



УДК 336.1:352

**Дегтяр Андрій Олегович**

завідувач кафедри менеджменту і адміністрування  
Харківської державної академії культури,  
доктор наук з державного управління, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України

**Соболь Роман Георгійович**

доцент кафедри економічної теорії та фінансів  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
кандидат наук з державного управління, доцент

**ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ОТГ**

*Анотація.* У статті проаналізовано роль територіальної громади у становленні системи місцевого самоврядування, розроблено теоретико-методологічні підходи до визначення рівня спроможності об'єднаної територіальної громади, що ґрунтуються на підставі комплексної оцінки спроможності політичної, економічної, цілісно-духовної систем та їх ресурсного потенціалу. Установлено шляхи формування спроможності об'єднаної територіальної громади й перехід їх на економічний саморозвиток. Запропоновано форми, методи та механізми співробітництва об'єднаної територіальної громади та органів місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* децентралізація, фінансове забезпечення, ресурсний потенціал, об'єднана територіальна громада, спроможність об'єднаної територіальної громади, формування спроможності об'єднаної територіальної громади в умовах децентралізації.

**Degtyar A.O., Sobol R.G. Financial support of the united territorial communities**

*Annotation.* The article analyzes the role of the territorial community in the establishment of a local government system, develops theoretical and methodological approaches to determining the level of ability of a unified territorial community based on a comprehensive assessment of the ability of political, economic, holistic spiritual systems and their resource potential. The ways of formation of the ability of the united territorial community and their transition to economic self-development have been established. The forms, methods and mechanisms of cooperation of the united territorial community and local self-government bodies are proposed.

*Key words:* decentralization, financial support, resource potential, united territorial community, capacity of the united territorial community, formation of the capacity of the united territorial community in the conditions of decentralization.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Серед проблем формування сучасної системи організації влади на місцях значна увага нада-



ється реформуванню системи місцевого самоврядування, що визначатиме дальший стабільний розвиток українського суспільства.

Питання ефективності публічного управління регіональним розвитком і прозорості механізму фінансового забезпечення та стимулювання розвитку територій залишається актуальним для вітчизняних реалій. Упроваджена система реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні висуває низку питань щодо вирішення наявних проблем розвитку територій, які неспроможні повним обсягом виконувати як власні, так і делеговані їм повноваження.

Основною причиною в такій ситуації є недостатній обсяг фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення виконання покладених на органи місцевої влади завдань та обов'язків щодо підтримки як економічного, так і соціально-культурного розвитку на місцях. Вирішення цієї проблеми лежить у площині залучення додаткових фінансових ресурсів. Це дозволить місцевим органам влади суттєво поліпшити соціальну інфраструктуру на місцях, збудувати чи відремонтувати школи, дитячі садочки та вирішити інші значущі й першочергові проблеми, які місцеві бюджети подолати самостійно не спроможні.

У зв'язку з реалізацією реформи децентралізації державного управління, зокрема бюджетної децентралізації, значна частина повноважень і відповідальності у фінансовій та бюджетній сферах перейшли «на місця», зокрема в новостворені об'єднані територіальні громади (ОТГ), і з'являється чимало складних проблем їх функціонування, від вирішення яких залежить загалом соціально-економічний розвиток країни.

Однією з перших є проблема належного виконання територіальною громадою своїх функцій, що переплітається з питаннями наповнення бюджету ОТГ, формування фінансових ресурсів, достатніх для належного фінансування нагальних соціальних потреб громад на основі принципу суб-



сидіарності, реалізації програми їх економічного, технологічного розвитку. Тому ОТГ потрібно, по-перше, мати реальні можливості для формування певного обсягу фінансових ресурсів, щоб бути фінансово спроможними, а по-друге, мати законодавчо визначені повноваження як суб'єкта влади, що і є першочерговими завданнями реформ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми формування фінансової спроможності та бюджету територіальних об'єднаних громад в Україні упродовж останнього періоду досліджуються широким колом науковців і практиків, таких як О. Артюх, О. Василик, О. Гетманець, Я. Казюк, О. Кириленко, В. Кравченко, О. Кузьменко, І. Лопушинський, О. Мороз, В. Ніколенко, А. Нестеренко, А. Нечай, О. Орлюк, К. Павлюк, В. Плаксієнко, О. Сунцова, Н. Ткаченко та інші.

Питання формування бюджету та його ефективного функціонування висвітлено в різноманітних законодавчих актах України. Правовою основою, що регламентує управління фінансами територіальних громад, є зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, закони України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад» та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблематика фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад перебуває у фокусі уваги політиків, публічних службовців і суспільства загалом, проте досі чітко не з'ясовано, наскільки достатнім є таке фінансове забезпечення за різними напрямками розвитку ОТГ. З цією



метою важливо встановити не тільки кількісні обсяги й пропорції досліджуваних процесів, а й зв'язок складових фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні.

**Формулювання цілей статті.** Основною метою дослідження є визначення перспектив і заходів щодо залучення коштів для соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Децентралізація стала справжнім шансом для економічного відновлення міст і сіл України. Уперше за роки незалежності кожна адміністративно-територіальна одиниця одержала можливість самостійно розпоряджатися заробленими коштами, бути господарем на власній землі. За останні п'ять років (квітень 2014 – квітень 2019) проведення реформи децентралізації в Україні утворилося 888 об'єднаних територіальних громад, у 60-х з яких на 30 червня 2019 року призначено перші місцеві вибори. Відповідно до загальноєвропейської практики проведення реформ щодо місцевого самоврядування це є одним із найвищих досягнень за кількістю згрупованих ОТГ за такий нетривалий відрізок часу. Однак така швидкість укрупнення не гарантує, що територіальні общини зможуть повним обсягом забезпечити всі свої потреби.

Тому потрібно навчатися фінансової спроможності – формування ефективних бюджетів, контролю їх виконання, публічного звітування за використання бюджетних коштів.

Слід усвідомлювати, що без посилення зацікавленості новоствореного органу влади в залученні якомога більшої кількості фінансових ресурсів наповнення бюджету ОТГ не збільшиться.

Роль ОТГ у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території на сучасному етапі є ключовою. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені 2014 року, а практична реалізація роз-



почалася з 2015 року, виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ Урядом країни. Реформу децентралізації спрямовано на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних і доступних публічних послуг [1].

Окремі вчені зазначають, що невеликий обсяг доходів не дає реальних можливостей регіональній владі бути фінансово невіддільною та діяти в регіонах, впливаючи на соціально-економічні процеси. Доступ на ринки запозичень стримується через високі ставки, сплата яких перевищує навантаження на місцеві бюджети. Надходження від комунальних підприємств не завжди покривають витрати на їх утримання. Механізм використання бюджетних коштів не забезпечує задоволення суспільних потреб [2].

До основних перешкод для досягнення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сучасному етапі віднесено такі: невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад цілям підвищення їх фінансової спроможності; відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій; суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості; неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна й горизонтальна розбалансованість; мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій [3].

В Україні, як уже зазначалося, практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась усередині 2015 р. 2016 року відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їх кількість зросла у 2,3 рази.



Станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад. Після ухвалення низки нормативно-законодавчих актів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. Так, станом на кінець травня 2017 р. в Україні утворилось 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів. Найбільшу кількість ОТГ було створено в Тернопільській (36 ОТГ), Дніпропетровській (34 ОТГ), Житомирській (32 ОТГ), Хмельницькій (26 ОТГ), Львівській (25 ОТГ), Вінницькій та Запорізькій (по 24 ОТГ) областях. Сумарна частка перших трьох із зазначених регіонів становить чверть (24,6 %) всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед них – Київська (2 ОТГ), Харківська та Закарпатська (по 5 ОТГ) області [4].

Проте процес продовжувався, і на початок 2018 року було створено 710 громад, в яких проживало 6,1 млн. осіб (14,4% від загальної кількості населення України) [5]. На 01 січня 2019 року вже налічувалося 876 ОТГ, в яких проживає 9 млн. осіб (25,5% відсотків населення без урахування тимчасово окупованої території) [6].

На сьогодні потребують опрацювання питання залучення коштів для розвитку сільських територій та стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад.

2016 року субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад складала 1 млрд грн, який був розподілений між бюджетами 159 ОТГ (пропорційно до площі території громади та кількості сільського населення в такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих чинників). 2017 року обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ було передбачено в розмірі 1,5 млрд. грн., при цьому фінансування із загального фонду Державного бюджету складало лише 0,5 млрд. грн., а решта 1 млрд. грн. – зі спеціального фонду. Ці кошти було розпо-



ділено між 366 ОТГ, відтак кожна громада отримала менше коштів, ніж минулого року [7].

У 2018 році обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ склав 1,9 млрд. грн., проте вони вже розподілялися між 665 громадами [8]. На 2019 рік передбачається виділення на ці цілі вже 2,1 млрд. грн, але й кількість громад, між якими будуть розподілятися ці кошти теж зростає – передбачається, що їх кількість складе не менше, ніж 780 [6].

Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме мотивацію громад до об'єднання та їх можливості щодо соціально-економічного розвитку, а відтак погіршуватиме очікування від реформ. Тому нагальною проблемою є вдосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад і забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

На сьогодні майже відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад і спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Зокрема це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад [9].

Раціональне управління фінансовими ресурсами опосередковує процес діяльності всіх суб'єктів управління щодо формування фінансових ресурсів, створення, нарощування й ефективного використання фінансових ресурсів [2]. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто не спроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службов-





ців органів місцевого самоврядування, надання їм потрібної консультативної та методичної допомоги з боку органів виконавчої влади й фінансування підготовки фахівців у закладах вищої освіти.

Залучення інвестицій в об'єднану територіальну громаду потрібне насамперед для впровадження інноваційних складових у різних сферах економіки та соціально-культурного розвитку територій, заміщення ними застарілих, малопродуктивних виробництв, продукція яких не є конкурентоздатною [10].

Фінансовий ресурс територіальної громади створюється за рахунок джерел, що його наповнюють. Однак для визначення фінансових можливостей територіальної громади в забезпеченні її соціально-економічного розвитку цього недостатньо. Важливо визначити її реальні та потенційні фінансові можливості.

Оскільки у вітчизняній економічній літературі зустрічаються різні визначення економічної сутності таких понять, як «реальні фінансові можливості», «потенційні фінансові можливості» суб'єктів господарювання, вважаємо за доцільне обґрунтувати власне трактування таких термінів щодо визначення фінансових можливостей територіальної громади:

– реальні фінансові можливості визначаються загальним обсягом усіх фінансових ресурсів, які надійшли на встановлений період часу від джерел, що його формують, і перебувають у розпорядженні місцевих органів влади та можуть бути ними використані для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади;

– потенційні фінансові можливості територіальної громади становлять собою розрахункову величину загального обсягу фінансових ресурсів, які можуть бути одержані в результаті ефективного використання всіх джерел, що його наповнюють, упровадження нових технологій, інноваційних процесів удосконалення системи управління фінансовими ресурсами територіальної громади.





Кожна з виокремлених груп суб'єктів економіки (підприємства, населення, домашні територіальної громади) може формувати свій власний фінансовий потенціал, використовуючи для цього кращі досягнення у сфері управління фінансовими ресурсами на всіх етапах здійснення виробничо-господарських процесів.

Досліджуючи фінансові можливості територіальної громади на перспективу, важливо враховувати також незадіяні у виробничо-господарському обігу такі ресурси території, як наявність природних ресурсів, корисних копалин, що 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 має базуватися на прогнозованих розрахунках доцільності їх використання на визначений період часу з урахуванням витрат на реалізацію. Методологія розрахунку таких заходів передбачає можливість використання методів оцінювання ефективності інвестиційних проектів, пов'язаних із залученням нових джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади.

З метою підвищення інвестиційної привабливості територій громадам потрібно:

- за підтримки наукових установ розробити перспективні програми розвитку ОТГ та інструментарій їх реалізації;
- формувати позитивний імідж громади та популяризувати його серед потенційних інвесторів;
- забезпечувати розвиток інфраструктури підтримки інвестиційної діяльності;
- визначати пріоритети та потреби територій в ефективних інвестиціях, здійснювати підготовку інвестиційних пропозицій та проектів;



- створювати сприятливі умови для ведення бізнесу та інвестування капіталу в економіку ОТГ суб'єктами господарювання різних форм власності;
- залучати перспективних іноземних інвесторів;
- задіяти всі можливі в межах чинного нормативно-правового поля механізми та інструменти сприяння процесу інвестування на прозорих та цивілізованих засадах;
- здійснювати моніторинг інвестиційної діяльності та додатково стимулювати залучення інвестицій для вирішення проблем соціально-економічного розвитку громади, насамперед пріоритетних;
- забезпечувати надання належної інформації потенційним інвесторам всіма доступними засобами.

До основних пріоритетів щодо залучення інвестицій у громади належать:

- упровадження енерго- та ресурсозбережних технологій у соціально-побутовій сфері сільських територій;
- задіяння інноваційних технік та технологій в усіх галузях економіки територіальних громад регіону (насамперед у сільськогосподарському виробництві, промисловості, сфері послуг);
- реалізація проектів, пов'язаних із розвитком туристичної та рекреаційної сфери;
- розвиток переробної галузі в агропромисловому комплексі;
- раціональне та ефективне використання невідновлювальних ресурсів, насамперед корисних копалин та мінеральних вод;
- розбудова комунікаційно-інфраструктурних складових, зокрема доріг, інших транспортних комунікацій, систем зв'язку тощо.

З метою забезпечення сталого розвитку громад основними напрямками діяльності місцевих органів влади в інвестиційному процесі мають бути:



- визначення пріоритетних напрямків залучення іноземних і вітчизняних інвестицій шляхом проведення всебічного аналізу соціально-економічного стану та інвестиційного потенціалу території;
- участь у розробленні та сприяння реалізації інвестиційних проєктів, які мають пріоритетне значення для громади;
- надання допомоги суб'єктам підприємницької діяльності в розробленні інвестиційних проєктів та пошуку інвесторів для їх реалізації.

Пошук інвесторів слід здійснювати за такими напрямками:

- участь у міжнародних виставках, економічних та інвестиційних форумах із залученням суб'єктів господарювання всіх форм власності;
- забезпечення наявності інформації про громаду та інвестиційні проєкти (пропозиції) в мережі Інтернет;
- використання міжнародних, міжрегіональних зв'язків членів громади.

**Висновки з даного дослідження.** Урахування чинників підвищення інвестиційної привабливості територій, упровадження запропонованих заходів формування їх привабливого інвестиційного іміджу, визначення основних пріоритетів для залучення інвестицій в громади сприятиме:

- самодостатності територіальних громад;
- ефективному використанню наявних у них ресурсів;
- зростанню рівня зайнятості населення за місцем проживання;
- інноваційно-інвестиційному спрямуванню розвитку територій;
- оптимальному узгодженню потреб, ресурсів, інноваційних технік і технологій та направленню їх на вирішення пріоритетних проблем ОТГ, що в результаті стане в подальшому основою їх сталого розвитку.

**Перспективи подальших розвідок.** Подальші дослідження будуть спрямовані на уточнення методики оцінювання фінансових можливостей територіальної громади від використання незадіяних на момент дослі-



дження ресурсів та оцінювання ефективності інвестиційних проектів, пов'язаних із залученням нових джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3332014](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3332014)
2. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення / Т. В. Гургула // Науковий вісник Мукачівського державного університету. – Сер. Економіка. – Вип. 1 (7). – С. 132—136.
3. Сторонянська І. З. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи / І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий // Регіональна економіка. – 2014. – №3. – С. 228-238.
4. Сайт Державної служби Статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 січня 2018 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/Decentralizationgovua/12-2018>
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2019 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/359/10.01.2019.pdf>
7. Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/novyna/proproblem-yobyednannya-terytorialnyh-gromad-na-zasidanni-pravlinnya-kyyvskogo-rv-amu>
8. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/prozatverdzhennya-rozpod>
9. Місцеві бюджети за підсумками 4-х місяців 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/mis-cevi-byudzhety-za-pidsumkamy-4-h-misyasiv-2018-roku>
10. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати другої хвилі соціологічного опитування / Київський міжнародний інститут соціології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Ana-litychnyi>

**Statement of the problem.** Among the problems of the formation of a modern system of organization of local power, considerable attention is paid to the reform of the system of local self-governance, which will determine the further stable development of Ukrainian society.

**Urgency.** The question of the effectiveness of public governance of regional development and the transparency of the financial support mechanism



and the stimulation of the development of territories remains relevant for national realities.

The implemented system of reforming local self-government and the administrative-territorial system in Ukraine raises a number of issues concerning the solution of existing problems in the development of territories, which, as a whole, carry out both their own and delegated powers.

**The purpose of the article and the task.** The main objective of the study is to determine the prospects and means of attracting funds for the socio-economic development of the united Territorial Communities.

**Summary.** Decentralization has become a real chance for economic integration of cities and villages in Ukraine. For the first time in the years of independence, each administrative-territorial unit has the opportunity to independently roll out the earned funds, to be owners of their own land. During the last three years of the decentralization reform in Ukraine, 665 united territorial communities have been formed, 51 of which, as of December 1, 2017, have designated the first local elections. In keeping with the pan-European practice of reforming local self-governance, this is one of the highest achievements in terms of the number of grouped UTC for such a short period of time. However, this rate does not guarantee that the territorial communities will be able to fully meet their needs.

Therefore, it is necessary to study the financial capacity - the formation of effective budgets, control over their implementation, public reporting on the use of budget funds. It should be realized that without increasing the interest of the new government body in attracting as many financial revenues as possible, the budget of the UTC will not increase.

The main obstacles to the effectiveness of financial support for the development of territorial communities at the present stage are the following: the inconsistency of modern trends in the formation of incomes of local budgets of ru-



ral communities for the purpose of increasing their financial capacity; lack of incentives for effective use of own financial potential of territories; significant differentiation of territorial communities at the level of budget security; ineffective-on the structure of local budgets in the region, as well as their vertical and horizontal imbalances; scanty amounts of expenditures of local budgets of territorial communities for financing development of territories.

A rapid increase in the number of UTC without a proportional increase in the subvention for infrastructure development will reduce the motivation of communities to unite and their opportunities for socio-economic development, thus worsening the expectations of reforms. Therefore, the urgent problem is to improve the mechanism of state financial support for the voluntary association of territorial communities and to ensure stable sources of such support.

At present, there is almost no adequate staffing of the local self-government bodies of the united territorial communities, the lack of qualifications of local government officials for implementing new functions is emphasized.

**Conclusions and outcomes.** Taking into account the factors of increasing the investment attractiveness of the Territory, introducing the proposed measures for the formation of their attractive investment image, identifying the main priorities for attracting investments into the community, will promote: self-sufficiency of territorial communities; efficient use of their available resources; increase in the level of employment of the population at the place of residence; innovation and investment direction of territorial development; optimal coordination of needs, resources, innovative techniques and technologies and directing them to address the priority issues of UTC, which will eventually become the basis of their sustainable growth.