання впливу дестабілізуючих чинників та досягнення стабільної динаміки соціально-економічного (та бажано сталого) розвитку громади у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Головними складовими фінансової спроможності територіальної громади виступають: бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств, фінансової спроможності суб'єктів господарювання. Фінансова спроможність територіальної громади враховує її можливості забезпечувати належний рівень задоволення потреб її членів, здатність вирішувати весь комплекс своїх соціальних та економічних проблем і залежить як від тих доходів, що акумулюються безпосередньо в бюджеті громади, так і від надходжень грошових коштів іншим суб'єктам (вхідних потоків грошових коштів на користь суб'єктів господарювання і домогосподарств) на території громади, які потенційно можуть бути використані для різних цілей соціально-економічного розвитку громади загалом, бізнесу та населення, що проживає на її території. Узагальнюючи попередні дослідження слід зауважити, що фінансова спроможність як категорія має основні ознаки [47]: 1) внутрішня обумовленість; 2) зовнішня залежність; 3) структурованість відповідно до будови фінансово-кредитної системи; 4) Спрямованість на підвищення якості життя та економічний розвиток. Тож, фінансова спроможність територіальної громади як комплексна категорія є умовою забезпечення здатності територіальних громад як до фінансування поточної діяльності, так і до сталого розвитку в довгостроковій перспективі, не обмежуючи її лише коштами місцевих бюджетів.

1.2. Фінансові ресурси як запорука забезпечення фінансової спроможності територіальних громад

Про фінансове забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць ідеться у згаданій Методиці, у якій зазначено, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням цього забезпечення. Зокрема, Паспорт спроможної територіальної громади передбачає розрахунок обсягів доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, у тому числі сформованих відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України бюджету розвитку, базової дотації та реверсної дотації. Тобто передусім мова йде про доходи бюджету громади, які вона зможе використовувати для реалізації основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня, передбачених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [47].

Основою формування та забезпечення фінансової спроможності територіальної громади є фінансові ресурси. У вітчизняній науковій літературі термін «фінансові ресурси громади» ще не знайшов широкого розповсюдження. Традиційним визнається підхід, відповідно до якого досліджуються місцеві фінансові ресурси, а також фінансові ресурси регіону [47].

За одним з визначень, у якому репрезентовано погляди багатьох дослідників, місцеві фінансові ресурси розглядаються як сукупність фондів коштів, що формуються в процесі розподілу ВВП і направляються на економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. До складу місцевих фінансових ресурсів входять: місцеві бюджети; фінансові ресурси підприємств, організацій і установ комунальної форми власності [28].

У роботі О. Шевченка [57] розглянуто та узагальнено підходи різних дослідників до визначення та класифікації складових балансу фінансових ресурсів регіонів. Зокрема, автор зазначає, що регіональні фінансові ресурси – «це сукупність грошових коштів, що створені на певній території та використовуються на її економічний і соціальний розвиток» [57]. Одночасно у визначенні балансу

фінансових ресурсів регіону автором вказано, що «... це сума грошових доходів та майнових прав, наявних на даний момент на певній території, яка складається з доходів, що характеризуються стійкістю та стабільністю надходжень і здатні стати основою виконання поточних завдань регіональної влади, та доходів, які мають неперіодичний характер, однак з їх допомогою регіональна влада може реалізовувати завдання капітального будівництва та інші завдання довгострокового характеру» [57].

Вважаємо, що наявні підходи до визначення місцевих фінансових ресурсів і фінансових ресурсів регіону можна застосувати для характеристики фінансових ресурсів територіальної громади, оскільки за основу в усіх них взято територіальну «прив'язку», належність фінансових ресурсів конкретним суб'єктам економічних відносин на певній території [47].

Окремо слід звернути увагу, що з наведених визначень незрозуміло, чи включаються кошти населення, а також кошти суб'єктів господарювання (крім підприємств комунальної власності) до складу місцевих фінансових ресурсів. Тобто низка авторів при визначенні складу фінансових ресурсів не зараховує до них дві такі складові, як кошти населення та кошти суб'єктів господарювання.

Найбільш прийнятним, на нашу думку, є підходи та визначення інших дослідників, які включають до місцевих фінансових ресурсів не лише ті кошти, що є в розпорядженні органів місцевого самоврядування (місцеві бюджети), але й ресурси підприємств усіх форм власності, а також населення, адже всі ці компоненти або створені на відповідній території (регіону (громади), або надходять до неї ззовні і потенційно можуть бути використані для задоволення різноманітних потреб соціально-економічного розвитку [47].

Так, О. Суховірська під регіональними фінансовими ресурсами розуміє «сукупність доходів, створених господарським комплексом регіону, і заощадження громадян, а також кошти, що надійшли в результаті їх територіального перерозподілу» [53].

Фінансові ресурси регіону – «це сукупність фінансових фондів, які беруть участь у забезпеченні діяльності місцевих суб'єктів господарювання. Це сума

фінансових ресурсів суб'єктів господарювання, об'єднаних за територіальною ознакою, та коштів регіональних централізованих фондів. Це грошові фонди, які створюються за певний період у процесі діяльності суб'єктів господарювання, централізовані і децентралізовані грошові фонди цільового призначення, які формуються в процесі розподілу та перерозподілу національного багатства, сукупного суспільного продукту і національного доходу і призначені для використання у відповідності з завданнями соціально-економічного розвитку суспільства і колективів окремих підприємств» [35, 55].

З урахуванням висловлених неоднозначних міркувань, а також поглядів різних дослідників на сутність фінансових ресурсів, вважаємо, що найбільш повним та узагальненим є визначення фінансових ресурсів регіону, дане О. М. Коваленком [55], дещо доповнене та адаптоване у дипломній роботі до рівня громади: це сукупність фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, підприємств та організацій різних форм власності, розташованих на території громади, населення громади, а також фінансових ресурсів, які залучені за допомогою фондового ринку та кредитної системи в господарський оборот і додатково в результаті прискорення та підвищення ефективності відтворювального процесу.

Охоплення та кількісне визначення всіх виділених компонентів фінансових ресурсів даватиме можливість більш комплексно оцінювати здатність територіальних громад як до фінансування поточної діяльності, так і до сталого розвитку в довгостроковій перспективі [47].

Наявність, обсяг, комбінація та взаємозв'язок вказаних складових фінансових ресурсів територіальної громади формують певний рівень її фінансової спроможності.

Звертаючи увагу на існування різних підходів та думок щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади», воно обов'язково включає в себе: надходження місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів адміністративно-територіальних одиниць, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ,

а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. Окрім даної категорії для трактування поняття «фінансова спроможність» вагомим є визначення та наявність фінансових резервів (потенційних ресурсів), які спільно з фінансовими ресурсами територіальної громади формують її фінансовий потенціал [27].

В даному контексті варто нагадати, що задекларовано в Європейській хартії місцевого самоврядування (табл. 1.3) [17].

Таблиця 1.3

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування за Європейською
хартією місцевого самоврядування

№ статті, пункт	Основні положення
Ст.9, п.1	Місцева влада має право на власні фінансові ресурси
Ст.9, п.2	Обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконує місцева влада
Ст.9, п.3	Місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами
Ст.9, п.4	Частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків та зборів
Ст.9, п.5	Органи місцевої влади мають повноваження встановлювати розміри місцевих податків та зборів у межах закону
Ст.9, п.6	Порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади
Ст.9, п.7	Захист слабкої у фінансовому плані місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання)
Ст.9, п.8	Перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, не призначеним для фінансування конкретних проектів і які не обмежують свободу місцевої влади

В європейських країнах основними складовими фінансових ресурсів місцевого самоврядування є: фінансове забезпечення соціальної сфери; розвиток місцевого господарства; бюджетні ресурси (доходи місцевих бюджетів); позабюджетні ресурси (муніципальні запозичення, кошти цільових фондів та ін.); фінансові ресурси підприємств комунальної власності, доходи від управління комунальною власністю, приватизації та ін.; благодійні, спонсорські внески, пожертвування; інші ресурси [2].

З метою поглиблення розуміння фінансової спроможності територіальної громади, вартує розглянути також схему структуризації видів фінансово-майнових ресурсів, тому як від їхньої структури залежить у значній мірі, її підвищення (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Перелік фінансово-майнових ресурсів територіальної громади [26]

Фінансово-майнові ресурси (рухоме та нерухоме майно) територіальної громади разом із доходами місцевих бюджетів, позабюджетними цільовими (у тому числі валютними) та іншими коштами, землею, природними ресурсами, що перебувають у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, відповідно до Конституції України (ст. 142) [25] та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 1) [18] становлять матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, тобто саме їх розвиток сприяє підвищенню фінансової спроможності громад

За умови нового перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади в результаті реформи бюджетної децентралізації для забезпечення потреб територіальних громад, зокрема територіальні громади, можуть бути використані

фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій (табл. 1.4). [18].

Таблиця 1.4

Фінансові ресурси територіальних громад за умови перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади [26]

Податки:	Збори та платежі:	Інші доходи:
1) 60% ПДФО (головний податок, завдяки якому власні доходи в ОТГ зросли в 2–2,5 рази); 2) 25% екологічного податку; 3) 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 4) 100% єдиного податку; 5) 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності (новий податок для ТГ, який практично ще не надходить); 6) 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт)	1) державне мито; плата за надання адміністративних послуг; збір за паркування; 2) туристичний збір; орендна плата за користування майном у комунальній власності; рентні плати за користування надрами; 3) 50% грошових стягнень за шкоду довкіллю; 4) 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; 5. інше	1) різноманітні трансферти (базова дотація, освітня і медична субвенції, капітальні трансферти) – найбільший інтерес для ТГ; 2) цільові та добровільні внески установ до місцевих фондів охорони довкілля; 3) надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги; 4) кошти пайової участі у розвитку інфраструктури; кошти від відчуження комунального майна; 5) кошти від реалізації безхазяйного майна; місцеві запозичення та ін.

Наразі фінансова спроможність територіальної громади опирається на ресурси, що мають внутрішнє походження. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. Територіальні громади також одержали доступ до інших зовнішніх фінансових ресурсів. Рада територіальної громади має право здійснювати місцеві запозичення до бюджету громади – як внутрішні, так і зовнішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. У багатьох територіальних громадах, де є чимало невирішених проблем, тільки за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів їх вирішити неможливо, тому варто задуматись про вихід на ринки запозичень, а також залучення інвестицій та інших ресурсів ззовні [26].

Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього походження є

надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Найвагомим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет. Зокрема, до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з Державного бюджету, у т. ч. в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), чи фінансування проектів територіальних громад із Державного фонду регіонального розвитку.

Наступна група ресурсів – інвестиційні. У світовій практиці вироблено багато механізмів розподілу витрат і ризиків впровадження проектів у сфері місцевого соціально-економічного розвитку між публічним і приватним сектором, зокрема державно-приватне партнерство, податкові стимули для приватного сектору, концесія, місцеві гарантії тощо [43].

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси. Кредитні джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну, прискорення розбудови місцевої інфраструктури тощо), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет та зменшення фінансування поточних видатків, тощо) та певними складнощами у підготовці документів (наприклад, у разі отримання кредиту від міжнародних фінансових організацій чи додаткових витрат на страхування проекту та його експертизу тощо) [26].

Окремим джерелом фінансування місцевого соціально-економічного розвитку є грантові кошти. Сьогодні в Україні грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого розвитку. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій. Грантова допомога може бути у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг, обладнання,

матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі [12, 26].

Розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел є ключовим фактором успіху у реалізації будь-яких ініціатив у сфері місцевого розвитку. Особливої уваги заслуговує міжбюджетне співробітництво та державно-приватне партнерство.

При розгляді питання щодо фінансової спроможності територіальної громади не можливо уникнути такого важливого моменту як: виокремлення реальних і потенційних фінансових можливостей територіальної громади у забезпеченні її соціально-економічного розвитку, що приводить до необхідності виділення реальних і потенційних фінансових ресурсів, а також встановлення джерел їхнього фінансування (находження). Досить часто сукупне вираження фінансових ресурсів, джерел їхнього формування та можливості залучення у наукових джерелах трактується як «фінансовий потенціал». Дві категорії «фінансові ресурси» та «фінансовий потенціал» є дійсно пов'язаними, але мають і свої суттєві відмінності. Досить часто «фінансові ресурси» обмежуються їхнім фактичним обсягом, яким володіє і розпоряджається територіальна громада на певну дату, то «фінансовий потенціал» є ширшою категорією і включає не тільки їх фактичні обсяги, а й невикористані можливості їх розширення і поповнення в перспективі. Слід зауважити, що фінансові ресурси є лише реальною основою фінансового потенціалу економічного суб'єкта і самі по собі не можуть бути гарантом досягнення цілей економічного розвитку. Адже для реалізації останніх потрібні не тільки ресурсні можливості, а й умови для їх повноцінного й раціонального використання [61].

Тож, фінансовий потенціал територіальної громади – це спроможність системи місцевого самоврядування щодо оптимального залучення та раціонального й ефективного використання фінансових ресурсів з урахуванням можливостей розширення та поповнення їх у довгостроковій перспективі для забезпечення фінансової спроможності як умови для ефективного функціонування й розвитку територіальної громади [61].

Ураховуючи зміст наведених визначень «фінансові ресурси», «джерела фінансових ресурсів», «фінансові можливості» та «фінансовий потенціал», представимо модель забезпечення фінансової спроможності з урахуванням місця означених категорій (рис. 1.4) [61].

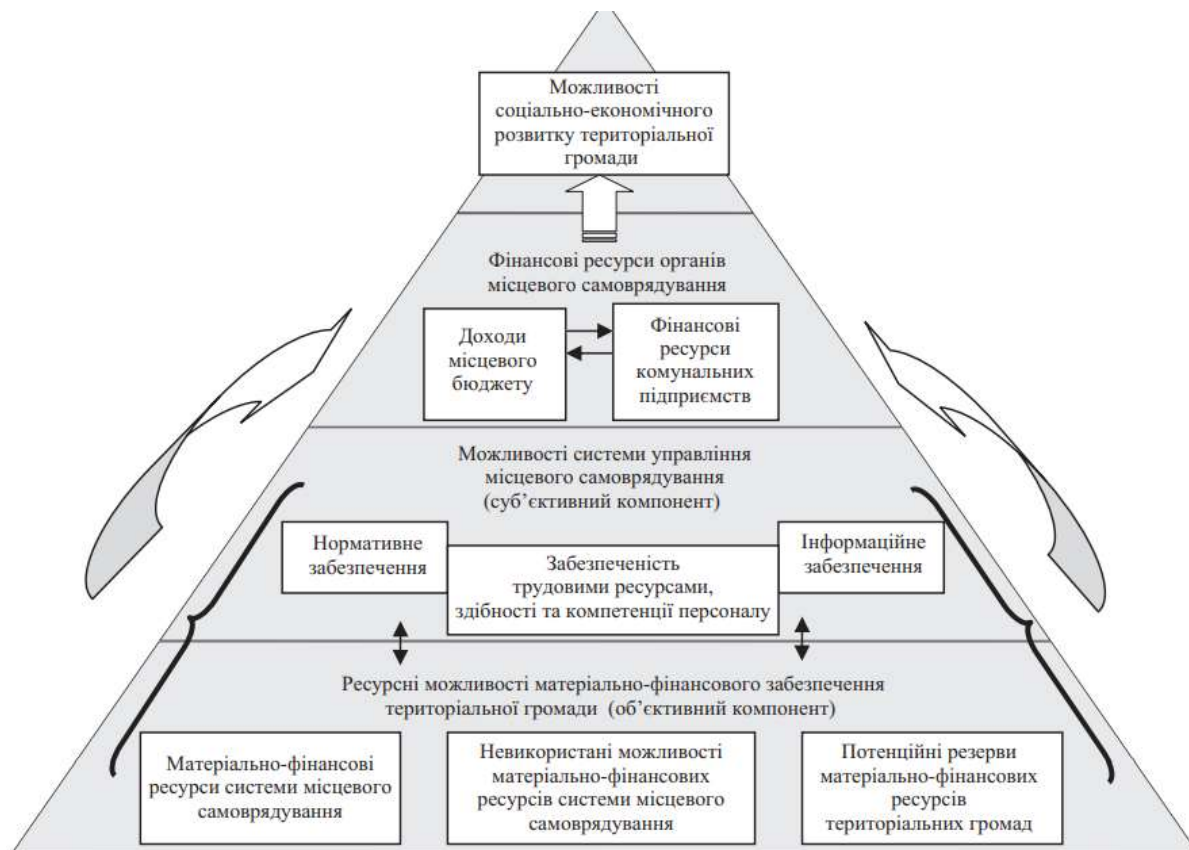


Рис. 1.4. Модель забезпечення фінансової спроможності територіальних громад [61]

Досліджуючи фінансові можливості територіальної громади на перспективу, важливо враховувати також незадіяні у виробничо-господарський обіг такі ресурси території, як наявність природних ресурсів, корисних копалин, які на поточний час не використовуються, створення нових підприємницьких структур, розширення сфери послуг населенню та суб'єктам господарювання. Оцінка фінансових можливостей територіальної громади від використання незадіяних на момент дослідження його природних і виробничо-господарських ресурсів повинна базуватися на прогнозованих розрахунках доцільності їх використання на визначений період часу з урахуванням витрат на реалізацію. Методологія розрахунку таких заходів передбачає можливість використання методів оцінки

ефективності інвестиційних проектів, пов'язаних із залученням нових джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади [14].

З урахуванням інвестиційної привабливості та інвестиційних можливостей земель населених пунктів, включення їх в економічний оборот передбачає залучення як прямих, так і опосередкованих (через бюджетну систему) інвестицій як на первинному, так і на вторинному ринку. Це мають бути кошти і виручені від продажу ділянок, і додатково залучені покупцями землі у зв'язку з її придбанням. Ефективне використання бюджетного потенціалу земельних ресурсів шляхом збільшення надходження коштів від продажу ділянок, що належать до комунальної власності, у доходи бюджетів відповідних територіальних громад та збільшення податків і зборів від продажу приватних земельних ділянок є актуальною проблемою, яка потребує вирішення.

Відтак, для забезпечення фінансової спроможності територіальної громади з метою її соціально-економічного розвитку можуть бути використані різноманітні інструменти забезпечення фінансової спроможності та розвитку територіальних громад в Україні. Загалом їх можна представити у вигляді інструментальної моделі забезпечення фінансової спроможності та розвитку територіальної громади (табл. 1.5).

Деякі пояснення: 1) ендавмент – це сума коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання процентів або дивідендів, нарахованих на суму такого ендавменту [58]; 2) краудфандинг – це співпраця людей, які добровільно об'єднують свої гроші чи інші ресурси разом, як правило через інтернет, аби підтримати зусилля інших людей або організацій. Громадське фінансування може виконувати різні завдання — допомога постраждалим від стихійних лих, підтримка з боку вболівальників чи фанатів, підтримка політичних кампаній, фінансування стартап-компаній та малого бізнесу, створення вільного програмного забезпечення тощо [9].

Таблиця 1.5

Інструментальна модель забезпечення фінансової спроможності та розвитку
територіальних громад в Україні [43]

Складова	Інструментарій	Переваги	Недоліки
Бюджетна	1) Податки та збори. 2) Державні цільові програми.	1) Дозволяє швидко залучити чималі в масштабах міста кошти. 2) Додаткове фінансування у вигляді цільових трансфертів з державного бюджету надходжень у рамках державно-приватного партнерства чи концесії, інвестицій, кредитів тощо. 3) Співробітництво територіальних громад	Вичерпність ресурсів
Інвестиційна	1) Корпоратизація комунальних підприємств. 2) Компенсація впливу – компенсація негативного впливу зовнішніх чинників на територію.	1) Використання в перехідних економіках. 2) Розподіл видатків, ризиків та майбутніх прибутків між публічним і приватним учасниками партнерства	Мотивація приватних інвесторів
Грантова	1) Міжнародна технічна допомога. 2) Ендавмент. 3) Проекти корпоративної соціальної відповідальності. 4) Краудфандинг	1) Безоплатна та безповоротна основа	1) Географія інтересів. 2) Конкурсні засади. 3) Для економічно розвинутих країн світу.
Кредитна	1) Місцеві запозичення. 2) Безоблігаційні позики. 3) Місцеві гарантії. 4) Кредити міжнародних фінансових організацій	1) Місцеві облігаційні позики. 2) Різний термін залучення. 3) Пільговими умовами кредитування.	1) Погодження з Міністерством фінансів України. 2) Можуть робити тільки міські ТГ. 3) Надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення. 4) Цільове призначення коштів.
Земельні ресурси ТГ	Землі у розпорядженні влади ТГ	1) Розпорядження землями державної власності, передача земельних ділянок державної власності у власність громадян та юридичних осіб. 2) Зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності. 3) Продаж громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної та комунальної власності для потреб, визначених Земельним кодексом України. 4) Вилучення для суспільних та інших потреб земельних ділянок із земель державної та комунальної власності.	Розпорощення повноважень із розпорядження землями
Співробітництво громад (міжбюджетне співробітництво)	Всі вище перелічені способи залучення коштів	1) Можливості зменшення бюджетних видатків. 2) Можливості використання управлінської експертизи приватного сектору. 3) Отримання доступу до запровадження сучасних технологій.	Конфлікт інтересів громад

Таким чином, основою формування та забезпечення фінансової спроможності територіальної громади є фінансові ресурси. У дипломній роботі фінансові ресурси територіальної громади розгадаються як сукупність фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, підприємств та організацій різних форм власності, розташованих на території громади, населення громади, а також фінансових ресурсів, які залучені за допомогою фондового ринку та кредитної системи в господарський оборот і додатково в результаті прискорення та підвищення ефективності відтворювального процесу. Охоплення та кількісне визначення всіх виділених компонентів фінансових ресурсів даватиме можливість більш комплексно оцінювати здатність територіальних громад як до фінансування поточної діяльності, так і до сталого розвитку в довгостроковій перспективі. Звертаючи увагу на існування різних підходів та думок щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади», воно обов'язково включає в себе: надходження місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів громад, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. При розгляді питання щодо фінансової спроможності територіальної громади не можливо уникнути такого важливого моменту як то: виокремлення реальних і потенційних фінансових можливостей територіальної громади у забезпеченні її соціально-економічного розвитку, що приводить до необхідності виділення реальних і потенційних фінансових ресурсів, а також встановлення джерел їхнього фінансування (находження). Тож, взаємний розгляд таких категорій як «фінансові ресурси», «джерела фінансових ресурсів», «фінансові можливості» та «фінансовий потенціал», дозволив представити модель забезпечення фінансової спроможності з урахуванням місця означених категорій. До того ж, для забезпечення фінансової спроможності територіальної громади з метою її соціально-економічного розвитку можуть бути використані різноманітні інструменти забезпечення фінансової спроможності та розвитку територіальних громад в Україні.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Використання поняття «спроможність» при розгляді економічних процесів і явищ не є новим. З точки зору певної адміністративної території цей термін почав використовуватися у контексті реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, одним з останніх понять, визначених Кабінетом Міністрів України, є «спроможна територіальна громада». Формування спроможних громад закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Очікуваним результатом реалізації цієї Концепції є «утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення». Фінансова спроможність є однією з основних засад функціонування спроможних територіальних громад. Тож, у дипломній роботі фінансова спроможність територіальної громади як адміністративно-територіального утворення розглядається як її здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання впливу дестабілізуючих чинників та досягнення стабільної динаміки соціально-економічного (та бажано сталого) розвитку громади у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Головними складовими фінансової спроможності територіальної громади виступають: бюджетна спроможність, фінансова спроможність домогосподарств та суб'єктів господарювання. Узагальнюючи попередні дослідження слід зауважити, що фінансова спроможність як категорія має основні ознаки [47]: 1) внутрішня обумовленість; 2) зовнішня залежність; 3) структурованість відповідно до будови фінансово-кредитної системи; 4) Спрямованість на підвищення якості життя та економічний розвиток. Тож, фінансова спроможність територіальної громади як комплексна категорія є умовою забезпечення здатності територіальних громад як до фінансування поточної діяльності, так і до сталого розвитку в довгостроковій перспективі, не обмежуючи її лише коштами місцевих бюджетів.

Основою формування та забезпечення фінансової спроможності територіальної громади є фінансові ресурси. У дипломній роботі фінансові ресурси територіальної громади розгадаються як сукупність фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, підприємств та організацій різних форм власності, розташованих на території громади, населення громади, а також фінансових ресурсів, які залучені за допомогою фондового ринку та кредитної системи в господарський оборот і додатково в результаті прискорення та підвищення ефективності відтворювального процесу. Охоплення та кількісне визначення всіх виділених компонентів фінансових ресурсів даватиме можливість більш комплексно оцінювати здатність територіальних громад як до фінансування поточної діяльності, так і до сталого розвитку в довгостроковій перспективі. Звертаючи увагу на існування різних підходів та думок щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади», воно обов'язково включає в себе: надходження місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів громад, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. При розгляді питання щодо фінансової спроможності територіальної громади не можливо уникнути такого важливого моменту як то: виокремлення реальних і потенційних фінансових можливостей територіальної громади у забезпеченні її соціально-економічного розвитку, що приводить до необхідності виділення реальних і потенційних фінансових ресурсів, а також встановлення джерел їхнього фінансування (находження). Тож, взаємний розгляд таких категорій як «фінансові ресурси», «джерела фінансових ресурсів», «фінансові можливості» та «фінансовий потенціал», дозволив представити модель забезпечення фінансової спроможності з урахуванням місця означених категорій. До того ж, для забезпечення фінансової спроможності територіальної громади з метою її соціально-економічного розвитку можуть бути використані різноманітні інструменти забезпечення фінансової спроможності та розвитку територіальних громад в Україні.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА УМОВ ФУНКЦІОНУВАННЯ, АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ДІАГНОСТИКА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ КАМ'ЯНОМОСТІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Характеристика умов функціонування та аналіз результатів діяльності Кам'яномостівської сільської територіальної громади

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 [15].

Кількість територіальних громад у Первомайському районі Миколаївської області подано у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Перелік та характеристики територіальних громад Первомайського району
Миколаївської області [15]

Первомайський район	Кількість рад, що об'єдна- лись – 63	Площа – 3790,0 км ²	Населення – 149667 осіб
Первомайська міська територіальна громада	7	282,0	70327
Кривоозерська селищна територіальна громада	27	814,2	23508
Врадіївська селищна територіальна громада	37	800,6	16640
Арбузинська селищна територіальна громада	13	429,3	10258
Мигіївська сільська територіальна громада	13	391,1	8243
Кам'яномостівська сільська територіальна громада	15	328,8	7339
Синюхинобрідська сільська територіальна громада	17	343,1	5754
Благодатненська сільська територіальна громада	12	403,4	5688

Кам'яномостівська територіальна громада у нинішній формі існує з 2016 р. Рішення про об'єднання трьох громад (селище Кам'яний Міст, Кримка та село Кам'яний Міст) було ухвалене восени 2016 року, а вибори пройшли 18 грудня 2016. У грудні нова влада приступила до виконання повноважень та розпочався процес консолідації влади у об'єднаній громаді, створення нових структур,

передачі завдань та комунальної власності від районних органів влади. Ухвалено бюджет на 2017 рік, штатний розпис та План соціально-економічного розвитку на 2017 рік. Так розпочала своє функціонування нова громада [34].

Таблиця 2.2

Загальна характеристика Кам'яномостівської сільської територіальної громади

Поле	Опис	Значення ТГ
Назва ОТГ	Повна, офіційна назва ОТГ	Кам'яномостівська сільська територіальна громада
Рік утворення ОТГ	Вказати рік утворення ОТГ	2016
Область ОТГ	Назва області ОТГ	Миколаївська область
Адміністративний центр	Назва адміністративного центру ОТГ	Селище Кам'яний Міст
Код КОАТУУ	Код класифікатору об'єктів адміністративно-територіального устрою України	4825482201
Кількість юридичних осіб	Загальна кількість юридичних осіб в ОТГ	103
Кількість фізичних осіб підприємців	Загальна кількість фізичних осіб підприємців ОТГ	37
Площа, загальна	Загальна площа ОТГ, км. кв.	119,777
Площа сільськогосподарських угідь	Площа сільськогосподарських угідь, га	9132,5412
Площа житлової забудови	Площа житлової забудови, га	659,9623
Площа рекреаційних зон	Площа зон рекреаційного призначення, га	8,2286
Площа лісових насаджень	Площа лісових насаджень, га	1539,8383
Площа водойм	Загальна площа водойм в ОТГ	73,4
Відстань до обласного центру	Відстань до обласного центру, км	180
Чисельність населення	Кількість осіб, тис.	4,389
Кількість закладів культури	Загальна кількість закладів культури в ОТГ	8
Кількість закладів освіти	Загальна кількість закладів освіти в ОТГ	7
Кількість закладів охорони здоров'я	Загальна кількість закладів охорони здоров'я в ОТГ	5
Поштова адреса	Офіційна адреса ОТГ для листування	55232, Миколаївська обл., Первомайський р-н, с-ще Кам'яний Міст, вул. Заводська, буд. 1
Голова	ПІБ Голови ОТГ	Ляхов Олександр Тимофійович

Кам'яномостівська сільська рада невелика територіальна громада у Первомайському районі Миколаївської області (площа громади 119,78 км²). Громада сформувалася шляхом об'єднання трьох громад і на даний час складається з 6 сіл (підкреслені ті села, які до об'єднання були центрами сільських рад): селище Кам'яний Міст, Катеринка, Петрівка, Кримка, Коломіївка, село Кам'яний Міст. Селище – це термін, який не має польського аналога – це велике село, яке не має прав міста (вже не село, а ще не місто). Існують селища міського типу і ті, які не мають такого статусу. Кам'яний Міст є просто селищем і його населення вважається сільським. Характерною особливістю громади є те, що в ній присутні два населених пункти з однаковою назвою – до об'єднання вони були у різних громадах. Це селище Кам'яний Міст (місцеві жителі називають його «станція», тому що там розташована залізнична станція) та село Кам'яний Міст. Громада не розлога – найдалі до центру громади мешканцям Коломіївки – 10 км. Трохи менше 10 км жителям села Кам'яний Міст, але за умови, що ґрунтова дорога, на місцями підтоплених ділянках, взагалі буде проїзною [32, 34].

Невелика за розміром громада має також небагато мешканців – у шести селах живуть 4384 особи.

Економічна ситуація громади [32, 34].

Громада Кам'яний Міст у економічному сенсі на роздоріжжі. Незалежно від того, що громада здебільшого сільськогосподарська, значна частина населення працювала поза сільським господарством. У самому Кам'яному Мосту працював машинобудівний завод з виробництва сільськогосподарської техніки – сьогодні він не працює, був великий цукровий завод – сьогодні в руїнах, знаменитий місцевий кар'єр - зараз теж закритий. Значну частину робочої сили залучав сусідній Первомайськ, місто військових, у радянські часи тут розміщувалися ракетні війська стратегічного призначення. Сьогодні вже всього цього немає, навіть ті фабрики, які вижили, працевлаштовують значно менше працівників. Крім того, пост колгоспне сільське господарство, орієнтоване здебільшого на рослинництво та оснащене сучасним обладнанням, не потребує багато працівників [32, 34].

Таблиця 2.3

Чинники, які визначають якісь життя у Кам'яномостівській ТГ [32, 34]

Напрямок	Позитивні чинники	Негативні чинники
Інфраструктура та облаштування території	У громаді наявні комунальні будівлі (школи, будинки культури, заклади охорони здоров'я) достатніх для жителів розмірів, які вимагають ремонтів, іноді реконструкції.	Водогонів явно замало, більшість жителів користується водою з колодязів. Якість води не аналізується, джерела води не захищені. Немає каналізації, системи збору та утилізації відходів не існує. Дороги знаходяться в жахливому стані. Зазначені поруч громадські будівлі зазвичай вимагають капітального ремонту та облаштування внутрішніх туалетів.
Економіка	Хороша земля та висока культура землеробства, особливо у великих господарствах. Можливість збуту сільськогосподарської продукції: елеватор, молокозавод, базари у Первомайську. Гарне транспортне сполучення - залізнична колія, неподалік траса Київ-Одеса, недалеко від місцевого центру у Первомайську, ґрунтове літoviще на території громади.	Громада на роздоріжжі – промисловість, яка тут працювала у роки СРСР, занепала. Технологія землеробства, зокрема зосередженість на рослинництві, багатьох людей позбавила роботи. На перешкоді пошуку нових форм бізнесу постають не лише фінансові та бюрократичні бар'єри, але й людська пасивність та опір будь-яким формами кооперації.
Навколишнє середовище та туризм	Чорнозем та теплий клімат сприяють розвитку сільського господарства, існують також умови для виробництва енергії з альтернативних джерел (вітер, сонце, солом'яні пелети). Наявні оклади гранітну (кар'єр зараз не працює), великий, як для степових територій, ліс. Окрім лісу, туристичний потенціал створює мальовничий та привабливий з точки зору можливостей інвестування схил між Кам'яним Мостом та Катериною. Через громаду протікає річка Кодима, притока Південного Бугу. Цікавою відправною точкою для розвитку туризму може стати партизанський музей "Іскра" в Кримці.	Жахливий стан доріг, територія, значно спустошена промисловою діяльністю - це бар'єри для розвитку туризму, стосовно якого у громаді немає жодного досвіду.
Спільнота, людський капітал	Спільнота значною мірою інтегрована, готова співпрацювати. Місцеві еліти домовились про об'єднання, їх приклад привабливий для навколишніх сільських громад, які хочуть приєднатися. Сильне та ефективне освітянське середовище висловлює готовність до нових викликів.	Демографічні проблеми: старіння населення, скорочення чисельності населення, міграція на роботу у місті або за кордон. Суспільство бідне, пасивне та дещо розгублене у процесі змін.
Адміністрація самоврядування	Ефективна, інтегрована та мотивована команда.	Команда неповна, кадрові проблеми, навіть на ключових позиціях. Сільська рада у пристосованих приміщеннях дитячого садочку, слабка матеріально-технічна база.

Сьогодні у місцевій економіці переважає сільське господарство, а у ньому, у свою чергу, великі фермерські господарства та приватні сільськогосподарські підприємства. Вони відрізняються юридичною формою, але працюють за

схожими принципами. Дивує відносно невелика кількість одноосібних господарств, тобто таких, де власник сам господарює на своїй ділянці, яку отримав після розпаювання колгоспів. Переважають великі господарства, землеволодіння яких, як правило, займають тисячі гектарів, розташованих в декількох громадах. Бюджети найбільших з них у рази перевищують бюджет громади. Найбільші з них такі: „Король”, „Аннушка”, „Якість”, „Жан”, „Калина”, „Росинка”, підприємство ім. Партизанської Іскри, „Колос” та „Кодима”. Загалом найбільших 13 і разом вони розпоряджаються 91% орних земель у громаді. Не вдалося отримати інформацію про те, скільки людей в цих господарствах працює на постійній основі, тобто який відсоток жителів громади утримується за рахунок обробітки згаданих площ. Значну частину цієї землі становлять здані в оренду ділянки пайщиків, або колишніх співробітників розформованого колгоспу. Кошти, виплачені пайщикам орендарями, є важливим доповненням до бюджетів їхніх домогосподарств, але зазвичай занадто малі для забезпечення гідного рівня життя [32, 34].

Підтримкою для господарств можна вважати функціонування товариства „Агро-Сервіс”, яке володіє великим елеватором та місцевою залізничною станцією поруч зі жвавою трасою. Молоко у господарів скуповує та переробляє молокозавод, розташований на території громади, але зареєстрований у Первомайську. Важливі для економіки та навколишнього середовища ліси - займають 13% площі громади [32, 34].

У громаді зареєстровано 50 малих підприємств. Переважна більшість з них це торговельні фірми, які, до речі, працюють не лише у межах громади. У списку представлені також сім транспортних підприємств та лише два виробничих (лісопилка та олійниця). У переліку немає жодних фірм зі сфері послуг чи туризму.

Економічна активність у громаді низька, рівень бідності натомість, високий, багато хто працює у фірмах, зареєстрованих поза громадою – в результаті власні доходи громади складають лише 28,2% загального бюджету. Певною мірою це також може бути пов’язане з фактом, що лише 18% людей працездатного віку декларують свою працевлаштованість на теренах громади. Решта працюють за її

межами (здебільшого у Первомайську), у тіньовій сфері, сезонно або безробітні. Це великий виклик, також і для бюджету громади, оскільки податок на доходи фізичних осіб є найбільшою складовою власних доходів бюджету громади [32, 34].

Протягом досліджуваного періоду відбувається зменшення кількості населення громади. Значно більше людей помигає ніж народжується. Наприклад, у 2020 році 78 людей померло, народилося лише 26. У громаді мешкає більше жінок, ніж чоловіків, причому диспропорція зростає – якщо у 2018 році чоловіків було 46%, то зараз вже лише 45%. Непокоїть зниження частки людей працездатного віку. У той час як у 2018 році їх було 56%, на сьогоднішній день лише 52%. Ще тривожнішим є те, що більшість із них працюють поза громадою, а отже залишають за її межами результати своєї роботи, як матеріальні, як і фінансові [32, 34].

Проблеми та потреби органу самоврядування Кам'яномостівської сільської територіальної громади.

Значною мірою проблеми та потреби вже описані вище, детально вони також перелічуються у SWOT – аналізі, який розроблений та перевірений партисипативними методами. Нижче зводимо основні фактори [32, 34].

1) Економіка та інфраструктура Кам'яномостівської сільської ТГ [32, 34].

1.1) Напрямок розвитку. Громада Кам'яний Міст у економічному сенсі знаходиться у переломному моменті. Більшість старих промислових підприємств або розпалися, або сильно занепали та забезпечують жителів робочими місцями. Землі колишніх колгоспів у переважній більшості знаходяться в розпорядженні кількох власників – зараз більшість цих земель вони орендують від пайщиків, але, ймовірно, після зняття мораторію на продаж землі, намагатимуться її якомога швидше викупити. Ці господарства найчастіше займаються рослинництвом, як напрямок ситуативно найбільш економічно вигідним (щоправда у фермерському господарстві «Аннушка» тримають також свиней). У таких господарствах працівників потребують небагато, більшість працевлаштована сезонно, на дуже короткі терміни. Що робитимуть інші? Мешканці громади повинні прийняти рішення щодо напрямку економічного розвитку. Це – сільське господарство чи/та промисловість? Який вид продукції, звідки капітал? Чи є шанс для малого підприємництва?

Туризм? Теоретично існує адресат пропозицій зі сфери багатогранного туризму – неподалік місто з 60 тис. мешканців. Ситуація вимагає швидких відповідей. У цьому може допомогти робота над створенням стратегічного плану громади.

1.2) Право на розпорядження землею. Мабуть, найсерйозніша проблема – неможливість фактично керувати землею за межами населених пунктів. Громада не завжди навіть поінформована про те, що там відбувається, не кажучи вже про те, що рішення приймаються поза нею. Закон, який це змінює давно обіцяний, але наразі законопроект все ще лежить у Верховній Раді. Є певні занепокоєння щодо законодавчих змін стосовно права власності та продажу землі. Якщо першими будуть ухвалені закони про ринок землі, то на полях пройде революція, за якою громада зможе лише пасивно спостерігати. Лунають голоси, що нинішні власники ділянок («паїв») негайно продадуть їх і після того, як закінчаться гроші з продажу, залишаться без засобів для існування. Важко сказати, як право про адміністрування землею могло б протидіяти цим загрозам.

1.3) Шанс для малого бізнесу. Громада бідна, бідною є також значна частина населення. Можливість започаткування малого бізнесу зараз гальмується відсутністю ідей, браком капіталу, бюрократичними бар'єрами, але, здається, насамперед пасивністю та небажанням співпрацювати, підсиленими браком суспільної довіри. Існує сильна потреба у підтримці малого підприємництва, перш ніж всі творчі люди виїдуть у великі міста або за кордон.

1.4) Податки. Прогалини у податковій системі загальновідомі. Значна частка сезонних працівників працевлаштована у тіньовій сфері. Частина тих, хто орендує свій „пай”, приховує це (стверджуючи що обробляє його самостійно), що суттєво зменшує надходження від земельного податку. Влада громади має незначний вплив на ці питання, а бюджет страждає. Надходження від податків зменшує також те, що значна частина платників податків працюють за межами громади і відповідно до законодавства України 60% їх податків потрапляє до бюджету громади, у якій зареєстрований їхній роботодавець.

1.5) Фінанси громади. Кількість обов'язків, які повинна виконувати об'єднана громада, не збалансована з доходами, особливо з урахуванням багаторічної

занедбаності у багатьох сферах. Місцева влада збентежена не лише загальними нормам, але також детальним вирішенням конкретних питань. Наприклад, освітня субвенція мала повністю покривати витрати на утримання шкіл, тим часом вона розрахована так, що забезпечує лише учительські зарплати.

Ситуацію у сфері інфраструктури важко визнати задовільною, перед владою громади постає завдання визначення пріоритетів. У більшості галузей справи дуже погані [32, 34]:

1) Дороги. Стан доріг гальмує економічний розвиток, ускладнює інтеграцію громади та контакти із світом. Найскрутніша ситуація щодо якості доріг, які проходять територією громади, але підпорядковуються району чи області.

2) Вода та каналізація. Якість питної води не досліджується, влада та мешканці вважають, що якщо вона смачна, значить і здорова. Більшість мешканців користуються колодязями, рівень води у яких стрімко знижується. Треба бурити глибинні свердловини, будувати водогін. Каналізації немає, стічні води не очищуються, ізольовані вигрібні ями – рідкість.

3) Сміття. Відсутність сміттєзвалища, ефективної системи вивезення сміття, прибирання місцевості. Прибирання проводиться час від часу у рамках громадських робіт.

4) Комунальні будинки. Господарів мають громадські будівлі. Житлові будинки, що належать громаді практично не управляються. У деяких будинках така ситуація може призвести до будівельної катастрофи.

Довкілля. Основними екологічними проблемами є зниження рівня ґрунтових вод та потепління клімату. Перша може бути пов'язана з великими інвестиціями минулих років на річці Буг. Потепління клімату є глобальною проблемою, однак саме тут воно відчувається достатньо сильно. Високі літні температури, посухи та рідкісні рясні дощі, які більше руйнують, ніж дають вологи. Чистота навколишнього середовища під загрозою – за словами людей, з якими ми спілкувалися – через байдуже ставлення людей до довкілля [32, 34].

Суспільний розвиток [32, 34]:

1) Демографія. Громада поступово, повільно знелюднюється. У селі

Кам'яний Міст на 524 господарства близько 100 покинутих. Більше людей помирає, ніж народжується, багато хто залишає громаду у пошуках роботи та поліпшення умов життя. Гордість з приводу того, що учні місцевих шкіл так легко вступають до вишів, потьмарена тим, що багато (більшість?) з них до громади більше не повертаються.

2) Здоров'я. Рівень медичної допомоги викликає серйозне занепокоєння. Потрібні фахові лікарі, щоб місцеві амбулаторії отримали ліцензії. Серйозні недоліки існують у сфері обладнання та медичного транспорту.

3) Суспільний капітал. Низький рівень суспільної самоорганізації. На всю громаду функціонують лише три громадські організації, причому, дві зосереджені на залученні грантів, а одна – рада ветеранів – намагається задовольнити потреби людей похилого віку. Немає ні вуличних комітетів ні організацій, спрямованих на підтримку розвитку власних сіл.

4) Робота. Про явне та приховане безробіття ми вже згадували при описі економічних проблем. У місцевій спільноті страх втратити роботу та відсутність робочих місць є домінуючими явищами, на які найчастіше вказують визначаючи основні проблеми громади.

5) Молодь. Соціальний потенціал та творчість молоді використовуються у громаді невеликою мірою. Для молоді практично немає цікавої пропозиції у сфері дозвілля. Мешканці це усвідомлюють та говорять про це. Триває робота зі створення Молодіжної ради громади.

6) Бідність. Викликає занепокоєння рівень бідності у громаді. Органи влади громади оцінюють відсоток бідних у ній на рівні 37%. Це значна проблема, не тільки в контексті необхідної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, але також у зв'язку з необхідними реформами інфраструктури, витрати на які частково – і це природно – мусять покриватися за рахунок тих, хто є споживачами муніципальних послуг. Багато сімей просто не зможе собі цього дозволити.

Потенціал мешканців [32, 34]: 1) місцева спільнота налаштована на інтеграцію – домовилися щодо об'єднання, працюють так, що сусідні громади хочуть до них приєднатися; 2) сильні управлінське, сільськогосподарське середовища.

Представники цих груп охоче приєднуються до роботи для розвитку; 3) успіхи та активність вчительського середовища надихають на думки щодо використання цього потенціалу при розробці та впровадженні стратегії розвитку громади.

Екологічний потенціал: природне середовище громади у поєднанні з близькістю великого міста створює потенціал для ініціатив у сфері туризму. Чудові землі, великі ліси (особливо як для степовій місцевості), річка Кодима, фрагменти степу, яких ніколи не торкалися плуг, прекрасний краєвид зі схилу між Кам'яним Мостом та Катеринкою – все це простір для розумного, економічного та екологічного використання [32, 34].

Інші потенціали: доступні та використовуються засоби суспільної комунікації – Інтернет, мобільні телефони. Місцева спільнота легко налагоджує контакти зі світом [32, 34].

Таким чином, Кам'яномостівська сільська ТГ невелика територіальна громада у Первомайському районі Миколаївської області. Громада сформувалася шляхом об'єднання трьох громад і на даний час складається з 6 населених сільських і селищних пунктів. Центром громади є селище Кам'яний Міст. Невелика за розміром сільська громада має також небагато мешканців – у шести селах живуть 4384 особи. Протягом досліджуваного періоду відбувається зменшується кількості населення громади. Громада Кам'яний Міст у економічному сенсі на роздоріжжі. Незалежно від того, що громада здебільшого сільськогосподарська, значна частина населення працювала поза сільським господарством. Сьогодні у місцевій економіці переважає сільське господарство, а у ньому, у свою чергу, великі фермерські господарства та приватні сільськогосподарські підприємства. Вони відрізняються юридичною формою, але працюють за схожими принципами. Переважають великі господарства, на території громади їх нараховується 13 і разом вони розпоряджаються 91% орних земель у громаді. Підтримкою для господарств можна вважати функціонування товариства „Агро-Сервіс”, яке володіє великим елеватором та місцевою залізничною станцією поруч зі жвавою трасою. У громаді зареєстровано 50 малих підприємств. Переважна більшість з них це торгівельні фірми, які, до речі, працюють не лише у межах громади.

2.2. Дослідження стану системи управління Кам'яномостівської сільської територіальної громади

Система місцевого самоврядування Кам'яномостівської сільської територіальної громади включає [32, 33]:

- 1) Територіальну громаду;
- 2) внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади;
- 3) Раду – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє Територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України;
- 4) сільського голову, який є головною посадовою особою Територіальної громади;
- 5) виконавчі органи Ради (виконавчий комітет, управління, відділи, служби тощо);
- 6) старост сіл Кримка, Коломіївка, Кам'яний Міст; - органи самоорганізації населення.

Розмежування повноважень між складовими системи місцевого самоврядування Територіальної громади здійснюється згідно із законодавством України, цим Статутом та рішеннями, прийнятими на сесії Ради [32, 33].

Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Вона може вирішувати на території громади будь-яке питання, що віднесене Конституцією та законами України до питань місцевого значення, за винятком тих, які, відповідно до принципу субсидіарності, вирішуються органами місцевого самоврядування районного та обласного територіальних рівнів. Територіальна громада здійснює своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення [32, 33].

Структурними елементами Територіальної громади є внутрішні громади, членами яких є жителі населених пунктів. Внутрішні громади безпосередньо приймають участь у вирішенні питань, віднесених законодавством України до

відання Територіальної громади, її органів та посадових осіб шляхом використання форм прямої демократії: загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо. Інтереси членів кожної з внутрішніх громад в органах місцевого самоврядування Територіальної громади представляють старости відповідного села, депутати Ради, обрані у відповідних одномандатних виборчих округах. Інтереси членів внутрішніх громад в органах державної влади представляють органи та посадові особи Територіальної громади [32, 33].

Територіальна громада є учасником цивільних, господарських відносин та може набувати статусу юридичної особи публічного права. Територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, володіє, користується та розпоряджається майном комунальної власності. Громада обирає Раду та сільського голову громади, а також формує об'єкти комунальної власності. Органи місцевого самоврядування територіальної громади є суб'єктами фінансово-кредитних та цивільно-правових відносин у межах, визначених законодавством.

До компетенції Територіальної громади входять: 1) всі питання, вирішення яких, відповідно до законів України, здійснюється на місцевому референдумі; 2) питання, віднесені до повноважень органів місцевого самоврядування Територіальної громади; 3) прийняття рішень, що стосується місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги; 4) перелік питань, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування Територіальної громади, встановлюється відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України, з врахуванням положень статті 4 «Європейської Хартії місцевого самоврядування», а саме: «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» [32, 33].

Участь членів. Територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування реалізується у формах, визначених Конституцією та законами України.

На території громади створюються необхідні умови для розвитку партисипаторної демократії (демократії участі), активного залучення членів

Територіальної громади до участі у плануванні розвитку території, у розробці та прийнятті рішень з питань, вирішення яких віднесено Конституцією та законами України до компетенції територіальних громад та їхніх органів, у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та їхніх посадових осіб. Органи місцевого самоврядування Територіальної громади та їхні посадові особи враховують пропозиції членів Територіальної громади щодо вдосконалення системи муніципального управління, соціально-економічного та культурного розвитку, забезпечення прав членів Територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення [32, 33].

Формами участі членів Територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення є: місцеві вибори; місцевий референдум; загальні збори (конференції) членів Територіальної громади; громадські слухання; місцеві ініціативи; органи самоорганізації населення; індивідуальні та колективні петиції; консультативно-дорадчі органи (громадські ради); участь у роботі інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, благодійних організацій, професійних спілок, інших неприбуткових організацій), які опікуються питаннями здійснення місцевого самоврядування в Територіальній громаді; ін. не заборонені законодавством України форми безпосередньої участі членів Територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення [32, 33].

Члени Територіальної громади для спільного публічного обговорення та безпосереднього вирішення питань місцевого значення, що стосуються загальних інтересів усієї Територіальної громади, або питань, що мають важливе значення для внутрішніх громад або жителів певної частини населеного пункту громади, проводять загальні збори членів Територіальної громади або конференції їхніх легітимних представників (далі: загальні збори), збори жителів населених пунктів громади, жителів мікрорайонів, вулиць, кварталів, будинків та ін.

Рада громади [32, 33].

Кам'яномостівська сільська рада (Рада) є представницьким і нормотворчим органом місцевого самоврядування Територіальної громади, який здійснює від імені та в інтересах Територіальної громади функції та повноваження

місцевого самоврядування. Рада складається з депутатів, обраних у порядку, встановленому Конституцією та законами України. Рада є правонаступником прав та обов'язків всіх місцевих рад територіальних громад, що об'єдналися.

Рада складається з 22 осіб, з них 17 жінки. Переважають люди середнього віку – наймолодшому депутату 32 роки, найстаршому – 68 років. Вісім депутатів мають вищу освіту, а інші середню. Депутати працюють у чотирьох постійних комісіях. Перша займається плануванням бюджету, фінансами, законністю, правопорядком, захистом прав громадян та плануванням соціально-економічного розвитку. Друга відповідає за агропромисловий комплекс, земельні ресурси, охорону навколишнього середовища, земельні відносини, будівництво, архітектуру, просторове планування, природні ресурси та екологію. Третя опікується належним функціонуванням та розвитком у сфері прав людини, законності, депутатської діяльності та етики, соціального захисту, молоді, спорту, медицини, освіти, культури, торгівельним та побутовим обслуговуванням. Четверта вирішує питання містобудування, інфраструктури, житлово-комунального господарства, будівництва, цивільного захисту та регуляторної політики [32, 33].

Робочими органами Ради є її постійні й тимчасові комісії, які обираються з числа депутатів для вивчення проблем і потреб, попереднього розгляду і підготовки проектів рішень Ради. Комісії здійснюють контроль за виконанням рішень Ради та її виконавчого комітету. Для забезпечення своєї діяльності Рада створює допоміжний орган – апарат Ради. Апарат Ради адміністративно підпорядкований сільському голові, який спрямовує і контролює його роботу, а функціонально – секретареві Ради, який безпосередньо організовує діяльність апарату. Визначення загальної чисельності апарату Ради, розмір та структура видатків на його утримання, вирішення інших питань функціонування апарату Ради здійснюються відповідно до законодавства України. Видатки на забезпечення діяльності Ради передбачаються у місцевому бюджеті Територіальної громади [32, 33].

Формами роботи Ради є її пленарні сесійні засідання та робота постійних і тимчасових комісій Ради. Сесійні засідання Ради проводяться у приміщенні залу засідань Ради. Не допускається проведення сесійних засідань Ради в іншому

приміщенні, якщо це не викликано надзвичайними обставинами [32, 33].

Рада відповідальна, підзвітна і підконтрольна перед Територіальною громадою. Сільський голова періодично, але не менше одного разу на рік, через засоби масової інформації, сайт Ради, на зустрічах з представниками Територіальної громади інформує членів Територіальної громади про виконання проєктів та програм соціально-економічного і культурного розвитку Територіальної громади, її населених пунктів, місцевого бюджету, звітує перед Територіальною громадою про діяльність Ради [32, 33].

За пропозицією сільського голови Рада таємним голосуванням з числа депутатів ради обирає Секретаря Кам'яномостівської сільської ради, який працює в Раді на постійній основі та набуває статусу посадової особи місцевого самоврядування. Секретар Ради: 1) скликає сесії у випадках та у порядку, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) повідомляє депутатам і доводить до відома членів Територіальної громади інформацію про час і місце проведення сесії Ради, питання, які передбачається внести на розгляд Ради; 3) організує підготовку сесій Ради, питань, що вносяться на її розгляд; 4) веде засідання Ради та підписує її рішення у випадках, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 5) забезпечує своєчасне доведення рішень Ради до виконавців, органів самоорганізації населення, їх оприлюднення в місцевих засобах масової інформації, організує контроль за їх виконанням; 6) за дорученням сільського голови координує діяльність постійних та тимчасових контрольних комісій Ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їхніх рекомендацій; - сприяє депутатам Ради у здійсненні їхніх повноважень; 7) за дорученням Ради відповідно до чинного законодавства та цього Статуту організовує заходи, пов'язані з підготовкою і проведенням референдумів та виборів та ін. [32, 33].

Сільський голова є головною посадовою особою Територіальної громади. Сільський голова обирається повноправними членами Територіальної громади, у визначеному законом порядку, шляхом вільних виборів на основі загального, прямого, рівного виборчого права при таємному голосуванні [32, 33].

При здійсненні наданих повноважень сільського голова є підзвітним,

підконтрольним і відповідальним перед Територіальною громадою, відповідальним – перед Радою, а з питань здійснення виконавчими органами Ради делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – підконтрольним відповідним органам виконавчої влади [32, 33].

Підзвітність і підконтрольність сільського голови перед Територіальною громадою забезпечується обов'язком його звітуванням перед членами Територіальної громади не рідше одного разу на рік. Такий звіт повинен включати в себе інформацію про діяльність сільського голови у межах його компетенції за звітний період [32, 33].

Відповідальність сільського голови перед Територіальною громадою передбачає здатність Територіальної громади прийняти рішення про його притягнення до відповідальності за неналежне виконання своїх обов'язків та з інших передбачених законом підстав у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». У межах своїх повноважень сільський голова видає розпорядження, що є обов'язковими для виконання на території ради. У разі дострокового припинення повноважень сільського голови або неможливості виконання ним своїх обов'язків його повноваження виконує Секретар Ради.

Виконавчий комітет [32, 33].

Виконавчими органами Ради є виконавчий комітет Ради, управління, відділи та інші утворені Радою виконавчі органи. Структура виконавчих органів, загальна чисельність їхнього апарату, система оплати праці та розмір заробітної плати працівників виконавчих органів затверджуються Радою за поданням сільського голови, з врахуванням статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування та чинного законодавства України.

Виконавчий комітет Ради є її виконавчим і розпорядчим органом, який створюється Радою на період її повноважень у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Очолює виконавчий комітет сільський голова. У разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків роботу виконавчого комітету організує особа, на яку покладено виконання обов'язків сільського голови. Виконавчий комітет є підзвітним і підконтрольним

Раді. Селищний голова звітує перед Радою про роботу виконавчого комітету в порядку, встановленому законодавством України. Кількісний і персональний склад виконавчого комітету затверджується Радою за поданням сільського голови. За посадою до складу виконавчого комітету входять: сільський голова та його заступники, керуючий справами виконавчого комітету, секретар Ради, сільські старости. До складу виконавчого комітету не можуть входити депутати Ради, окрім секретаря Ради. Порядок скликання засідання виконавчого комітету та порядок прийняття ним рішень визначаються Регламентом виконавчого комітету Кам'яномостівської сільської ради Територіальної громади, який затверджується виконавчим комітетом. Засідання виконавчого комітету носять відкритий характер, крім випадків, передбачених законодавством. Рішення виконавчого комітету, які суперечать чинному законодавству, доцільності, а також рішення інших виконавчих органів, які визнані недоцільними, можуть бути скасовані самим виконавчим комітетом або Радою. У разі незгоди сільського голови з рішенням виконавчого комітету він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд Ради.

Виконавчий комітет ради складається з 18 членів, крім сільського голови та секретаря ради, до його складу входять начальники відділів виконкому сільської ради, старости, головний лікар, власники та керівники всіх великих сільськогосподарських господарств [32, 33].

Організація апарату Кам'яномостівської сільської територіальної громади.

План на 2021 рік передбачає, що в виконкомі сільської ради працюватиме 40 осіб (40,25 ставок). Однак, апарат все ще знаходиться в процесі створення, тому багато посад поки залишаються вакантними. Навіть у самому керівництві – голова поки не має ще заступника, також вільна посада секретаря виконкому. Наразі секретар ради виконує одночасно обов'язки секретаря виконавчого комітету та керуючого справами [32, 33].

Структура апарату змінюється внаслідок прийняття нових обов'язків. Створено нові відділи, деякі з них є лише віртуальними. Повністю укомплектований відділ фінансів, бухгалтерського обліку та звітності. У відділі кадрового та

правового забезпечення працюють лише діловоди, бракує юриста та спеціаліста з військового обліку. Відділ охорони здоров'я запланований – зрозуміло, передача завдань у сфері медицини також ще у планах. Існує відділ освіти, молоді та спорту, з передбачених трьох осіб, зараз працюють лише дві, включаючи керівника. У дуже важливому відділі земельних відносин, архітектури та житлово-комунального господарства працюють дві особи на неповну ставку, бракує начальника та землевпорядника. Справа тому складна, що вимагає спеціальної фаховості: з одного боку, громада не має права управляти землею за межами населеного пункту, а з іншого боку, податки з цієї сфери є важливим елементом власних доходів громади. Повністю бракує персоналу у запланованих відділах культури, туризму та охорони культурної спадщини та відділі соціального захисту. Активно працює сектор економічного розвитку та інвестицій. Запланований Центр надання адміністративних послуг поки що не працює [32, 33].

Сільський староста є посадовою особою місцевого самоврядування, який представляє інтереси внутрішньої громади (жителів одного або більше населених пунктів Територіальної громади, які не є адміністративним центром Територіальної громади). Старости обираються на строк повноважень Ради в населених пунктах громади, які визначаються рішенням Ради. Порядок обрання старости визначається Законом України «Про місцеві вибори». За посадою староста входить до складу виконавчого комітету Ради та здійснює свої повноваження на постійній основі. Правовий статус старости визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», іншими законодавчими актами України, цим Статутом та Положенням про старосту, яке затверджується Радою [32, 33].

Адміністративні проблеми апарату Кам'яномостівської сільської територіальної громади. Здається, головною проблемою адміністрації є кадри. Як видно з штатного розпису на 40 посад, в даний час відсутні 19 осіб, у тому числі 8 на керівних посадах. Частково це пов'язано з тим, що апарат щойно формується, громада переймає завдання і весь час пристосовує структуру адміністрації до нових потреб. Проте, проблема може мати глибші корені. З одного боку, у селищі, загалом у

сільській місцевості просто немає персоналу з відповідною освітою, здатного брати на себе складні завдання. З іншого боку, незважаючи на безробіття, великого попиту на посади у органах влади немає. Це робота з неймовірно низькою заробітною платою, з великою відповідальністю та великим соціальним тиском. Поточні адміністративні послуги надаються [32, 33].

Таким чином, система місцевого самоврядування Кам'яномостівської сільської територіальної громади включає: 1) територіальну громаду; 2) внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади; 3) Раду – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє ТГ та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України; 4) сільського голову, який є головною посадовою особою ТГ; 5) виконавчі органи Ради (виконавчий комітет, управління, відділи, служби тощо); 6) старост сіл Кримка, Коломіївка, Кам'яний Міст; 7) органи самоорганізації населення. Громада обирає Раду та сільського голову громади, а також формує об'єкти комунальної власності. Кам'яномостівська сільська рада є представницьким і нормотворчим органом місцевого самоврядування територіальної громади. Рада складається з 22 осіб, з них 17 жінки. Переважають люди середнього віку. Робочими органами Ради є її постійні й тимчасові комісії, які обираються з числа депутатів. Для забезпечення своєї діяльності Рада створює допоміжний орган – апарат Ради. Апарат Ради адміністративно підпорядкований сільському голові. Формами роботи Ради є її пленарні сесійні засідання та робота постійних і тимчасових комісій Ради. Виконавчий комітет Ради є її виконавчим і розпорядчим органом, який створюється Радою на період її повноважень. Очолює виконавчий комітет сільський голова. Виконавчий комітет ради складається з 18 членів, крім сільського голови та секретаря ради, до його складу входять начальники відділів виконкому сільської ради, старости, головний лікар, власники та керівники всіх великих сільськогосподарських господарств. Сільський староста є посадовою особою місцевого самоврядування, який представляє інтереси внутрішньої громади (жителів одного або більше населених пунктів Територіальної громади, які не є адміністративним центром Територіальної громади).

2.3. Діагностика фінансової спроможності Кам'яномостівської сільської територіальної громади

Ухвалений на 2019 рік бюджет передбачає дохід у сумі 23162,69 гривень та таку ж суму у видатковій частині. У 2020 році запланована у бюджеті сума сягає 23 869,032 тис. гривень. Після об'єднання це бюджет, спільний для трьох дотеперішніх громад, а завдяки об'єднанню у дохідній частині має важливу позицію - податок на доходи фізичних осіб. Власні доходи становлять лише 28,2% загального бюджету (у 2020 – 38%), решта надходить з державного бюджету і не залежить від підприємливості мешканців. Найбільша частина власних доходів – майже 60% – податки з фізичних осіб. Ці кошти потрапляють до громади завдяки об'єднанню. 60% податків, сплачених громадянами із заробітної плати, надходять до громади, на території якої вони працюють (за умови, що їхній роботодавець тут зареєстрований). І ось тут виникає проблема, адже велика частина населення працює у Первомайську, тому їхні податки наповнюють саме тамтешній бюджет. Проблема також з непрацюючими мешканцями - це не лише їх особисті неприємності, але і великий клопіт для бюджету громади. Серед складових доходної частини важливий також фіксований податок (26,5% від власних доходів громади) [32, 34].

Таблиця 2.4

Дохідна частина бюджету Кам'яномостівської територіальної громади [32, 34]

Показник, тис. грн.	Рік 2019	Рік 2020
Власні доходи	6542,778	9080,532
Трансферти з державного бюджету	16619,9	14788,500
Разом доходів	23162,678	23869,032
Частка власних доходів	28,2%	38 %
Субвенція на розвиток інфраструктури	2540,1	Дані відсутні

Тож, частка власних доходів у загальній сумі дохідної частини територіальної громади складає у 2019 р. – 28,2%, а вже у 2020 р. – вона зростає до 38%.

У табл. 2.5 подана деталізація структури власних доходів

Кам'яномостівської територіальної громади.

Таблиця 2.5

Структура власних доходів Кам'яномостівської територіальної громади [32, 34]

Показники, тис. грн.	Рік 2019		Рік 2020	
	тис. грн.	Частка у структурі власних доходів	тис. грн.	Частка у структурі власних доходів
Акцизний податок	34,5	0,5%	57,30	0,63%
Податок на доходи фізичних осіб	3916,592	59,9%	5296,30	58,33%
Єдиний податок	1606,420	24,6%	1717,90	18,92%
Орендна плата за землю від юридичних осіб	294,0	4,5%	323,40	3,56%
Орендна плата за землю від фізичних осіб	41,4	0,6%	48,50	0,53%
Земельний податок від юридичних осіб	293,2	4,5%	859,00	9,46%
Земельний податок від фізичних осіб	99,0	1,5%	305,90	3,37%
Інше	257,666	3,9%	586,832	6,46%
Разом	6542,778	100%	9080,532	100%

Серед власних доходів найбільшу питому вагу займає податок на доходи фізичних осіб, який у 2019р. складає за сумою 3916,592 тис. грн. (59,9%) та у 2020 р. - 5296,30 тис. грн. (58,33%). Тож, сумарно розмір надходжень зріс, проте структурно такі надходження у загальній сумі майже не змінилися. На другому місці знаходяться надходження від єдиного податку, розмір якого сумарно змінився не значно, однак структурно від знизився 24,6% до 18,92%. Третє місце в 2019 р. посідають надходження (з невеликим розривом) від оренди плати за землю від юридичних осіб (4,5%), земельний податок від юридичних осіб (4,5%) та інші надходження (3,9%). Проте у 2020 р. ситуація дещо змінюється: зростають надходження від земельного податку від юридичних осіб (з 4,5% до 9,46%) та інших надходжень (з 3,9% до 6,46%); незначно знизилися за питомою вагою надходження від оренди плати за землю від юридичних осіб (з 4,5% до 3,56%). Змінюються (збільшуються) надходження до бюджету від земельного податку від фізичних осіб: сумарно з 99,0 тис. грн. (1,55) до 305,90 тис. грн. (3,37%). Видатки бюджету Кам'яномостівської територіальної громади подано у табл. 2.6.

Таблиця 2.6

Видатки Кам'яномостівської територіальної громади [32, 34]

Показники, тис. грн.	Рік 2019		Рік 2020	
	тис. грн.	Частка у структурі видатків	тис. грн	Частка у структурі видатків
Школи	5058,511	21,80%	12609,5	52,83%
Заклади охорони здоров'я	12164,72	52,518625	4869,82	20,4022559
Апарат управління	2562,612	11,10%	3096,81	12,97%
Дитячі навчальні заклади	2334,322	10,10%	2772,42	11,62%
Заклади культури	461,231	2%	453,064	1,90%
Ремонти доріг	199	0,90%	—	—
Інфраструктура	382,278	1,70%	67,423	0,28%
Разом видатків	23162,678	—	23869	—
Разом власних доходів	6542,778	—	9080,53	—
Структура власних доходів у загальній сумі видатків, %	28,20%	5299,46%	38%	—

Сума власних фінансових ресурсів, які надходять до бюджету громади становить у 2019 р. всього 28,25%. Проте, у 2020 р. структурно вона зростає до 38%. Це відбувається на фоні тенденції зростання власних бюджетних доходів громади та майже незмінній динаміці витрат.

Бюджетна перспектива на 2021-2022 роки.

Перспективи не найкращі. Вже сьогодні бюджет балансується швидше лише на папері, аніж у дійсності, важко при настільки невеликих сумах виділити ресурси, необхідні для інфраструктурних інвестицій та розвитку. Важко припустити, що власні доходи громади кардинально зростуть за настільки нетривалий час, проте з наступного року додається ще управління охороною здоров'я, необхідно буде забезпечувати утримання освіти протягом цілого року. Потрібна буде зовнішня підтримка, а органи влади мусять докласти більше зусиль аби порятувати питання сплати податків, не лише з міркувань соціальної справедливості. Також доведеться шукати способів підтримати будь-яку активність, яка призводитиме до створення робочих місць для мешканців громади.

Економічний потенціал для забезпечення фінансової спроможності Кам'яномостівської сільської територіальної громади [32, 34]:

1) Відмінна земля у поєднанні з високою сільськогосподарською культурою є основним багатством громади. До цього додаються ще кліматичні умови, що дозволяють інвестувати в альтернативні джерела енергії (сонце, вітер) та відновлювану енергетику (солома для пелет). На території громади є й інші природні ресурси: граніт, пісок, глина.

2) Існують підстави для розвитку переробної промисловості у поєднанні з діяльністю у сфері туризму та оздоровлення. Пам'ять про активність у минулі часи, значна кількість індивідуальних сільськогосподарських виробників (фермерів та одноосібників) дозволяють задуматися над заснуванням нового підприємства та створенням різних форм співпраці як при самому виробництві (також у галузі садівництва та огородинства), так і при переробці, маркетингу та продажу.

3) Наближеністю до Первомайська, до автомагістралі Київ-Одеса, залізнична станція, аеропорт. Громада має гарні транспортні та комунікаційні умови для започаткування різноманітних форм господарської діяльності.

З метою оптимального використання ресурсів громади, забезпечення сталості її розвитку, збереження і примноження культурної спадщини, максимального задоволення інтересів різних поколінь членів Територіальної громади здійснюється планування розвитку громади.

Планування розвитку громади та її населених пунктів реалізується шляхом прийняття Радою таких розроблених з залученням громадськості актів:

- 1) Генерального плану розвитку населених пунктів громади;
- 2) Стратегічного плану соціально-економічного та культурного розвитку громади [33].

На виконання Генерального плану розвитку населених пунктів громади та Стратегічного плану соціально-економічного та культурного розвитку громади Радою приймаються щорічні Плани соціально-економічного та культурного розвитку громади.

З метою відстеження динамічних змін в розвитку громади ведеться щорічний моніторинг статистичних показників «Муніципальна статистика» [32, 34].

Планування соціально-економічного та культурного розвитку Територіальної громади передбачає: 1) аналіз соціально-економічного та культурного розвитку громади, її населених пунктів за попередній і поточний роки, визначення основних тенденцій розвитку, їх узгодження з загальнодержавними та регіональними тенденціями розвитку; 2) визначення основних проблем розвитку економіки громади, її соціальної сфери, культурного розвитку; 3) оцінку стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу громади, визначення резервів такого потенціалу; 4) визначення пріоритетних та цілей та напрямів розвитку громади на плановий період та шляхи розв'язання основних соціальних, економічних та культурних проблем Територіальної громади; 5) постановку завдань з досягнення визначених цілей, встановлення термінів їхнього виконання у прив'язці до фінансових та інших ресурсів територіальної громади.

Стратегічний план розвитку передбачає планування соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади, її населених пунктів на період не менше двох каденцій повноважень Ради [32, 34].

Короткострокові програми розвитку громади розробляються на 1 (один) рік та спрямовуються на вирішення завдань, визначених Стратегічним планом. Короткострокові програми розвитку встановлюють пріоритети соціально-економічного та культурного розвитку громади, її населених пунктів на плановий період та систему заходів органів і посадових осіб Територіальної громади з їх реалізації з визначенням термінів виконання, виконавців та ресурсів.

Визначальною засадою цілепокладання у плануванні соціально-економічного та культурного розвитку громади та її населених пунктів є задоволення потреб членів Територіальної громади і здійснюється на засадах сталого розвитку.

З метою оцінки фінансової спроможності конкретної ТГ пропонуємо авторську методику, що включає наступні етапи аналізу [26]:

- 1) аналіз кількісних характеристик та фінансової спроможності бюджету

територіальної громади;

2) аналіз практичних проблем бюджетування на рівні територіальної громади, оцінка використання бюджетних коштів тощо;

3) аналіз борго-спроможності бюджету територіальної громади, в тому числі місцевих запозичень, місцевих гарантій та муніципального боргу;

4) аналіз використання цільових бюджетних та позабюджетних фондів, зокрема соціального спрямування;

5) оцінка можливостей для формування власних фінансових ресурсів, для залучення альтернативних джерел доходів.

Аналіз кількісних характеристик та фінансової спроможності бюджету ТГ базується на оцінці параметрів з урахуванням сучасного бюджетного та податкового реформування: обсягів акумульованих ресурсів, структури дохідних джерел і напрямків витрачання коштів, складових загального і спеціального фондів, розмежування поточного бюджету та бюджету розвитку (як складової спеціального фонду) та включає: 1) аналіз ступеню фінансової самостійності ТГ та аналіз проблем мобілізації фінансових ресурсів; 2) аналіз самодостатності фінансів ТГ, зокрема: 2.1) щодо співвідношення поточних видатків (соціального спрямування) і видатків бюджету розвитку (майнових видатків «виробничого» спрямування); 2.2) співвідношення видатків на виконання власних повноважень та видатків на виконання делегованих центральним урядом повноважень); 2.3) щодо забезпечення суспільних послуг на території громади [26].

Апробації запропонованої «Методики аналіз кількісних характеристик та фінансової спроможності бюджету ТГ» здійснена на прикладі Кам'яномостівську ТГ Первомайського району Миколаївської області. Нажаль зробити комплексну та якісну оцінку фінансової спроможності ТГ за матеріалами її сайту не вдалось через брак певної інформації.

У 2016 році відбулося створення Кам'яномостівської сільської об'єднаної територіальної громади (відповідно до Закону України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Адміністративний центр громади знаходиться в селищі Кам'яний Міст. Територія сільської

ради складає 11977,7 га. Загальна кількість населення становить 4299 осіб, у тому числі дітей: дошкільного віку — 108, шкільного віку — 398. До складу Кам'яномостівської сільської ради входить 6 населених пунктів, в тому числі: селище Кам'яний Міст, село Катеринка, село Петрівка, село Кримка, село Коломиївка, село Кам'яний Міст.

Насамперед, варто зауважити, що Кам'яномостівська сільської ТГ, щодо якої було здійснено аналіз, не є об'єктивно найгіршою. Так, вона у другій частині рейтингу за результатами порівняльної оціночної моделі від експертів Центрального офісу реформ при Мінірегіоні, проте відповідно до кожного критерію перебуває у межах норми. Характеристика ТГ за базовими показниками оцінки фінансової спроможності ТГ представлена на табл. 2.7.

Таблиця 2.7

Характеристика ТГ за базовими показниками оцінки фінансової спроможності
Кам'яномостівська сільської ТГ [32, 34]

Показники	Розміри /рейтинги
Площа ТГ	328.8 км 2
Чисельність населення	7339 осіб
Показник (1) Власні доходи на 1 мешканця за 2020 рік /	1237,298 грн. / Рейтинг 257
Показник (2) Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової реверсної дотації у доходах), %	18,6% / Рейтинг 216
Показник (3) Капітальні видатки на 1 мешканця (без субвенцій з державного бюджету), грн./осіб	30,6 грн. / Рейтинг 274
Показник (4) Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів), %	21,8% / Рейтинг 163
Загальний рейтинг	257

Результати рейтингу свідчать: 1) чисельність громади менше 5 тис осіб; 2) вага базової дотації менше критичного порогу; 3) витрати на управління апарату – більше норми, проте не критичною.

Відтак, можемо зробити наступний висновок: хоча в рейтингу ОТГ і має 257 місце, це аж ніяк не характеризує її фінансово неспроможною. Навпаки, зважаючи на інші параметри, є перспективи нарощування.

Отже, у 2020 році до загального та спеціального фондів сільського бюджету надійшло доходів в сумі 25 754 810,79 гривень, в тому числі до загального фонду бюджету – 23 856 853,07 гривень, що становить 103,4 % до річного плану,

до спеціального фонду – 1 897 957,72 гривень. Із загального обсягу доходів надходження дотацій складо 6 253 800,00 грн, або 100,0 % від запланованого обсягу, цільових субвенцій з державного бюджету – 11 257 826,00 грн, або 99,0 %. У порівнянні з 2016 роком надходження доходів до місцевого бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) збільшились на 22 004 142,93 грн або +586,7 %, в тому числі: 1) до загального фонду зросли на 20 287 390,46 гривень або +568,4 %; 2) до спеціального фонду – 1 716 753,47 гривень або +947,4%.

Зростання обсягів надходжень податкових і неподаткових надходжень у порівнянні із минулим роком складо 5 806 301,77 грн або у +238,3%, з них по загальному фонду надходження податків і зборів зосли на 5 672 675,30 грн, або +251,5 %, спеціальному фонду — на 133 626,47 грн або +73,7 % [26].

Виконання плану по доходах Кам'яномостівської СТГ за підсумками 2020 р. дозволяє побачити, за рахунок яких джерел формується фінансова спроможність ТГ. По сільському бюджету Кам'яномостівської сільської ради видатки за 2020 рік склали 22 812 871,70 грн, в тому числі по загальному фонду проведено видатків на суму – 19 523 477,80 грн, по спеціальному фонду – 3 289 393,90 грн.

Із загального обсягу видатків сільського бюджету спрямовано [26]:

- 1) на утримання органів місцевого самоврядування – 1 883 631,74 грн;
- 2) утримання установ освіти – 13 668 989,60 грн;
- 3) установ охорони здоров'я – 3 578 600,00 грн;
- 4) установ та програм соціального захисту населення – 1 046 410,55 грн;
- 5) установ культури – 1 309 635,69 грн;
- 6) на утримання інших установ, здійснення заходів та виконання програм – 1 325 604,72 грн.

Виходячи з даних сільського бюджету, можна зробити висновки, що більша частина їх йде на утримання установ у сфері освіти та охорони здоров'я та інших програм соціального захисту. Також слід зазначити, що кошти на розбудову соціального напрямку ОТГ також отримує завдяки субвенціям з державного бюджету (табл. 2.8) [26].

На основі аналізу можна стверджувати, що Кам'яномостівська сільська

територіальна громада є боргоспроможною та немає жодних місцевих запозичень чи муніципального боргу.

Таблиця 2.8

Видатки сільського бюджету Кам'яномостівської сільської ради [26]

Видатки	% від загальної суми
На утримання органів місцевого самоврядування	8%
Утримання установ освіти	60%
Установ охорони здоров'я	16%
Установ та програм соціального захисту населення	5%
Установ культури	6%
На утримання інших установ	6%

Одним з вагомих кроків на шляху становлення Кам'яномостівської об'єднаної громади є створення Стратегії сталого розвитку на 2018-2026 роки в рамках Програми DOBRE (“Децентралізація приносить кращі результати та ефективність”), п'ятирічного проекту Агентства США з Міжнародного Розвитку (USAID), та за допомоги польсько-української експертної групи. Кам'яномостівська об'єднана територіальна громада впроваджує механізми прозорості в бюджетному процесі. Так, разом з експертами партнерства «За прозорі місцеві бюджети» в рамках Програми «DOBRE» проведено інформаційну кампанію «від верей до дверей» під час якої презентовано жителям громади розроблений в рамках партнерства «бюджет для громадян», його структуру, напрямки спрямування коштів громади, а також об'єкти, які ремонтувались в 2020 році. Слід зазначити, що «бюджет для громадян» розроблявся в цьому році вперше і в подальшому громада щорічно буде використовувати практику його застосування, як простого механізму донесення важливої інформації про бюджетні кошти для жителів громади [26].

Окрім того, під час спілкування з людьми спеціалісти сільської ради змогли виявити проблемні питання, що турбують жителів та пропонували долучитись до формування бюджету на наступний рік, надавши письмову пропозицію, на що саме потрібно передбачити кошти в громаді в наступний рік. Серед 6 наданих пропозицій переважно звучали проблеми облаштування майданчику для

молоді, освітлення на різних вулицях села.

Таким чином, ухвалений на 2019 рік бюджет передбачає дохід у сумі 23162,69 гривень та таку ж суму у видатковій частині. У 2020 році запланована у бюджеті сума сягає 23 869,032 тис. гривень. Після об'єднання це бюджет, спільний для трьох дотеперішніх громад, а завдяки об'єднанню у дохідній частині має важливу позицію - податок на доходи фізичних осіб. Власні доходи становлять лише 28,2% загального бюджету (у 2020 – 38%), решта надходить з державного бюджету і не залежить від підприємливості мешканців. Найбільша частина власних доходів – майже 60% – податки з фізичних осіб. Ці кошти потрапляють до громади завдяки об'єднанню. 60% податків, сплачених громадянами із заробітної плати, надходять до громади, на території якої вони працюють (за умови, що їхній роботодавець тут зареєстрований). Економічний потенціал для забезпечення фінансової спроможності Кам'яномостівської сільської територіальної громади: 1) Відмінна земля у поєднанні з високою сільськогосподарською культурою є основним багатством громади. 2) Існують підстави для розвитку переробної промисловості у поєднанні з діяльністю у сфері туризму та оздоровлення. 3) Наближеністю до Первомайська, до автомагістралі Київ-Одеса, залізнична станція, аеропорт. З метою оптимального використання ресурсів громади, забезпечення сталості її розвитку, збереження і примноження культурної спадщини, максимального задоволення інтересів різних поколінь членів Територіальної громади здійснюється планування розвитку громади. Планування розвитку громади та її населених пунктів реалізується шляхом прийняття Радою таких розроблених з залученням громадськості актів: 1) Генерального плану розвитку населених пунктів громади; 2) Стратегічного плану соціально-економічного та культурного розвитку громади. Одним з вагомих кроків на шляху становлення Кам'яномостівської об'єднаної громади є створення Стратегії сталого розвитку на 2018-2026 роки в рамках Програми DOBRE (“Децентралізація приносить кращі результати та ефективність”), п'ятирічного проекту Агентства США з Міжнародного Розвитку (USAID), та за допомоги польсько-української експертної групи.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Кам'яномостівська сільська ТГ невелика територіальна громада у Первомайському районі Миколаївської області. Громада сформувалася шляхом об'єднання трьох громад і на даний час складається з 6 населених сільських і селищних пунктів. Центром громади є селище Кам'яний Міст. Невелика за розміром сільська громада має також небагато мешканців – у шести селах живуть 4384 особи. Протягом досліджуваного періоду відбувається зменшення кількості населення громади. Громада Кам'яний Міст у економічному сенсі на роздоріжжі. Незалежно від того, що громада здебільшого сільськогосподарська, значна частина населення працювала поза сільським господарством. Сьогодні у місцевій економіці переважає сільське господарство, а у ньому, у свою чергу, великі фермерські господарства та приватні сільськогосподарські підприємства. Вони відрізняються юридичною формою, але працюють за схожими принципами. Переважають великі господарства, на території громади їх нараховується 13 і разом вони розпоряджаються 91% орних земель у громаді. Підтримкою для господарств можна вважати функціонування товариства „Агро-Сервіс”, яке володіє великим елеватором та місцевої залізничної станції поруч зі жвавою трасою. У громаді зареєстровано 50 малих підприємств.

Система місцевого самоврядування Кам'яномостівської сільської територіальної громади включає: 1) територіальну громаду; 2) внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади; 3) Раду – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє ТГ та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України; 4) сільського голову, який є головною посадовою особою ТГ; 5) виконавчі органи Ради (виконавчий комітет, управління, відділи, служби тощо); 6) старост сіл Кримка, Коломіївка, Кам'яний Міст; 7) органи самоорганізації населення. Громада обирає Раду та сільського голову громади, а також формує об'єкти комунальної власності. Кам'яномостівська сільська рада є представницьким і нормотворчим органом місцевого самоврядування територіальної громади. Рада складається з 22 осіб, з них 17 жінки. Переважають люди

середнього віку. Робочими органами Ради є її постійні й тимчасові комісії, які обираються з числа депутатів. Для забезпечення своєї діяльності Рада створює допоміжний орган – апарат Ради. Апарат Ради адміністративно підпорядкований сільському голові. Формами роботи Ради є її пленарні сесійні засідання та робота постійних і тимчасових комісій Ради. Виконавчий комітет Ради є її виконавчим і розпорядчим органом, який створюється Радою на період її повноважень. Очолює виконавчий комітет сільський голова. Виконавчий комітет ради складається з 18 членів, крім сільського голови та секретаря ради, до його складу входять начальники відділів виконкому сільської ради, старости, головний лікар, власники та керівники всіх великих сільськогосподарських господарств

Ухвалений на 2019 рік бюджет передбачає дохід у сумі 23162,69 гривень та таку ж суму у видатковій частині. У 2020 році запланована у бюджеті сума сягає 23 869,032 тис. гривень. Після об'єднання це бюджет, спільний для трьох дотеперішніх громад, а завдяки об'єднанню у дохідній частині має важливу позицію - податок на доходи фізичних осіб. Власні доходи становлять лише 28,2% загального бюджету (у 2020 – 38%), решта надходить з державного бюджету і не залежить від підприємливості мешканців. Найбільша частина власних доходів – майже 60% – податки з фізичних осіб. Ці кошти потрапляють до громади завдяки об'єднанню. 60% податків, сплачених громадянами із заробітної плати, надходять до громади, на території якої вони працюють (за умови, що їхній роботодавець тут зареєстрований). Економічний потенціал для забезпечення фінансової спроможності Кам'яномостівської сільської територіальної громади: 1) Відмінна земля у поєднанні з високою сільськогосподарською культурою є основним багатством громади. 2) Існують підстави для розвитку переробної промисловості у поєднанні з діяльністю у сфері туризму та оздоровлення. 3) Наближеність до Первомайська, до автомагістралі Київ-Одеса, залізнична станція, аеропорт. Одним з вагомих кроків на шляху становлення Кам'яномостівської об'єднаної громади є створення Стратегії сталого розвитку на 2018-2026 роки в рамках Програми DOBRE (“Децентралізація приносить кращі результати та ефективність”), п'ятирічного проекту Агентства США з Міжнародного Розвитку (USAID), та за допомоги польсько-української експертної групи.

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад за рахунок співробітництва

Основною ціллю реформування місцевого самоврядування в Україні є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу – вгору» за рахунок ефективного використання власних фінансових ресурсів територіальних. Основні напрямки забезпечення фінансової спроможності територіальних громад через формування їх фінансових ресурсів з урахуванням відповідних джерел в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування наведені на рис. 3.1.

Зазначене, у свою чергу, вимагає створення фінансово-спроможних територіальних громад, які зможуть нести відповідальність за економічний розвиток територій та формування повноцінного життєвого середовища для мешканців. Йдеться насамперед про зміну ментальної моделі як представників органів місцевого самоврядування базового рівня, так і кожного мешканця громади – відмови від патерналістських очікувань і розуміння власної відповідальності за громаду [36].

Водночас, процеси реформування адміністративно-територіального устрою, зокрема в частині створення територіальних громад на основі укрупнення громад, супроводжуються низкою складних проблем, що, з одного боку, стримує зазначені процеси, розтягуючи їх в часі, з іншого – знижує соціально-економічну результативність їх функціонування [36].

У сьогоденні існує чимало невирішених проблем, які впливають на формування та розвиток територіальних громад в Україні, основними з яких є: формування громад, які не відповідають критеріям спроможності (за чисельністю населення, фінансовими ресурсами та ін.), хоча деякі з них на даний час мають високий рівень податкоспроможності; залишення поза процесами об'єднання

міст обласного значення, а також дотаційних сільських громад; низький рівень підтримки процесу створення територіальних громад з боку районних адміністрацій та місцевих еліт, незацікавлених у зміні керівництва селищних рад та принципів їх функціонування [36].



Рис. 3.1. Пропоновані напрями забезпечення фінансової спроможності територіальних громад через формування фінансових ресурсів [36]

Співробітництво територіальних громад.

Співробітництво територіальних громад являє собою нову форму політики місцевого і регіонального розвитку, яке упродовж останніх років в Україні набуває поширення. Його поява пов'язана з тим, що місцеве самоврядування в Україні сьогодні має низку різного роду проблем, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме співробітництво територіальних громад. Співробітництво має досить великий потенціал, використання якого може бути корисним для

забезпечення сталого розвитку територіальних громад, незалежно від того, громади є великими чи малими [31].

Досвід багатьох країн засвідчує, що територіальні громади, зазвичай, ніколи не є абсолютно достатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. Це означає, що співробітництво є актуальною та інноваційною формою діяльності для переважної більшості громад. Співробітництво може сприяти не лише успішному вирішенню наслідків нераціональної реалізації самоврядних функцій та неефективного використання наявних у територіальних громадах ресурсів, але й недосконалої організації територіальної влади [31].

Сутність співробітництва полягає у тому, що територіальні громади на договірній основі об'єднують свої зусилля та ресурси для вирішення існуючих проблем власного розвитку. Кінцевою метою співробітництва має бути підвищення якості життя членів громади. Співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь автономії громад, тим більші мають вони можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами [31].

Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг, удосконалення менеджменту органів місцевого самоврядування, акумуляція фінансових ресурсів для втілення проєктів з розвитку громад та ін.

Зважаючи на дефіцит бюджетних коштів, територіальні громади обирають співробітництво, здебільшого, з економічних міркувань. Передусім, це пов'язано з тим, що невеликі громади часто-густо мають проблеми зі збереженням здатності самостійно надавати певні послуги через брак матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів. Їх об'єднання дозволяє знайти більш ефективні підходи щодо вирішення низки питань, долучаючи спільні знання та досвід.

Під доцільністю співробітництва територіальних громад необхідно розуміти такий його прогнозований чи передбачуваний стан, кількісні та якісні характеристики якого забезпечують чи мають забезпечувати успішне вирішення нагальних проблем у життєдіяльності тих громад, які усвідомлюючи їх

наявність, вживають для цього необхідних заходів.

Основними завданнями співробітництва територіальних громад є підвищення якості послуг, розвиток інфраструктури, а також підвищення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування. Територіальні громади, які беруть участь у співробітництві через свої представницькі органи, можуть отримувати певні переваги, а саме [31]:

об'єднувати свої фінансові ресурси, якщо це допомагає їм підвищити рівень свого життєзабезпечення, адже територіальні громади разом можуть зробити те, чого вони ніколи не змогли б досягнути поодиночі. Також вони можуть надавати нові послуги або підвищити якість тих послуг, що вже надаються громадянам. Варто зазначити, що в окремих країнах навіть існують законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт тощо) саме у форматі співробітництва;

більший за кількістю споживачів «ринок» сприяє зменшенню витрат. Органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва можуть обмінюватись знаннями та досвідом у наданні окремих послуг, що робить їх надання більш ефективною справою;

покращується здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проектах публічно-приватного партнерства; стає можливим укладання більш вигідних контрактів з приватними юридичними особами;

покращується здатність освоєння інвестицій та довіра з боку кредиторів, завдяки чому можна швидше отримувати позики та залучати кошти з фондів ЄС та інших зовнішніх джерел;

з'являється можливість покращувати адміністративні послуги шляхом залучення більш кваліфікованого персоналу та здійснення акумуляції наявних ресурсів;

утворюються підстави для утворення нових робочих місць та залучення інвестицій у порівнянні із фрагментарними діями окремих органів місцевого самоврядування.

Поруч з цим, співробітництво територіальних громад має й інші переваги,

а саме [31]: зменшує виробничі витрати та забезпечує заощадження коштів завдяки обсягам діяльності (збільшення кількості одиниць «продукції» відносно виробничих витрат); посилює переговорні позиції відповідних органів місцевого самоврядування, зокрема, у питаннях збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг; зменшує кількість осіб, які отримують послуги з економічно обґрунтованою вартістю (завдяки розширенню сфери дії); збільшує «власні» інвестиційні ресурси територіальних громад шляхом об'єднання їх з обмеженими фінансовими ресурсами інших громад; підвищує рівень довіри серед кредиторів та здатність залучати зовнішнє фінансування як від держави, так і від приватних партнерів (завдяки покращенню співвідношення між витратами та вигодами проектів).

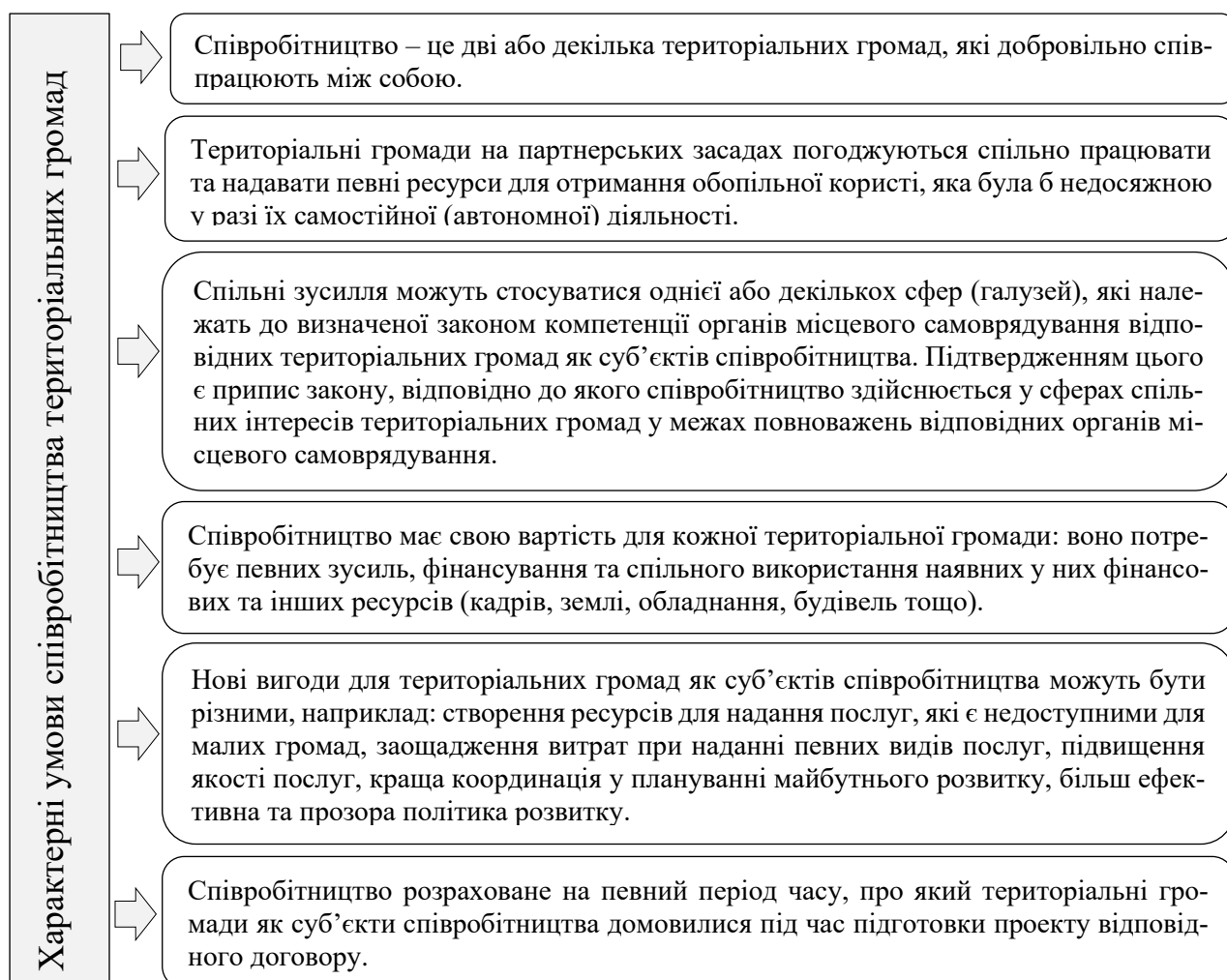


Рис. 3.2. Характеристика співробітництва у забезпеченні фінансової
Спроможності територіальних громад [31]

Правова форма як юридична категорія являє собою зовнішній прояв діяльності компетентного органу, його посадових осіб чи інших учасників правовідносин, яка, по-перше, передбачена нормами права та йому відповідає, а по-друге, тягне за собою юридично значимі наслідки для учасників правовідносин. В контексті співробітництва територіальних громад, його правовими формами можна назвати ті види співпраці громад, внутрішній зміст яких складає специфіка предмету домовленостей сторін відповідних договорів, що дозволяє відрізнити один договір від іншого.

Чинний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва, зокрема: 1) делегування виконання окремих завдань; 2) реалізації спільних проєктів; 3) спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; 4) утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; 5) утворення спільного органу управління. Кожна форма співробітництва має своє найменування, а її особливості унормовуються низкою відповідних правових норм, зміст яких викладено у відповідних структурних частинах цього посібника [41].

Для того, щоб потенційні суб'єкти співробітництва могли обрати необхідну для себе форму співробітництва, потрібно визначитися із його кінцевою метою та завданнями, вирішення яких призведе до досягнення поставленої мети. Після цього необхідно порівняти зміст необхідної форми співробітництва для заінтересованих територіальних громад із формами співробітництва, визначених Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (статті 10, 11, 12, 13 та 14). Якщо зміст необхідної форми співробітництва для потенційних суб'єктів співробітництва співпадає, наприклад, принаймні із двома формами співробітництва, визначених вищезазначеним законом, тоді варто розглянути питання щодо можливості укладення двох договорів про співробітництво, визначивши черговість їх укладення [41].

Правові межі співробітництва в контексті сучасних потреб територіальних громад є достатніми для того, щоб суб'єкти відносин почували себе комфортно, і при необхідності могли врегулювати усі обопільно значимі стосунки за

допомогою наявних в українському праві норм.

Таблиця 3.1

Характеристика форм співробітництва територіальних громад [31]

Форма	Мета співробітництва
Делегування виконання окремих завдань.	здійснюється на підставі договору про співробітництво декілька суб'єктів співробітництва можуть делегувати одному із таких суб'єктів виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів, і це сприятиме забезпеченню виконання повноважень згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підвищенню ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Перелік завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва обов'язково має бути зазначено у договорі за цією формою співробітництва у вигляді чітко сформульованих обов'язкових доручень, виконання яких покладається на одного із суб'єктів співробітництва.
Реалізація спільних проектів	здійснюється на основі мети спільного проекту, під якою розуміється перелік чітко сформульованих кінцевих результатів, для досягнення яких, власне й було організоване співробітництво. Мета спільного проекту суб'єктів співробітництва обов'язково має бути вказана у відповідному договорі.
Спільне фінансування	здійснюється через спільне утримання підприємств, установ та організацій комунальної форми власності з метою забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад. Таке використання має відбуватися на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури, що дозволить здійснювати на договірних засадах співробітництво у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності.
Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій	має своєю метою реалізацію спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес для зацікавлених територіальних громад. Для досягнення цієї мети суб'єкти співробітництва на підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати.
Утворення спільного органу управління	метою є спільне виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, економія коштів, необхідних для їх утримання (оптимізація чи зменшення видатків). В договорі про утворення спільного органу управління мету доцільно викласти більш конкретизовано.

Чинний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва, кількість яких буде поступово збільшуватися, оскільки сьогодні вже існують інші можливі форми співробітництва, які поки що залишаються неунормованими.

Для правильного вибору форми співробітництва його потенційні суб'єкти спочатку мають визначитися із його кінцевою метою та завданнями, вирішення яких призведе до досягнення поставленої мети, а згодом порівняти зміст необхідної форми співробітництва для заінтересованих територіальних громад із формами співробітництва, визначених Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [41].

Організація співробітництва територіальних громад складається із низки логічно послідовних та взаємодоповнюючих етапів, кожний з яких передбачає вчинення уповноваженими на те суб'єктами низки необхідних дій організаційного, розпорядчого та погоджувального характеру з метою досягнення проміжних та кінцевих цілей. Такими етапами є: 1) ініціювання співробітництва; 2) вирішення питання щодо надання чи ненадання згоди на організацію співробітництва; 3) розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів; 4) утворення комісії та підготовка проекту договору про співробітництво; 5) громадське обговорення проекту договору про співробітництво; 6) схвалення проекту договору про співробітництво; 7) укладення договору про співробітництво [31].

Вибір фінансової бази для співробітництва територіальних громад є однією із важливих складових, які мають безпосередній вплив на успішність організованого співробітництва. Питання вибору фінансової бази має бути вирішено потенційними суб'єктами співробітництва на стадії, що передує ініціюванню співробітництва. Адже правильний вибір фінансової бази забезпечуватиме не лише спільне вирішення нагальних потреб територіальних громад-суб'єктів співробітництва, але й демонструватиме об'єктивні переваги співробітництва як способу акумуляції ресурсів, обсяг яких для вирішення територіальною громадою переважної більшості питань місцевого значення виявиться недостатнім. У цьому і полягають основні переваги співробітництва у порівнянні із вирішенням своїх проблем кожною громадою самотійно. В протилежному випадку, навіть за наявності відповідних фінансових ресурсів, не завжди є економічний сенс самотужки щось вирішувати без залучення ресурсів сусідніх

територіальних громад, оскільки можна отримати вирішення певного питання з економічно недоцільними наслідками. Наприклад, нераціональним буде будівництво сортувального пункту твердих побутових відходів вартістю у декілька мільйонів гривень для потреб лише однієї громади, де мешкає 300-400 осіб [41].

Без сумніву, співробітництво територіальних громад має свої економічні переваги, зміст яких впливає із правильного вибору фінансової бази для співробітництва і полягає у тому, що [41]:

справляє позитивний вплив на практику менеджменту у відповідних органах місцевого самоврядування, оскільки кожний партнер намагається перейти на успішний практичний досвід інших учасників співробітництва;

сприяє розвитку нової економічної культури, заснованої на співробітництві, що є особливо важливим у тих випадках, коли керівництво відповідних громад не є економістами за фахом;

відкриває нові можливості у процесі подачі спільних заявок як до внутрішніх, так і зовнішніх донорських організацій, що у свою чергу може сприяти виробленню необхідних інструментів для співпраці територіальних громад з державними, приватними, громадськими інституціями та організаціями;

може надавати посадовим особам відповідних органів місцевого самоврядування більше часу для зосередження на стратегічних завданнях, оскільки другорядні питання іноді можуть вирішуватися завдяки організованому співробітництву;

може сприяти зниженню рівня корупції та підвищенню прозорості у фінансовій сфері діяльності відповідних органів місцевого самоврядування;

може створювати додаткові можливості для залучення громадських організацій, експертів та місцевих активістів до розв'язання проблем місцевого значення;

може робити доступним та ефективним для декількох учасників співпраці те, що ніколи не було б доступним та ефективним для кожного з них окремо.

Фінансування співробітництва територіальних громад.

Частиною 1 статті 16 Закону України «Про співробітництво

територіальних громад» передбачено, що фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів [31, 41]:

місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;

самооподаткування;

інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів.

Як засвідчує практика залучення територіальними громадами коштів для фінансування співробітництва, найпоширенішим джерелом виступають кошти місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва. Відповідно до пункту двадцять шостого частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України місцевими бюджетами є бюджети місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) визначає як план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Що стосується фінансування співробітництва за рахунок коштів самооподаткування, то ця опція в Україні досі залишається незатребуваною. Під самооподаткуванням сьогодні в Україні розуміється форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру (абзац двадцять третій статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [31, 6, 18].

У Додатку А містяться практичні рекомендації щодо використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад [31].

Таким чином, до основних напрямів забезпечення фінансової спроможності відносять: 1) співробітництво територіальних громад; 2) формування підприємницького середовища; 3) нарощення податкового потенціалу. Співробітництво – це дві або декілька територіальних громад, які співпрацюють між собою. Територіальні громади на партнерських засадах погоджуються спільно працювати та надавати певні фінансові ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної (автономної) діяльності. Спільні

зусилля можуть стосуватися однієї або декількох сфер (галузей), які належать до визначеної законом компетенції органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад як суб'єктів співробітництва. Співробітництво має свою вартість для кожної територіальної громади: воно потребує певних зусиль, фінансування та спільного використання наявних у них ресурсів (кадрів, землі, обладнання, будівель тощо). Нові вигоди для територіальних громад як суб'єктів співробітництва можуть бути різними. Чинний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва, кількість яких буде поступово збільшуватися, оскільки сьогодні вже існують інші можливі форми співробітництва, які поки що залишаються неунормованими. Для правильного вибору форми співробітництва його потенційні суб'єкти спочатку мають визначитися із його кінцевою метою та завданнями, вирішення яких призведе до досягнення поставленої мети, а згодом порівняти зміст необхідної форми співробітництва для заінтересованих територіальних громад із формами співробітництва, визначених Законом України «Про співробітництво територіальних громад». Організація співробітництва територіальних громад складається із низки логічно послідовних та взаємодоповнюючих етапів. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів: місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; самооподаткування; інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів. Як засвідчує практика залучення територіальними громадами коштів для фінансування співробітництва, найпоширенішим джерелом виступають кошти місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва. Правильний вибір фінансової бази забезпечує не лише спільне вирішення нагальних потреб територіальних громад-суб'єктів співробітництва, але й демонструє об'єктивні переваги співробітництва як способу акумуляції ресурсів, обсяг яких для вирішення територіальною громадою переважної більшості питань місцевого значення виявиться недостатнім. Співробітництво територіальних громад має свої економічні переваги, зміст яких впливає із правильного вибору для нього відповідної фінансової бази.

3.2. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад за рахунок розвитку підприємницького середовища

Основною метою реформи децентралізації відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування є «формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян». Тобто ціллю реформи місцевого самоврядування є не перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів, а уміння територіальних громад ефективно розпоряджатися наявними ресурсами та можливостями для забезпечення розвитку території [36].

Проведений в попередньому розділі аналіз розвитку територіальних громад дозволив зробити висновок: фінансова спроможність громад прямо залежить від функціонування на їх території суб'єктів господарювання, які виступають основними платниками податків до місцевих бюджетів. При цьому рівень підприємницького середовища в територіальних громадах (зокрема у сільських та селищних) низький. Це стосується і більшості ТГ, які, отримавши додаткові фінансові ресурси і повноваження, землю та об'єкти комунальної власності «в одні руки», все ж не спроможні ефективно використовувати наявні ресурси для розвитку підприємництва на своїй території [36].

Така ситуація стала наслідком тих умов, в яких розвивалося місцеве самоврядування в Україні. Проблемою розвитку місцевого самоврядування впродовж всього періоду незалежності України було домінування короткотермінових інтересів та відсутність стратегічного бачення розвитку громад. В цьому контексті слід зазначити, що і процес добровільного об'єднання територіальних громад часто проходить під впливом «імпульсів» – бажання отримати додаткові повноваження та фінансові ресурси на місцевий рівень та сконцентрувати матеріальні та природні ресурси найбагатших громад. Питання перспективи економічного розвитку таких адміністративно-територіальних формувань в довгостроковому періоді на місцевому рівні відходить на другий план [36].

Окрім того, існує проблема низької якості комунальної інфраструктури та

нерозвиненості технічної інфраструктури в сільських територіальних громадах. Це спричиняє концентрування підприємницьких структур на території великих міст та промислових центрів, де бізнес-клімат порівняно сприятливіший.

З позиції дослідження функціонування територіальних громад в напрямку формування підприємницького середовища можна виділити такі перешкоди [36]:

- низький рівень використання можливостей місцевих податкових інструментів органами місцевого самоврядування;

- відсутність стратегії та плану розвитку підприємницького середовища громади передовсім в малих містах, сільських та селищних населених пунктах;

- низький рівень підготовки та відсутність досвіду представників органів місцевого самоврядування в питаннях реалізації проектів залучення та супроводу підприємств на території громади;

- фактор економічної кризи в країні та нестабільної соціально-економічної та політичної ситуації;

- низька економічна активність населення сільських та селищних територіальних громад, а також громад малих міст, недостатність навиків та досвіду ведення підприємницької діяльності та відсутність достатніх обсягів власних фінансових ресурсів;

- складність доступу до кредитних ресурсів, їх висока ціна; - відсутність програм залучення коштів трудових мігрантів до розвитку малих підприємств на території громади;

- недовикористання фінансових ресурсів міжнародної та державної технічної допомоги.

Адміністративно-територіальна реформа децентралізації є основною передумовою формування спроможних територіальних громад з метою їх ефективного соціального-економічного розвитку. На рис. 3.3 наведено основні переваги та ризики впливу децентралізації на підприємницьке середовище у територіальних громадах, які виділено на основі аналізу звіту, підготовленого за результатами дослідження актуальних потреб розвитку малих і середніх підприємств в Україні.

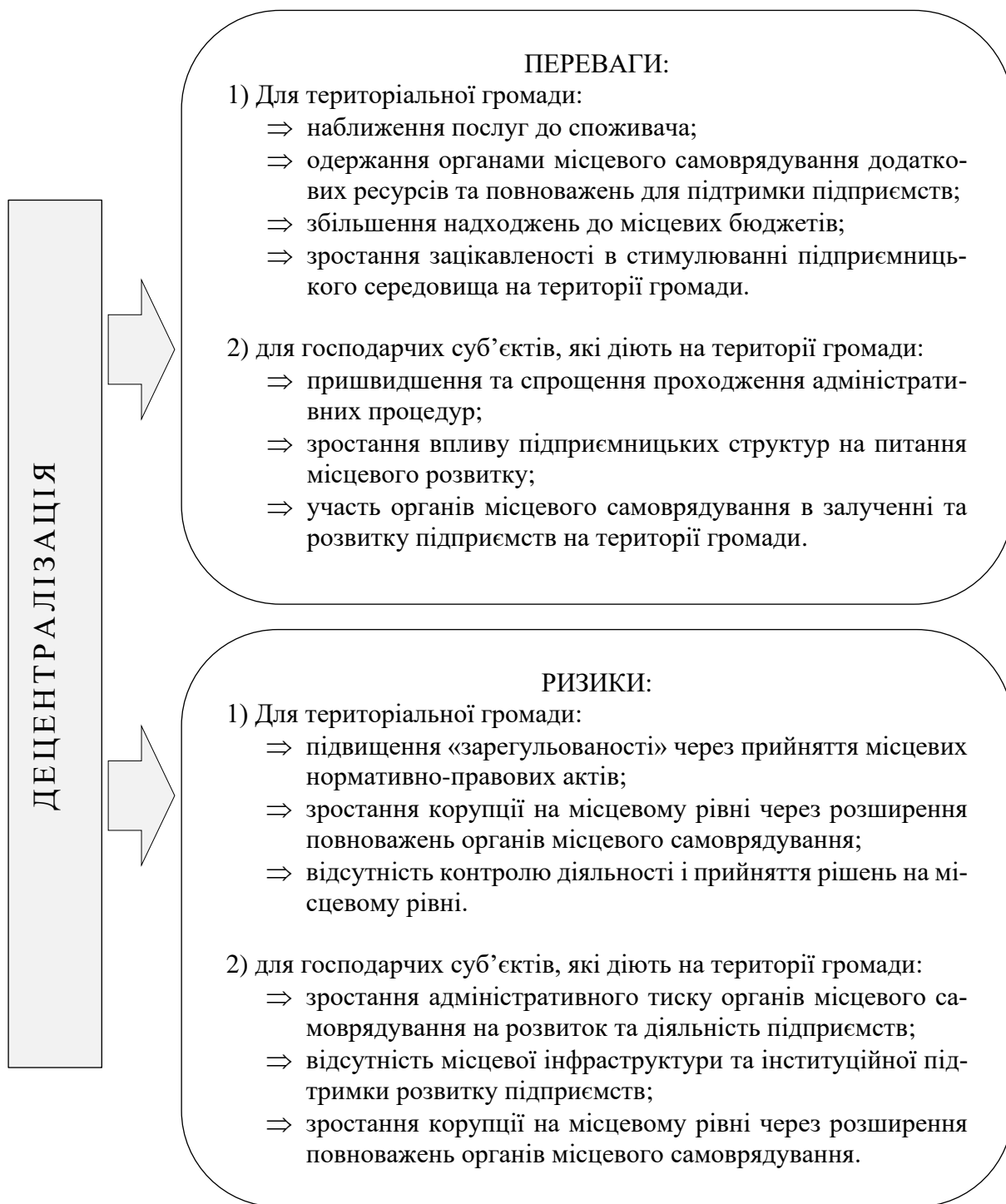


Рис. 3.3. Переваги та потенційні ризики впливу децентралізації на підприємницьке середовище у територіальних громадах [36, 44]

З наведеного стає зрозумілим: ключовою умовою ефективного розвитку підприємств на території громад є подолання корупції на рівні органів місцевого самоврядування та їх зацікавлення в формуванні підприємницького

середовища громади. Територіальна громада, передовсім в особі органу місцевого самоврядування, маючи фінансові можливості та законодавчо визначені інструменти, має формувати підприємницьке середовище та забезпечувати підтримку розвитку підприємств для нарощення фінансово-економічного потенціалу.

Тож, досить вагомим напрямком забезпечення фінансової спроможності територіальної громади є формування її підприємницького середовища через подолання проблем для залучення на їх територію суб'єктів господарювання, тобто визначення та позиціонування громади як просторової бази для розміщення підприємницьких структур, стимулювання підприємницької активності жителів громади, а також залучення інвестицій на територію громади (цілі стимулювання підприємницького середовища визначено на рис. 3.4). До того ж, розвиток цього напрямку у значній мірі знаходиться у компетенції органів місцевого самоврядування.

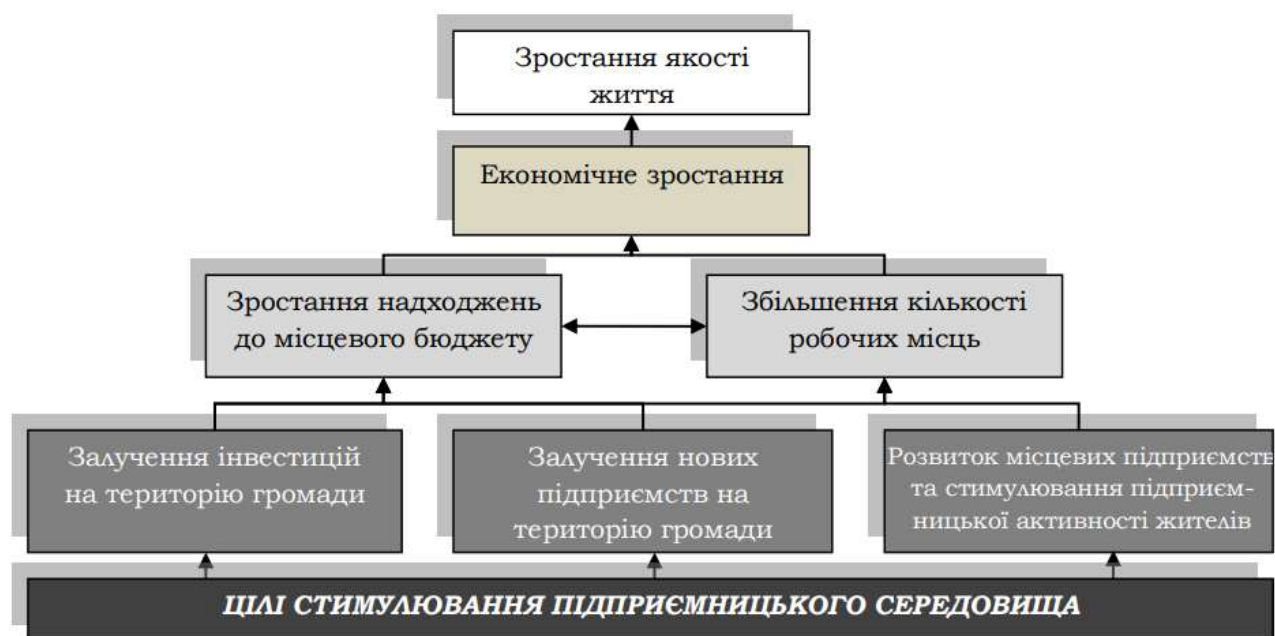


Рис. 3.4. Цілі формування підприємницького середовища територіальної громади як напрямок забезпечення її фінансової спроможності [36]

Тож, постає питання визначення ключових інструментів формування підприємницького середовища, серед яких можна виділити п'ять груп: 1) стабільна і прозора юридична та фіскальна системи, сформована в межах повноважень

органів місцевого самоврядування; 2) ефективне розпорядження комунальною власністю; 3) землекористування, яке спрямоване на зменшення юридичних перешкод у сфері розпорядження; 4) плани розвитку земель, які б точно визначали правила просторового управління, виражаючи концепцію соціально-економічного розвитку, яка була прийнята та виконується; 5) правова культура органів місцевого самоврядування та посадових осіб, сприятливі наміри щодо інвесторів, ефективна та компетентна співпраця з ними.

Існує багато інструментів, які можна застосувати в процесі формування підприємницького середовища. Найважливішим є питання їх ефективного «поєднання» для створення довгострокової, послідовної політики підтримки підприємництва. Стабільність забезпечених органами місцевого самоврядування умов та ефективність застосовуваних інструментів також визначаються як ключовий елемент формування підприємницького середовища, на що звертають увагу західні економісти. Вони стверджують, що органи місцевого самоврядування доволі рідко застосовують наявні інструменти для підтримки розвитку підприємницького середовища у довгостроковій перспективі, в основному через об'єктивне обмеження бюджетних ресурсів [60]. При цьому, відсутність цілісної політики на рівні громади може бути обмежувальним чинником ефективності використання інструментів стимулювання підприємництва.

Відтак, основними інструментами формування підприємницького середовища на території громади є встановлення (в межах законодавства) місцевих податків та зборів, а також повноваження громади в сфері управління землями.

В Україні в умовах встановлення на рівні територіальної громади місцевих податків та зборів Податковим кодексом України визначено (ст. 10): обов'язковими для встановлення місцевими радами є єдиний податок та податок на майно в частині плати за землю та транспортного податку. Щодо податку на майно в частині податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, а також збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору, місцеві ради самостійно (в межах повноважень) вирішують питання їх встановлення – вони не є обов'язковими для запровадження [36].

Окрім того, Податковим кодексом визначено: до повноважень органів місцевого самоврядування належить також і визначення інших аспектів справляння місцевих податків і зборів. Так, органами місцевого самоврядування приймається рішення про встановлення місцевих податків та зборів, в якому обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки та податковий період, а також можуть бути передбачені податкові пільги в межах, визначених Податковим кодексом [36].

Важливим аспектом встановлення місцевих податків та зборів є надання пільг. При цьому, ознакою податкових пільг є їхній зв'язок з іншими елементами податку, що виступає передумовою їх різноманітності та форм прояву. На основі цього можна виділити основні види податкових пільг: 1) звільнення від оподаткування певних категорій платників податку; 2) виключення з об'єкта оподаткування певних його елементів; 3) зменшення бази оподаткування (встановлення неоподатковуваного мінімуму / максимуму бази оподаткування, виключення з бази оподаткування сум, визначених законодавством); 4) зниження податкових ставок; 5) застосування спеціального методу обліку податку; 5) зменшення суми відповідного податку до сплати через виключення певної її частини (для прикладу, застосування податкової кредиту для забезпечення стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності); 6) збільшення податкового періоду [36].

Як приклад, до податків та зборів, які можуть корегуватися органами місцевого самоврядування відносять:

1) податок на нерухоме майно – ставки податку встановлюються за рішенням місцевої ради у розмірі, що не перевищує 1,5% розміру мінімальної заробітної плати;

2) податок за земельні ділянки – ставка податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено (незалежно від місцезнаходження), встановлюється у розмірі не більше 3% від їх нормативної грошової оцінки, для земель загального користування – не більше 1% від їх нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3% та не більше 1

відсотка від їх нормативної грошової оцінки, а для лісових земель – не більше 0,1% від їх нормативної грошової оцінки;

3) єдиний податок: 1) для платників першої групи: у межах від 1% до 10% мінімальної заробітної плати; 2) другої – від 2% до 20% мінімальної заробітної плати. 3) відсоткова ставка єдиного податку для третьої і четвертої груп платників єдиного податку встановлюється у розмірі – 3% від отриманої виручки за умови сплати ПДВ або 5% без сплати ПДВ.

З позиції планування використання території населеного пункту основним документом виступає генеральний план, який, відповідно до ДБН Б.1.1 – 15:2012 [48], є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови та іншого використання території населеного пункту. Генеральний план розробляється та затверджується в інтересах територіальної громади, проте, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Тож, генеральний план виступає інструментом територіальної громади в напрямку формування підприємницького середовища, оскільки саме цим документом визначаються: функціонально-планувальна структура населеного пункту; пропозиції щодо зміни межі населеного пункту.

Відповідно до ДБН Б.1.1-14:2012 [49], планувальна структура території включає розташування основних структурних елементів планування території, а функціональна – використання території за переважними функціями (багатофункціональна, громадська, житлова, промислова тощо). Відтак, органи місцевого самоврядування мають безпосередній вплив на визначення та зміну функціонального призначення земельних ділянок, планувальної структури території, організації вулично-дорожньої та транспортної мережі та мають можливість зміни межі населеного пункту, що означає використання додаткового земельного ресурсу.

Земельні ресурси територіальної громади – це передовсім землі, які знаходяться в її комунальній власності. Розпорядження землями передбачає передачу, надання, вилучення, продаж, викуп, припинення права користування

землею тощо. Зважаючи на особливості розвитку підприємницького середовища в Україні, при спробі залучення на територію громади підприємств мова йде про переваги купівлі-продажу або оренди земельних ділянок.

Продаж та надання в оренду земельних ділянок виступає вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів та засобом формування підприємницького середовища на території громади. Така процедура сьогодні проходить в основному через процедуру земельних торгів (аукціонів), яка має ряд суттєвих переваг. По-перше, на аукціоні виставляються ділянки землі з землевпорядною документацією, тобто набувач не витрачає часу на проходження процедур відведення і погодження. По-друге, оскільки ділянки продаються з відповідним цільовим призначенням, такий процес виступає етапом реалізації в дію плану забудови території громади. По-третє, аукціон є ефективним конкурентним та прозорим способом продажу/оренди земельних ділянок та забезпечує пошук ефективного землекористувача [36].

А отже, в напрямку формування підприємницького середовища на своїй території через використання земельного ресурсу як інструменту такого стимулювання, територіальна громада може [36]:

здійснити вплив на формування планово-функціональної структури населених пунктів з метою пропозиції земельних ділянок підприємницьким структурам;

вносити пропозиції щодо зміни меж населених пунктів, що дозволить залучити додаткові земельні ресурси;

реалізувати своє право розпорядження земельними ділянками з метою залучення на територію громади інвестиційних ресурсів;

стимулювати залучення на територію громади підприємств через надання податкових преференцій.

Таким чином, основною метою реформи децентралізації відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування є «формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян». Тобто

ціллю реформи місцевого самоврядування є не перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів, а уміння територіальних громад ефективно розпоряджатися наявними ресурсами та можливостями для забезпечення розвитку території. Проведений в попередньому розділі аналіз розвитку територіальних громад дозволив зробити висновок: фінансова спроможність громад прямо залежить від функціонування на їх території суб'єктів господарювання, які виступають основними платниками податків до місцевих бюджетів. При цьому рівень підприємницького середовища в територіальних громадах (зокрема у сільських та селищних) низький. Окрім того, існує проблема низької якості комунальної інфраструктури та нерозвиненості технічної інфраструктури в сільських територіальних громадах. Тож, досить вагомим напрямком забезпечення фінансової спроможності територіальної громади є формування її підприємницького середовища через подолання проблем для залучення на їх територію суб'єктів господарювання, тобто визначення та позиціонування громади як просторової бази для розміщення підприємницьких структур, стимулювання підприємницької активності жителів громади, а також залучення інвестицій на територію громади. Основними інструментами територіальної громади в даному випадку виступають місцеві податки та збори та повноваження в сфері управління землею. В напрямку використання цих інструментів органам місцевого самоврядування доцільно врахувати такі аспекти: 1) встановлення місцевих податків та зборів має здійснюватися на певний строк (на нашу думку, не менше ніж на 3 роки) для забезпечення стабільності та надання суб'єктам господарювання можливості пристосування до відповідних умов; 2) зниження ставок місцевих податків та зборів може бути лише короткотривалим заходом органів місцевого самоврядування для залучення на територію громади нових суб'єктів господарювання; 3) необхідність стимулювання до підприємницької діяльності мешканців громади, їх навчання та інформування є важливим напрямком формування підприємницького середовища; 4) необхідною є офіційна реєстрація ведення підприємницької діяльності на території громади, що в умовах реформи місцевого самоврядування лежить в колі інтересів передовсім органів місцевого

самоврядування; 5) формування планово-функціональної структури населеного пункту має здійснюватися з урахуванням стратегічних планів або програм розвитку територіальної громади для забезпечення максимально ефективного використання землі та соціально-економічного розвитку; 6) оскільки суб'єкти господарювання віддають перевагу купівлі земельних ділянок перед її орендою, органи місцевого самоврядування повинні вирішувати питання продажу/оренди в кожному окремому випадку, виходячи з можливої вигоди та ризиків, які несе така угода.

3.3. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад за рахунок нарощення податкового потенціалу

Реформування системи місцевого самоврядування в Україні в напрямку формування фінансово та економічно спроможних адміністративно-територіальних утворень базового рівня включає суттєве переформатування бюджетно-податкової системи як основного джерела фінансових ресурсів територіальних громад та держави загалом. Нарощення фінансово-економічного потенціалу та забезпечення ефективного його використання передбачає передовсім дослідження та удосконалення його податкової складової як, по-перше, ключового «наповнювача» бюджетів, по-друге, стимулятора (або дестимулятора) економічного розвитку громади.

Характерними особливостями розвитку податкової системи України є її нестабільність, що відповідно сповільнює розвиток підприємницької діяльності та характеризується дестимуляційним впливом на економічний розвиток громад в довгостроковому вимірі. Відтак, першочерговим є забезпечення стабільності податкової системи відповідно до чітко визначених фундаментальних принципів розвитку оподаткування, які суттєво зменшать політичний вплив на формування та функціонування системи. Такими орієнтирами податкової реформи є [3]:

- 1) досягнення соціальної справедливості при оподаткуванні;

- 2) рівномірний розподіл податкового навантаження та його поступове прогнозоване зниження;
- 3) спрощення адміністрування податків та зборів;
- 4) мінімізація витрат на забезпечення сплати та адміністрування податків та зборів;
- 5) забезпечення стимулюючого впливу податків та зборів на розвиток фінансово-економічного потенціалу територій;
- 6) гармонізація податкового законодавства до норм та вимог ЄС відповідно до обраного євроінтеграційного вектору розвитку Української держави.

Щодо зазначених орієнтирів, в рамках децентралізації та формування спроможних об'єднаних територіальних громад, питання забезпечення стимулюючого впливу оподаткування для економічного розвитку територій виступає першочерговим. Проте спроби направлення податкової реформи в напрямку зниження податкових ставок та податкового навантаження для стимулювання розвитку підприємництва характеризуються значними ризиками. Перш за все це пов'язано з потребою забезпечення цілого комплексу умов, необхідних для прискорення розвитку підприємництва на відповідній території, серед яких: наявність сприятливого підприємницького клімату, ринків збуту продукції та їх достатньої місткості, відповідної інфраструктури, фінансових ресурсів для розвитку підприємств тощо. За відсутності зазначених умов кошти, вивільнені в результаті зниження податкового навантаження, опиняючись в розпорядженні суб'єктів господарювання та в руках населення можуть бути фактором підвищення інфляції та девальвації національної валюти, таким чином провокуючи гальмівні за впливом заходи макроекономічної стабілізації [3].

Важливим є також зниження податкового навантаження та забезпечення соціальної справедливості оподаткування з одночасним збереженням відповідно стабільного рівня доходів бюджетів. Недоцільним є надмірне спрощення податкової системи, яке передбачає зменшення кількості податків та зборів, використання недиференційованих податкових ставок, а також мінімізацію винятків з загальних правил оподаткування. Таке «спрощення» спричиняє втрату

можливості стимулювання та регулювання державою та, в окремих випадках, органів місцевого самоврядування соціально-економічного розвитку території через використання гнучкості податкової системи.

Відтак, основним змістом податкової реформи на місцевому рівні має стати формування таких умов оподаткування, при яких податки, виступаючи основним та достатнім джерелом доходів місцевих бюджетів, ефективно виконували соціально-вирівнюючу та регуляторно-стимулюючу функції для нарощення фінансово-економічного потенціалу територіальних громад.

Склад податкових доходів місцевих бюджетів міст обласного значення, міста Києва, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст районного значення, сільських та селищних бюджетів включає відповідні податкові надходження відповідно до статей 64 та 69 Бюджетного кодексу України (табл. 3.2). Важливим є виокремлення взаємозалежності формування податкових платежів від рівня розвитку економіки території, а також потенційних можливостей її зростання.

Податок на доходи фізичних осіб займає провідне місце у питанні формування фінансового ресурсу місцевих бюджетів, відповідно, від його обсягу перш за все залежить спроможність територіальної громади виконувати покладені на неї функції. Відповідно до Бюджетного кодексу, в обласні бюджети надходить 15% податку на доходи фізичних осіб, в бюджети об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення, та райони – 60%, до державного бюджету – 25%, а в сільські, селищні та бюджети міст районного значення зарахування частки надходжень від даного податку законодавством не передбачено. Таким способом – наданням територіальним громадам потужного дохідного джерела та відсутність його у решти громад – влада намагається мотивувати громади приєднатися до реалізації адміністративно-територіальної реформи та об'єднуватися з метою формування адміністративно-територіальних одиниць з спроможними та самодостатніми громадами [36].

На мобілізацію надходжень від оподаткування цим податком впливають такі фактори: 1) кількість та можливості розвитку суб'єктів господарської

діяльності, зареєстрованих/розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) рівень тіньового сектору економіки – поширення проблеми виплати заробітної плати «в конвертах», прихованої зайнятості населення та рівня безробіття; 3) інвестиційна привабливість відповідної території та підприємницьких структур, розташованих в межах адміністративно-територіальної одиниці [36].

Таблиця 3.2

Склад податкових надходжень в доходах місцевих бюджетів [37]

Податкові надходження	Обласні бюджети	Бюджети міст обласного значення, міста Києва, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад	Бюджети міст районного значення, сільських, селищних бюджетів
Загальнодержавні податки			
Податок на доходи фізичних осіб	15%	60% - для означених бюджетів (окрім м. Києва) 40% - для м. Києва	-
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	50%	50% - для м. Києв	-
Рентна плата за спеціальне використання води	50%	50% - для м. Києва	
Рентна плата за користування надрами (видобування нафти, природного газу та газового конденсату)	1,5%	1,5%	2%
Плата за використання інших природних ресурсів	100%	100% - для м. Києва	
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів	-	100%	100%
Акцизний податок з вироблених платниками підакцизних товарів	100% - для АРК	-	-
Податок на прибуток підприємств	10%	10% - для м. Києва	-
Податок на прибуток підприємств комунальної форми власності	100%	100%	100%
Рентна плата за користування природними ресурсами місцевого значення	-	100%	100%
Екологічний податок	30%	25% - для означених бюджетів, 80% - для м. Києва	25%
Місцеві податки і збори			
Податок на майно(податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плата за землю)	-	100%	100%
Єдиний податок	-	100%	100%
Збір за місця для паркування транспортних засобів	-	100%	100%
Туристичний збір	-	100%	100%

Податок на доходи фізичних осіб відіграє все більш значущу роль

порівняно із податком на прибуток підприємств. Подальше зростання прогресії податку на доходи, підвищення ставки на доходи по дивідендах, успішна детінізація та зростання заробітних плат у подальшому будуть посилювати цю тенденцію [51]. Зменшення відсотку надходжень від цього податку до місцевих бюджетів не сприятиме фінансовій забезпеченості громад та підтримці фінансової децентралізації, анонсованої центральними органами влади.

Відповідно до висновків економістів та дослідників основ фінансової теорії, важливою умовою ефективного розвитку багаторівневої бюджетної системи є формування тісних взаємозв'язків між податками, які сплачуються на відповідній території та надходять до відповідних місцевих бюджетів, та вигодами, які отримують платники цих податків. Відтак споживачі суспільних послуг, проживаючи на відповідній території, сплачують до місцевого бюджету податки як плату за те, що вони одержують.

Саме такий підхід донедавна використовувався щодо трактування ПДФО. Відповідно до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 р. ПДФО – це плата фізичної особи за послуги, які надаються їй територіальною громадою, на території якої така фізична особа має податкову адресу або розташовано особу, що утримує цей податок[99]. Втрата чинності вищезазначеним Законом [40] відбулася на основі прийняття Податкового кодексу України, відповідно до якого визначення податку було вилучене, що «розмило» трактування економічної сутності ПДФО. В подальшому наслідком цього став перерозподіл надходжень від ПДФО до бюджетів різних рівнів на користь державного бюджету в результаті реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації. Якщо до реформи, у 2018 році, частка надходжень ПДФО до місцевих бюджетів складала 83,2% усіх надходжень від оподаткування податком, то у 2019 році – 56,9%. Перш за все, ПДФО як джерело доходів втратили бюджети сіл, селищ та міст районного значення. Відтак відбулося нівелювання податку як плати за надані суспільні послуги.

Попри це, європейський досвід справляння та зарахування ПДФО засвідчує, що цей податок виступає [36]:

по-перше, інструментом забезпечення фіскальної самостійності місцевих бюджетів. В таких країнах, як Австрія, Німеччина та Угорщина запроваджено місцевий податок з доходів, сформований як надбавка до державного податку з доходів фізичних осіб. В Швейцарії встановлення розміру надбавки визначається на локальному рівні в межах, визначених законодавством. Відтак, можна говорити про доцільність вивчення можливостей запровадження такої практики в Україні в умовах фінансової децентралізації. Натомість в Україні сьогодні відбуваються зворотні процеси – збільшення концентрації доходів від ПДФО у державному бюджеті;

по-друге, індикатором ефективності розвитку підприємницької діяльності та залучення інвестиційних ресурсів на відповідній території, зокрема є вагомим показником ефективності ринку праці. При цьому, справедливість в оподаткуванні цим податковим платежем оцінюється не через оцінку сплати податку – «хто скільки сплатив», а через оцінку вірності розподілу податкового навантаження на платників – «скільки коштів залишається у платника податку після його сплати». Тобто на перше місце висувається сприйняття ПДФО як інструмента підвищення фінансово спроможності території, що є особливо важливим для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в Україні.

Виділені можливості фінансової спроможності територіальних громад через оптимізацію системи оподаткування та розподілу податків до бюджетів різних рівнів дозволило виокремити проблеми та напрямки оптимізації справляння податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до місцевих бюджетів. Серед них:

1) В Україні при оподаткуванні ПДФО передбачене однакове податкове навантаження як на соціально незахищені верстви населення, так і на громадян з доходами, вищими за середні, що не відповідає принципу соціальної справедливості та є неефективним з позиції характеристики ПДФО як засобу забезпечення фінансової спроможності території. У цьому випадку практика застосування прогресивної шкали оподаткування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) є запорукою стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад, а саме: а) сприяє зменшенню тих, хто ухиляється від сплати

податків та працюють у тіньовому секторі економіки; б) використання прогресивної шкали оподаткування ПДФО є особливо ефективним для розвитку економіки. Адже вилучаючи фінансові ресурси у забезпеченого населення та залишаючи їх у малозабезпечених, держава перерозподіляє їх на користь останніх, стимулюючи таким чином використання коштів для споживання та заощадження, а відтак і розвитку економіки; в) є можливістю забезпечення соціальної справедливості та зниження податкового тягара, а також врахування індивідуальних характеристик життєдіяльності кожного платника ПДФО (сімейний стан, кількість дітей тощо).

2) До того ж існує проблема з зарахуванням ПДФО до бюджету територіальної громади, на території якої фактично розташовано структурний підрозділ суб'єкта господарювання, чи за місцем реєстрації головного офісу. Виникла ситуація, коли в рамках чинного законодавства підприємствам була дана можливість самостійно визначати місце сплати ПДФО. Враховуючи особливості та принципи функціонування податкової системи, це неприпустимо. По-перше, характеризується негативним впливом на прогнозованість надходжень до бюджетів. По-друге, враховуючи тенденції до сплати податку підприємствами саме за місцем реєстрації головного офісу, якими в основному є великі міста, дана ситуація негативно впливає на фінансову спроможність сільських територіальних громад, на території яких розміщені та функціонують підрозділи підприємств.

Отже, дослідження проблем та можливостей оптимізації оподаткування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та його розподілу між бюджетами дозволило виокремити такі основні аспекти [36]:

1) для подолання проблеми ухилення від сплати податків та зайнятості громадян в тіньовому секторі економіки, а також стимулювання розвитку фінансово-економічного потенціалу територіальних громад доцільним є запровадження прогресивної шкали оподаткування, проте, з урахуванням особливостей розвитку економіки країни та врахуванням життєдіяльності осіб, з доходів яких сплачується податок;

2) для забезпечення точності та відповідності сплати та зарахування

ПДФО до місцевих бюджетів доцільним є точне визначення на законодавчому рівні місцевого бюджету – місця сплати податку.

Важливим стало запровадження акцизного податку з реалізації підакцизних товарів. В роботі звернено увагу на особливості його справляння, тому на рис. 3.5 узагальнено позитивні та негативні чинники справляння та зарахування цього податку.

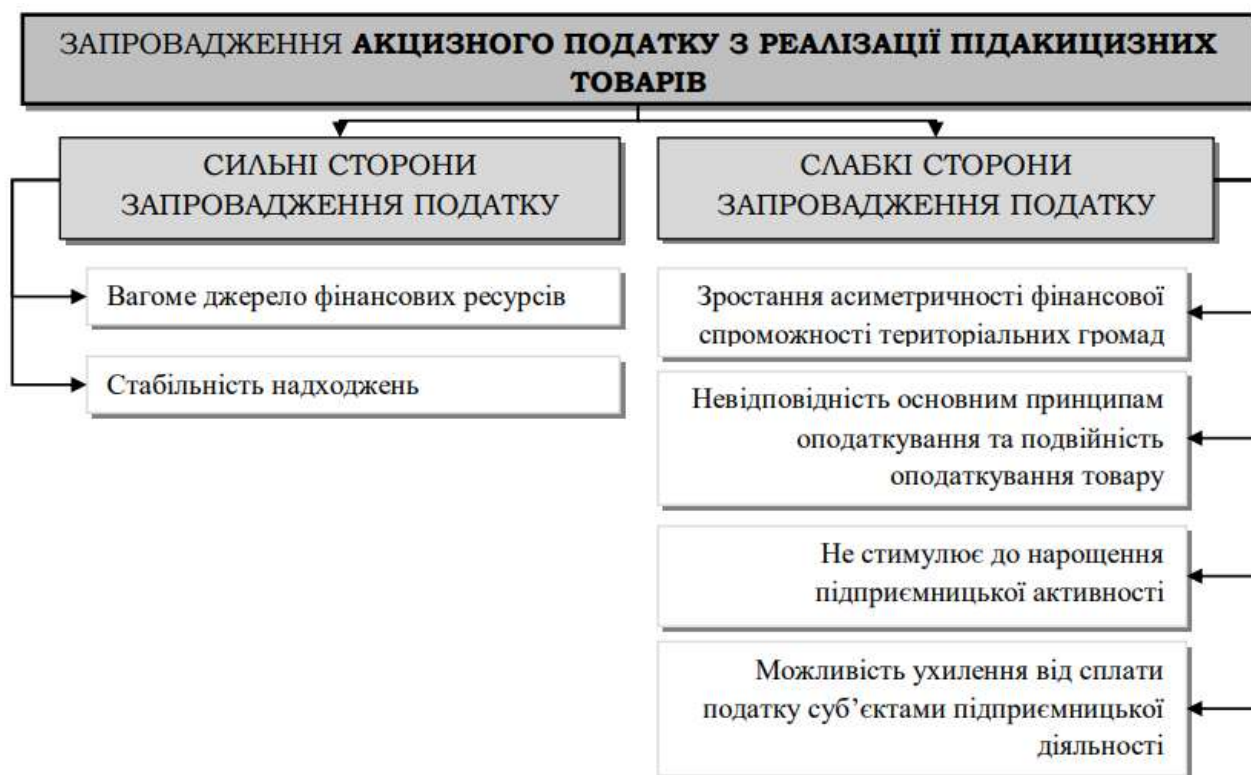


Рис. 3.5. Сильні та слабкі сторони запровадження акцизного податку з реалізації підакцизних товарів [36]

Відтак, до сильних сторін оподаткування акцизним податком з реалізації підакцизних товарів віднесено: 1) цей податковий платіж став вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів в умовах втрати сільських, селищних та бюджетів міст районного значення ПДФО як основного бюджето-формуєчого податку; 2) враховуючи особливості справляння податку можна стверджувати про стабільність його надходження [36].

До слабких сторін оподаткування акцизним податком з реалізації підакцизних товарів належать [36]: 1) зростання асиметричності фінансової

спроможності територіальних громад внаслідок запровадження акцизного податку через залежність його надходжень від територіального розташування громади - надходження податку значно вищі у приміських та прикордонних громадах, а також тих, що розташовані вздовж автошляхів міжнародного та національного значення; 2) базою оподаткування є вартість товару з урахуванням податку на додану вартість та специфічної адвалерної компоненти акцизного податку, тобто можна говорити про подвійність оподаткування товару та суперечність його справляння основним принципам оподаткування; 3) обсяги надходження податку не вимагають розвитку соціальної та економічної ситуації на території громади, оскільки в більшості залежать від розміщення на її території автозаправних станцій, в результаті чого при наявності вагомого доходного джерела органи місцевого самоврядування втрачають стимули для соціально-економічного розвитку території; 4) через необов'язковість використання системи електронного обліку операцій з продажу підакцизних товарів, яка передбачає мінімізацію впливу людського фактору на процес формування звітності суб'єктами підприємницької діяльності, місцеві бюджети недоотримують значних обсягів надходження від сплати акцизного податку з реалізації підакцизних товарів.

Враховуючи специфіку сплати податку (в основному податковий тягар лягає на автоводіїв при придбанні пального), доцільним є його зарахування до спеціального фонду бюджетів базового рівня з чітко визначеним цільовим спрямуванням – фінансування ремонту доріг комунальної власності (оскільки податок фактично сплачується саме автоводіями, з метою дотримання принципу соціальної справедливості платник податку має отримувати відповідну вигоду (суспільну послугу) від його сплати).

Особливо важливим в умовах децентралізації та формування фінансово та економічних спроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня є забезпечення ефективного справляння податків на майно. Згідно з дослідженнями Організації економічного співробітництва та розвитку, перерозподіл податкового тягара на користь податків на майно може забезпечити прискорення економічного зростання та сприяти ефективному використанню

фінансово-економічного потенціалу територіальних громад.

Відповідно до класифікації Міжнародного валютного фонду, податками на майно є податки, що підлягають сплаті за використання, володіння або передачу майна та можуть стягуватися через рівні проміжки часу, тільки один раз, або у разі зміни права власності. Поділяються на п'ять категорій: періодичні податки на нерухоме майно; періодичні податки на чисту вартість майна; податки на майно, що передається у спадок; податки на капітал; інші періодичні податки на власність [59].

Характеризуючи податки на майно, доцільно звернути увагу на ті переваги, які виникають в результаті їх справляння, а саме [36]:

1) стимулювання ефективного використання фінансово-економічного потенціалу території, оскільки запровадження цих податків: стимулює власників нерухомості чи користувачів землі до ефективного користування ними (оскільки з боку платників податки трактуються як додаткові витрати на утримання) або продажу в умовах фінансової неспроможності сплатити податковий платіж; стимулює органи місцевого самоврядування підвищувати рівень привабливості своєї території для ведення підприємницької діяльності та проживання на ній, що забезпечує зростання ринкової вартості нерухомості та землі, а відтак і надходження відповідних податків до місцевого бюджету;

2) вони є стабільним та, що не менш важливо, прогнозованим джерелом податкових надходжень;

3) це податки, які опосередковано охоплюють «тіньові» доходи платників;

4) ці податкові платежі є передбачуваними для їх платників.

Основною перевагою майнового оподаткування є стимулювання ефективного використання майна передовсім суб'єктами господарювання. Власник майна зобов'язаний сплатити податок в будь-якому випадку: і при отриманні доходів від використання майна, і у випадку, якщо користування ним не приносить прибутків. Утримання активів, які є непродуктивними, стає не вигідним (за нього ще потрібно сплачувати податки). Відтак це стимулює власника майна до його ефективного використання або продажу. Таким чином зростає ринкова

пропозиція нерухомості та його доступність для новоутворених та перспективних підприємницьких структур, що є особливо корисним ефектом (особливо в умовах українських реалій), оскільки сприяє розвитку підприємницького потенціалу, залученню інвестиційних ресурсів та виступає джерелом економічного зростання [36].

Зростання ролі майнових податків в зміцненні фінансової спроможності територіальних громад можливе за умови усунення наступних проблем:

1) Нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, суттєво ускладнене тим, що близько 95% нерухомого майна не зареєстровано у електронній базі реєстру прав власності на нерухоме майно. Зазначене не дозволяє охопити оподаткуванням усе нерухоме майно і отримати в повному обсязі доходи від цього податку. Цей вид податку став одним з важливих джерел наповнення місцевих бюджетів з можливостями регулювання умов оподаткування цим платежем відповідно до вимог українського законодавства.

2) Експлуатація житлових будинків здійснюється без введення в експлуатацію та подальшої реєстрації речових прав на нерухоме майно, що обумовлює недоотримання коштів місцевих бюджетів громад. У сільській місцевості однією із основних проблем є використання нерухомого майна без введення його в експлуатацію, що пов'язано із складністю та високою вартістю процедури даного процесу, а це означає, що місцеві бюджети недоотримують надходжень від податку на нерухомість.

3) Землі поза межами населених пунктів не передані у розпорядження органам місцевого самоврядування, їх основним розпорядником залишається Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Вже сьогодні звучать думки про те, що передача земель ТГ є несвоєчасною, оскільки фінансові труднощі з наповненням місцевих бюджетів можуть спонукати до продажу цього активу. Відтак зазначені ризики мусять бути враховані і створені противаги при передачі земель за межами населених пунктів.

4) Нестача фінансових ресурсів для проведення нормативної грошової оцінки земель та її інвентаризації.

Подальші кроки оптимізації системи оподаткування на місцевому рівні та нарощення податкового потенціалу територіальних громад лежать у площині:

1) вдосконалення системи адміністрування податків (зокрема податку на нерухомість та плати за землю) в напрямку спрощення, оптимізації та прозорості;

2) забезпечення соціальної справедливості у випадку справляння податку з доходів фізичних осіб шляхом запровадження прогресивної шкали оподаткування з урахуванням особливостей розвитку економіки країни та життєдіяльності осіб, з доходів яких сплачується податок;

3) пропорційний розподіл акцизного податку з реалізації підакцизних товарів між місцевими бюджетами для уникнення зростання асиметричності розвитку територіальних громад та дестимуляційного впливу податку на розвиток фінансово-економічного потенціалу території, а також забезпечення цільового спрямування надходжень від податку у зв'язку з особливостями його справляння;

4) забезпечення точності та відповідності сплати та зарахування податків до місцевих бюджетів, яке передбачає передовсім визначення на законодавчому рівні усіх аспектів оподаткування податками

Таким чином, оскільки бюджетний потенціал виступає основним складником фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, удосконалення механізмів оподаткування в контексті забезпечення фінансової спроможності таких громад є особливо важливим. Відповідно до проведених досліджень та з урахуванням умов розвитку територіальних громад визначено такі напрямки удосконалення: 1) механізму справляння податку на доходи фізичних осіб – використання прогресивної шкали оподаткування податком та перехід від оподаткування працівника до оподаткування мешканця; 2) акцизного податку з реалізації підакцизних товарів – акумулювання надходжень податку на єдиному казначейському рахунку з наступним перерозподілом між бюджетами області; 3) майнових податків – удосконалення процедури їх адміністрування в частині реєстрації речових прав на нерухоме майно та проведення нормативної грошової оцінки земель.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

До основних напрямів забезпечення фінансової спроможності відносять: 1) співробітництво територіальних громад; 2) формування підприємницького середовища; 3) нарощення податкового потенціалу. Співробітництво – це дві або декілька територіальних громад, які співпрацюють між собою на добровільних договірних началах. Нові вигоди для територіальних громад як суб'єктів співробітництва можуть бути різними. Чинний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва, для правильного вибору яких територіальні громади спочатку мають визначитися із кінцевою метою та завданнями, вирішення яких призведе до досягнення цієї мети. Організація співробітництва територіальних громад складається із низки логічно послідовних та взаємодоповнюючих етапів. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів: місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; самооподаткування; інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів. Як засвідчує практика залучення територіальними громадами коштів для фінансування співробітництва, найпоширенішим джерелом виступають кошти місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва. Співробітництво територіальних громад має свої економічні переваги, зміст яких впливає із правильного вибору для нього відповідної фінансової бази.

Значною мірою фінансова спроможність територіальних громад прямо залежить від функціонування на їх території суб'єктів господарювання, які виступають основними платниками податків до місцевих бюджетів. Тож, досить вагомим напрямком забезпечення фінансової спроможності територіальної громади є формування її підприємницького середовища через подолання проблем для залучення на їх територію суб'єктів господарювання, тобто визначення та позиціонування громади як просторової бази для розміщення підприємницьких структур, стимулювання підприємницької активності жителів громади, а також

залучення інвестицій на територію громади. Основними інструментами територіальної громади в даному випадку виступають місцеві податки та збори та повноваження в сфері управління землею. В напрямку використання цих інструментів органам місцевого самоврядування доцільно врахувати такі аспекти: 1) встановлення місцевих податків та зборів має здійснюватися на певний строк; 2) зниження ставок місцевих податків та зборів може бути лише короткотривалим заходом органів місцевого самоврядування; 3) необхідність стимулювання до підприємницької діяльності мешканців громади, їх навчання та інформування є важливим напрямком формування підприємницького середовища; 4) необхідною є офіційна реєстрація ведення підприємницької діяльності на території громади; 5) формування планово-функціональної структури населеного пункту має здійснюватися з урахуванням стратегічних планів або програм розвитку територіальної громади для забезпечення соціально-економічного розвитку; 6) оскільки суб'єкти господарювання віддають перевагу купівлі земельних ділянок перед її орендою, органи місцевого самоврядування повинні вирішувати питання продажу/оренди в кожному окремому випадку. Оскільки бюджетні кошти виступають основним елементом у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад, удосконалення механізмів оподаткування в контексті забезпечення фінансової спроможності таких громад є особливо важливим. Відповідно до проведених досліджень та з урахуванням умов розвитку територіальних громад визначено такі напрямки удосконалення: 1) механізму справляння податок на доходи фізичних осіб – використання прогресивної шкали оподаткування податком та перехід від оподаткування працівника до оподаткування мешканця; 2) акцизного податку з реалізації підакцизних товарів – акумулювання надходжень податку на єдиному казначейському рахунку з наступним перерозподілом між бюджетами області; 3) майнових податків – удосконалення процедури їх адміністрування в частині реєстрації речових прав на нерухоме майно та проведення нормативної грошової оцінки земель.

ВИСНОВКИ

Використання поняття «спроможність» при розгляді економічних процесів і явищ не є новим. З точки зору певної адміністративної території цей термін почав використовуватися у контексті реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, одним з останніх понять, визначених Кабінетом Міністрів України, є «спроможна територіальна громада». Формування спроможних громад закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Очікуваним результатом реалізації цієї Концепції є «утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення». Фінансова спроможність є однією з основних засад функціонування спроможних територіальних громад. Тож, у дипломній роботі фінансова спроможність територіальної громади як адміністративно-територіального утворення розглядається як її здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання впливу дестабілізуючих чинників та досягнення стабільної динаміки соціально-економічного (та бажано сталого) розвитку громади у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Головними складовими фінансової спроможності територіальної громади виступають: бюджетна спроможність, фінансова спроможність домогосподарств та суб'єктів господарювання. Узагальнюючи попередні дослідження слід зауважити, що фінансова спроможність як категорія має основні ознаки [47]: 1) внутрішня обумовленість; 2) зовнішня залежність; 3) структурованість відповідно до будови фінансово-кредитної системи; 4) Спрямованість на підвищення якості життя та економічний розвиток. Тож, фінансова спроможність територіальної громади як комплексна категорія є умовою забезпечення здатності територіальних громад як до фінансування поточної діяльності, так і до сталого розвитку в довгостроковій перспективі, не обмежуючи її лише коштами місцевих бюджетів.

Основою формування та забезпечення фінансової спроможності територіальної громади є фінансові ресурси. У дипломній роботі фінансові ресурси територіальної громади розгадаються як сукупність фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, підприємств та організацій різних форм власності, розташованих на території громади, населення громади, а також фінансових ресурсів, які залучені за допомогою фондового ринку та кредитної системи в господарський оборот і додатково в результаті прискорення та підвищення ефективності відтворювального процесу. Охоплення та кількісне визначення всіх виділених компонентів фінансових ресурсів даватиме можливість більш комплексно оцінювати здатність територіальних громад як до фінансування поточної діяльності, так і до сталого розвитку в довгостроковій перспективі. Звертаючи увагу на існування різних підходів та думок щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади», воно обов'язково включає в себе: надходження місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів громад, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. При розгляді питання щодо фінансової спроможності територіальної громади не можливо уникнути такого важливого моменту як то: виокремлення реальних і потенційних фінансових можливостей територіальної громади у забезпеченні її соціально-економічного розвитку, що приводить до необхідності виділення реальних і потенційних фінансових ресурсів, а також встановлення джерел їхнього фінансування (находження). Тож, взаємний розгляд таких категорій як «фінансові ресурси», «джерела фінансових ресурсів», «фінансові можливості» та «фінансовий потенціал», дозволив представити модель забезпечення фінансової спроможності з урахуванням місця означених категорій. До того ж, для забезпечення фінансової спроможності територіальної громади з метою її соціально-економічного розвитку можуть бути використані різноманітні інструменти забезпечення фінансової спроможності та розвитку територіальних громад в Україні.

Кам'яномостівська сільська ТГ невелика територіальна громада у Первомайському районі Миколаївської області. Громада сформувалася шляхом об'єднання трьох громад і на даний час складається з 6 населених сільських і селищних пунктів. Центром громади є селище Кам'яний Міст. Невелика за розміром сільська громада має також небагато мешканців – у шести селах живуть 4384 особи. Протягом досліджуваного періоду відбувається зменшення кількості населення громади. Громада Кам'яний Міст у економічному сенсі на роздоріжжі. Незалежно від того, що громада здебільшого сільськогосподарська, значна частина населення працювала поза сільським господарством. Сьогодні у місцевій економіці переважає сільське господарство, а у ньому, у свою чергу, великі фермерські господарства та приватні сільськогосподарські підприємства. Вони відрізняються юридичною формою, але працюють за схожими принципами. Переважають великі господарства, на території громади їх нараховується 13 і разом вони розпоряджаються 91% орних земель у громаді. Підтримкою для господарств можна вважати функціонування товариства „Агро-Сервіс”, яке володіє великим елеватором та місцевою залізничною станцією поруч зі жвавою трасою. У громаді зареєстровано 50 малих підприємств.

Система місцевого самоврядування Кам'яномостівської сільської територіальної громади включає: 1) територіальну громаду; 2) внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади; 3) Раду – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє ТГ та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України; 4) сільського голову, який є головною посадовою особою ТГ; 5) виконавчі органи Ради (виконавчий комітет, управління, відділи, служби тощо); 6) старост сіл Кримка, Коломіївка, Кам'яний Міст; 7) органи самоорганізації населення. Громада обирає Раду та сільського голову громади, а також формує об'єкти комунальної власності. Кам'яномостівська сільська рада є представницьким і нормотворчим органом місцевого самоврядування територіальної громади. Рада складається з 22 осіб, з них 17 жінки. Переважають люди середнього віку. Робочими органами Ради є її постійні й тимчасові комісії, які обираються з числа депутатів. Для забезпечення своєї діяльності Рада створює

допоміжний орган – апарат Ради. Апарат Ради адміністративно підпорядкований сільському голові. Формами роботи Ради є її пленарні сесійні засідання та робота постійних і тимчасових комісій Ради. Виконавчий комітет Ради є її виконавчим і розпорядчим органом, який створюється Радою на період її повноважень. Очолює виконавчий комітет сільський голова. Виконавчий комітет ради складається з 18 членів, крім сільського голови та секретаря ради, до його складу входять начальники відділів виконкому сільської ради, старости, головний лікар, власники та керівники всіх великих сільськогосподарських господарств

Ухвалений на 2019 рік бюджет передбачає дохід у сумі 23162,69 гривень та таку ж суму у видатковій частині. У 2020 році запланована у бюджеті сума сягає 23 869,032 тис. гривень. Після об'єднання це бюджет, спільний для трьох дотеперішніх громад, а завдяки об'єднанню у дохідній частині має важливу позицію - податок на доходи фізичних осіб. Власні доходи становлять лише 28,2% загального бюджету (у 2020 – 38%), решта надходить з державного бюджету і не залежить від підприємливості мешканців. Найбільша частина власних доходів – майже 60% – податки з фізичних осіб. Ці кошти потрапляють до громади завдяки об'єднанню. 60% податків, сплачених громадянами із заробітної плати, надходять до громади, на території якої вони працюють (за умови, що їхній роботодавець тут зареєстрований). Економічний потенціал для забезпечення фінансової спроможності Кам'яномостівської сільської територіальної громади: 1) Відмінна земля у поєднанні з високою сільськогосподарською культурою є основним багатством громади. 2) Існують підстави для розвитку переробної промисловості у поєднанні з діяльністю у сфері туризму та оздоровлення. 3) Наближеність до Первомайська, до автомагістралі Київ-Одеса, залізнична станція, аеропорт. Одним з вагомих кроків на шляху становлення Кам'яномостівської об'єднаної громади є створення Стратегії сталого розвитку на 2018-2026 роки в рамках Програми DOBRE (“Децентралізація приносить кращі результати та ефективність”), п'ятирічного проекту Агентства США з Міжнародного Розвитку (USAID), та за допомоги польсько-української експертної групи.

До основних напрямів забезпечення фінансової спроможності відносять:

- 1) співробітництво територіальних громад; 2) формування підприємницького

середовища; 3) нарощення податкового потенціалу. Співробітництво – це дві або декілька територіальних громад, які співпрацюють між собою на добровільних договірних началах. Нові вигоди для територіальних громад як суб'єктів співробітництва можуть бути різними. Чинний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва, для правильного вибору яких територіальні громади спочатку мають визначитися із кінцевою метою та завданнями, вирішення яких призведе до досягнення цієї мети. Організація співробітництва територіальних громад складається із низки логічно послідовних та взаємодоповнюючих етапів. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів: місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; самооподаткування; інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів. Як засвідчує практика залучення територіальними громадами коштів для фінансування співробітництва, найпоширенішим джерелом виступають кошти місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва. Співробітництво територіальних громад має свої економічні переваги, зміст яких впливає із правильного вибору для нього відповідної фінансової бази.

Значною мірою фінансова спроможність територіальних громад прямо залежить від функціонування на їх території суб'єктів господарювання, які виступають основними платниками податків до місцевих бюджетів. Тож, досить вагомим напрямком забезпечення фінансової спроможності територіальної громади є формування її підприємницького середовища через подолання проблем для залучення на їх територію суб'єктів господарювання, тобто визначення та позиціонування громади як просторової бази для розміщення підприємницьких структур, стимулювання підприємницької активності жителів громади, а також залучення інвестицій на територію громади. Основними інструментами територіальної громади в даному випадку виступають місцеві податки та збори та повноваження в сфері управління землею. В напрямку використання цих інструментів органам місцевого самоврядування доцільно врахувати такі аспекти: 1)

встановлення місцевих податків та зборів має здійснюватися на певний строк;

2) зниження ставок місцевих податків та зборів може бути лише короткотривалим заходом органів місцевого самоврядування; 3) необхідність стимулювання до підприємницької діяльності мешканців громади, їх навчання та інформування є важливим напрямком формування підприємницького середовища; 4) необхідною є офіційна реєстрація ведення підприємницької діяльності на території громади; 5) формування планово-функціональної структури населеного пункту має здійснюватися з урахуванням стратегічних планів або програм розвитку територіальної громади для забезпечення соціально-економічного розвитку;

б) оскільки суб'єкти господарювання віддають перевагу купівлі земельних ділянок перед її орендою, органи місцевого самоврядування повинні вирішувати питання продажу/оренди в кожному окремому випадку. Оскільки бюджетні кошти виступають основним елементом у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад, удосконалення механізмів оподаткування в контексті забезпечення фінансової спроможності таких громад є особливо важливим. Відповідно до проведених досліджень та з урахуванням умов розвитку територіальних громад визначено такі напрямки удосконалення: 1) механізму справляння податок на доходи фізичних осіб – використання прогресивної шкали оподаткування податком та перехід від оподаткування працівника до оподаткування мешканця; 2) акцизного податку з реалізації підакцизних товарів – акумулювання надходжень податку на єдиному казначейському рахунку з наступним перерозподілом між бюджетами області; 3) майнових податків – удосконалення процедури їх адміністрування в частині реєстрації речових прав на нерухоме майно та проведення нормативної грошової оцінки земель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баб'юк І., Чепель О. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscellaneous/samovryaduvannya/463/>
2. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
3. Борщевський В. В., Магас В. М., Цимбаліста Н. А. Потенціал розвитку і перспективи відродження сільських територій в умовах сучасних реформ: науково-аналітична доповідь. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2017. 44 с.
4. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування, Децентралізація: коротко про головне, за матеріалами USAID/Україна та Асоціації міст України. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscellaneous/samovryaduvannya/733/>
5. Буряченко А. Є., Філімошкіна І. О. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. Фінанси України. 2018. № 5. С. 56-68.
6. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник. К.: НІОС, 2003. 416 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 7-е вид. / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.-Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с.
9. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
10. Возняк Г. В. Особливості формування місцевих бюджетів у контексті забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування (на прикладі Львівської області). Регіональна економіка. 2013. №4(66). С. 96-105.
11. Глухова В. І. Формування доходів місцевих бюджетів у податкоспроможних регіонах. Наукові записки Національного університету «Острозька

- академія». Сер.: Економіка. 2013. Вип. 21. С. 130-134. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nznuoa_2013_21_30.pdf
12. Гончаренко М. В. «Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації», 2017 URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/apdu/2017-2/doc/2/03.pdf>
 13. Гринчишин І. М. Фінансова спроможність територіальних громад у контексті оцінювання результатів адміністративно-фінансової децентралізації. Територіальний розвиток та регіональна економіка. Випуск 5 (139), 2019. С. 26–32.
 14. Гургула Т.В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення, 2017. URL: <http://msu.edu.ua/visn/wpcontent/uploads/2017/05/1-7-1-2017-21.pdf>
 15. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/region>
 16. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Е64 Президентів України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Х.: Видво ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 408 с.
 17. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
 18. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 р. ВВР України. 1997. № 24
 19. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>
 20. Камінська І. М. Механізми забезпечення фінансової спроможності соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка»/ Луцький національний технічний університет. Луцьк, 2009. 21 с.
 21. Карлін М. І. Необхідність врахування фінансової спроможності регіонів в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні/

- Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Сер.: Економіка. 2010. Вип. 15. С. 21-31.
22. Климченко Т. В. Підвищення ефективності формування фінансового потенціалу регіону: дис. ... канд. екон. наук: 08.10.01. Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Донецьк, 2003. 217 с.
 23. Козіна В, «Формування спроможних територіальних громад, Держслужбовець, травень, 2015/№ 5. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html>
 24. Кондратюк С. Я., Осадчук Н. В. Фінансова спроможність як категорія публічних фінансів: сутність та складові. Вчені записки Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана: зб. наук. пр. 2008. Вип. 10. С.133-138. URL: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/5868/1/133%20-%20138.pdf>
 25. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
 26. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Депозитарій КНЕУ: сайт. URL: http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf;jsessionid=CF4961ABD080BC79E2CF1EAF A8AC0B3A?sequence=1
 27. Михайлів Г. Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку регіональних суспільних систем. Економічний аналіз. №7. 2010. с. 97–99.
 28. Владимиров К. М., Чуйко Н. Г., Рогальський О. Ф. Місцеві фінанси: навч посібник. Херсон: Олді-плюс, 2006. 352 с.
 29. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: монографія. К.: Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України, 2011. 380 с.
 30. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): навч. посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. К.: Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана, 2002. 240 с.
 31. Організація співробітництва територіальних громад в Україні.

Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування.
Київ, 2017. URL:
<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiya-spivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>

- 32.Офіційний сайт. Кам'яномостівська сільська рада об'єднана територіальна громада Миколаївська область, Первомайський район. URL: <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/>
- 33.Офіційний сайт. Статут Кам'яномостівської сільської ради об'єднаної територіальної громади. URL: <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/>
- 34.Офіційний сайт. Стратегія розвитку Кам'яномостівської сільської територіальної громади на 2021-2026 pp. URL: <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/>
- 35.Пакань В. І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування. Фінанси України. 2000. №8. С. 67-70.
- 36.Патицька Х.О. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування: дис. ... к.е.н. за спец. 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка 051 – Економіка. НАНУ ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2018. 183 с.
- 37.Податковий кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
- 38.Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/>
- 39.Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 №214. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
- 40.Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від 22.05.2003 р. № 889-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-15>
- 41.Про співробітництво територіальних громад. Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
- 42.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та

- територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
43. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович. К.: 2017. 107 с.
44. Розвиток малого і середнього підприємництва в Україні: проблеми, потреби, перспективи / Центр громадської експертизи, Центр міжнародного приватного підприємництва, 2015. URL: http://donetskcci.com/images/files/SME_Needs.pdf
45. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
46. Рябушка Л. Б., Койло В. В., Рябушка Л. Б. Аналітична оцінка фінансової спроможності місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів. Харківський національний економічний університет. 2013. № 11. С. 148-150.
47. Сембер С. В., Чубарь О. Г., Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. Регіональна економіка. №3, 2015. С. 81–90
48. Склад та зміст генерального плану населеного пункту. ДБН Б.1.1- 15:2012. Київ: Мінрегіон України. 2012. 37 с.
49. Склад та зміст детального плану території. ДБН Б.1.1-14:2012. Київ: Мінрегіон України. 2012. 28 с.
50. Сторонянська І. З., Пелехатий А. О. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративнотериторіальної реформи. Регіональна економіка. 2014. №3(73). С. 228-238.
51. Стратегічні пріоритети і завдання податкової реформи в Україні: Аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень при

- Президентів України. Відділ фінансової безпеки. 2015, №46.Серія «Економіка». URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/podatкова_ref-21822.pdf
52. Сухарська Л. В. Організація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019. 23 с.
53. Суховірська О. Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади. Фінанси України. 2002. №11. С. 61-68.
54. Урядовий портал України. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=246396558
55. Фінанси регіону : навч. посіб. / М. А. Коваленко, Т. О. Мацієвич, Г. М. Полевик, Н. В. Радванська; Херсон. нац. техн. ун-т. Херсон: Олді-плюс, 2010. 311 с.
56. Дробозіна Л. О., Окунєва Л. П., Андросова Л.Л. та ін. Фінанси. Грошовий обіг. Кредит: навч. посібник. Рівне: Вертекс, 2001. 350 с.
57. Шевченко О. В. Баланс фінансових ресурсів у регіонах України та способи його оптимізації. Економічні науки. Серія: Облік і фінанси: зб. наук. пр. Луцький національний технічний університет. 2012. Вип. 9(33). Ч. 4. С. 411-423.
58. Юридичний словник. URL: <https://kodeksy.com.ua/dictionary/e/endavment.htm>
59. International Monetary Fund: Government finance statistics manual. 2014. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>
60. Skica T., Bem A., Zygadlo K. The role of local government in the process of entrepreneurship development. E-Finanse: Financial Internet Quarterly. University of Information Technology and Management, Rzeszów. 2013, vol. 9/ nr. 4. P. 1-24.
61. Тимошенко О. В. Фінансовий потенціал як основа соціально-економічного розвитку територіальної громади. Вісник Університету банківської справи Національного банку України № 1 (13), 2012. С. 123–126.

ДОДАТКИ

**ПРИМІРНА ФОРМА ДОГОВОРУ
ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
У ФОРМІ ДЕЛЕГУВАННЯ ВИКОНАННЯ ОКРЕМИХ ЗАВДАНЬ**

_____ 20__ року

_____ (місце укладення)

Територіальна громада _____

(найменування села, селища, міста)

через _____ раду в особі голови _____,

(найменування сільської, селищної, міської ради)

(ПБ)

яка надалі іменується Сторона-1, та територіальна громада

_____ (найменування села, селища, міста)

через _____ раду в особі голови _____,

(найменування сільської, селищної, міської ради)

(ПБ)

яка надалі іменується Сторона-2, а разом іменуються Сторони або суб'єкти співробітництва, уклали цей Договір про таке.

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.1. Передумовою підписання цього Договору є те, що Сторони під час підготовки його проекту дотримувалися вимог, визначених статтями 5-9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

1.2. Підписанням цього Договору Сторони підтверджують, що інтересам кожної з них відповідає спільне і узгоджене співробітництво у формі делегування виконання окремих завдань з передачею відповідних ресурсів.

1.3. У процесі співробітництва Сторони зобов'язуються будувати свої взаємовідносини на принципах законності, добровільності, рівноправності, прозорості та відкритості, взаємної вигоди та відповідальності за результати співробітництва.

2. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРУ

2.1. З метою виконання повноважень відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про співробітництво територіальних громад», _____, а також вирішення

(назва нормативно-правового акта (ів) у відповідній сфері (ах) у разі наявності)

питань місцевого значення та підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів Сторона-1 делегує Стороні-2 виконання таких завдань:

2.1.1. _____.

(зазначається перелік повноважень, що делегуються суб'єкту співробітництва, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів з посиланням на відповідну статтю, пункт закону)

2.2. Виконання завдань, визначених у пункті 2.1. цього Договору, делегується строком на _____, починаючи із _____ 20__ року.

(строк делегування у роках)

(дата, яка визначає початок дії цього Договору)

3. ВИМОГИ ДО ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ЗАВДАНЬ, ЇХ ФІНАНСУВАННЯ ТА ЗВІТУВАННЯ

3.1. Вимоги до виконання Стороною-2 завдань, визначених у пункті 2.1. цього Договору:

3.1.1. _____.

(наводяться вимоги до завдань)

3.2. Фінансування виконання делегованих завдань здійснюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

3.3. Обсяг коштів місцевого бюджету Сторони-1, що передаються місцевому бюджету Сторони-2 для виконання завдань, визначених у пункті 2.1. цього Договору, становить _____.

(вказується сума коштів, яка буде передана Стороною-1 для забезпечення виконання Стороною-2 завдань, визначених пунктом 2.1. цього Договору)

3.4. Сторона-2 _____ звітує перед Стороною-1 про стан виконання

(зазначається порядок та період звітування)

завдань, визначених у пункті 2.1. цього Договору, та про використання коштів переданих для їх виконання шляхом подання Стороні-1 звіту за формою, наведеною у додатку до цього Договору.

3.5. _____ рада подає до Мінрегіону відповідно до статті 17

(найменування суб'єкта співробітництва)

Закону України «Про співробітництво територіальних громад» звіт про здійснення співробітництва, передбаченого цим Договором.

4. ПОРЯДОК НАБРАННЯ ЧИННОСТІ ДОГОВОРУ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН ТА/ЧИ ДОПОВНЕНЬ ДО ДОГОВОРУ

4.1. Цей Договір набирає чинності з _____.

(зазначається дата, з якої набирає чинності Договір, відповідно до вимог статті 9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»)

4.2. Зміни та/чи доповнення до цього Договору допускаються лише за взаємною згодою Сторін і оформляються додатковим договором, який є невід'ємною частиною цього Договору.

4.3. Внесення змін та/чи доповнень до цього Договору здійснюється в тому ж порядку як і його укладення.

5. ПРИПИНЕННЯ ДОГОВОРУ

5.1. Цей Договір припиняється у разі:

5.1.1 закінчення строку його дії;

5.1.2 досягнення цілей співробітництва;

5.1.3 невиконання суб'єктами співробітництва взятих на себе зобов'язань;

5.1.4 відмови від співробітництва однієї із Сторін, відповідно до умов цього Договору, що унеможливує подальше здійснення співробітництва;

5.1.5 банкрутства утворених у рамках співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;

5.1.6 нездійснення співробітництва протягом року з дня набрання чинності цим Договором;

5.1.7 прийняття судом рішення про припинення співробітництва.

5.2. Припинення співробітництва здійснюється за згодою Сторін в порядку, визначеному Законом України «Про співробітництво територіальних громад», та не повинно спричиняти зменшення обсягу та погіршення якості надання послуг.

Продовження Додатку А

5.3. Припинення співробітництва Сторони оформляють відповідним договором у кількості _____ примірників, кожен з яких має однакову юридичну

(зазначається кількість примірників договору)

силу.

Один примірник договору про припинення співробітництва _____ рада

(найменування суб'єкта співробітництва)

надсилає Мінрегіону упродовж _____ робочих днів після підписання його

(зазначається строк)

Сторонами.

6. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СТОРІН ТА ПОРЯДОК РОЗВ'ЯЗАННЯ СПОРІВ

6.1. Усі спори, що виникають між Сторонами з приводу виконання умов цього Договору або пов'язані із ним, вирішуються шляхом переговорів між Сторонами, а у випадку недосягнення згоди між ними – у судовому порядку.

6.2. Сторони несуть відповідальність одна перед одною відповідно до чинного законодавства України.

6.3. Сторона звільняється від відповідальності за порушення зобов'язань за цим Договором, якщо вона доведе, що таке порушення сталося внаслідок дій непереборної сили або випадку.

6.4. У разі виникнення обставин, зазначених у пункті 6.3 цього Договору, Сторона, яка не може виконати зобов'язання, передбачені цим Договором, повідомляє іншу Сторону про настання, прогнозований термін дії та припинення вищевказаних обставин не пізніше _____ днів з дати їх настання і припинення.

(зазначається строк)

Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення позбавляє Сторону права на звільнення від виконання своїх зобов'язань у зв'язку із виникненням обставин, зазначених у пункті 6.3 цього Договору.

7. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

7.1. Усі правовідносини, що виникають у зв'язку з виконанням цього Договору і не врегульовані ним, регулюються нормами чинного законодавства України.

7.2. Цей Договір укладений на _____ аркушах у кількості _____ примірників, з

(зазначається кількість аркушів)

(зазначається кількість примірників)

розрахунку по одному примірнику для кожної із Сторін та один примірник для Мінрегіону, які мають однакову юридичну силу.

7.3. _____ рада надсилає один примірник

(найменування суб'єкта співробітництва)

цього Договору до Мінрегіону для внесення його до реєстру про співробітництво територіальних громад упродовж _____ робочих днів після підписання

(зазначається строк)

його Сторонами.

8. ЮРИДИЧНІ АДРЕСИ, БАНКІВСЬКІ РЕКВІЗИТИ ТА ПІДПИСИ СТОРІН