

ДЕМОГРАФІЯ, ЕКОНОМІКА ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА І ПОЛІТИКА

УДК 332.02

DOI: <https://doi.org/10.32782/easterneurope.32-15>

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ: ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТА МЕХАНІЗМІВ РОЗПОДІЛУ КОШТІВ

UNITED LOCAL COMMUNITIES: ASSESSMENT OF FINANCIAL CAPACITY AND FUND DISTRIBUTION MECHANISMS

Полякова С.В.

кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник,
Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи Національної академії наук України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4630-642X>

Когатько Ю.Л.

кандидат географічних наук,
старший науковий співробітник,
Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи Національної академії наук України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3392-9783>

Poliakova Svitlana

Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine

Kohatko Yurii

Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine

Децентралізація влади в Україні відбувається на тлі загальної важкої економічної ситуації. За таких умов питання створення спроможних територіальних громад, здатних фінансувати власні видатки і передусім видатки розвитку, набувають особливої гостроти та актуальності. Метою статті є оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад і розроблення на цій основі пропозицій щодо удосконалення механізмів розподілу коштів у громаді в контексті їх спрямування на покращення умов проживання населення відповідно до визначених пріоритетів. Для досягнення поставленої мети в роботі оцінено чинні механізми розподілу коштів у громаді та розроблено модель матриці визначення пріоритетності потреб громади, що є новизною проведеного дослідження. В роботі оцінено фінансову спроможність територіальних громад, утворених протягом 2015–2019 рр.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, умови проживання, видатки розвитку, потреба, визначення пріоритетності потреб, фінансування потреб, матриця пріоритетності потреб.

Децентрализация власти в Украине происходит на фоне общей тяжелой экономической ситуации. При таких условиях вопрос создания достойных территориальных общин, способных финансировать собственные расходы и прежде всего расходы развития, приобретают особую остроту и актуальность. Целью статьи является оценивание финансовой состоятельности объединенных территори-

альных общин и разработка на этой основе предложений по совершенствованию механизмов распределения средств в общине в контексте их направления на улучшение условий проживания населения в соответствии с определенными приоритетами. Для достижения поставленной цели в работе оценены действующие механизмы распределения средств в общине и разработана модель матрицы определения приоритетности потребностей общины, что является новизной проведенного исследования. В работе оценена финансовая состоятельность территориальных общин, образованных в течение 2015–2019 гг.

Ключевые слова: объединенная территориальная община, условия проживания, расходы развития, потребность, определение приоритетности потребностей, финансирование потребностей, матрица приоритетности потребностей.

Decentralization of authority in Ukraine takes place against the background of the general difficult economic situation caused by both internal unrest and the global crisis provoked by the Coronavirus Epidemic. Under such conditions, the issue of creating local communities capable of financing their own expenditures, and especially development expenditures, becomes acute and relevant. The purpose of the article is to develop proposals for improving the mechanisms of distribution of funds in the community in the context of their direction to improve the living conditions of the population in accordance with the identified priorities. To achieve this goal, it is proposed to use a matrix of priority needs of the community, which is a novelty of the study. The following methods were used in the article: analysis and synthesis (to collect and systematize the results of existing research); statistical (for statistical data processing); comparison (to compare indicators for different groups of communities); matrix (to determine the priority of community needs). The paper evaluates the financial capacity of local communities formed during 2015–2019. It is determined that large communities, with a population of more than 5,000 people, with an area of 400 km² and more, have the highest level of socio-economic capacity. According to two other criteria, the solvency index and the share of local taxes and fees, the leaders are small communities that have production on their territory, recreational areas, and so on. It is proved that the important point is the organization of management of available resources. Because in the end, the living conditions in the territory are determined not only and not so much by the availability of resources, but by the efficiency and directions of their use. It was found that the current mechanism of distribution of “free” funds is based on a purely subjective approach and is based on “existing needs”. Strategic documents are often only formally used in the budget process. To minimize the miscalculations in the current and strategic planning of the integrated development of the united local communities, it is proposed to use the matrix method of determining the priority of needs. The number of blocks of the matrix and the levels of needs for each block are variables and depend on the specific situation in the community. The presence in the matrix of information about the cost of meeting each need will allow make decisions with a certain amount.

Key words: united local community, living conditions, development expenditures, need, needs prioritization, needs financing, needs priority matrix.

Постановка проблеми. У 2020 р. стартував другий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Одним із основних завдань цього етапу є створення громад, спроможних взяти на себе більшість повноважень, ефективно використовувати ресурси та нести відповідальність за прийняті рішення. Відбулось укрупнення територіальних громад і районів, однак немає чіткого розуміння того, наскільки укрупнені громади будуть життєздатними, чи зможуть вони забезпечити для громадян надання послуг на належному рівні та покращення умов проживання. На початку реформ було розроблено критерії визначення фінансової спроможності об'єднаних громад, проте нині таку методологію застосовувати неможливо через зміну підходів до формування ОТГ. В такій ситуації кожній громаді вкрай важливо ефективно використовувати наявні ресурси, визначати пріоритети спрямування коштів для максимального задоволення поточних і перспективних потреб населення, що обумовило актуальність роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з проблемами реформу-

вання адміністративно-територіального устрою в Україні, створенням спроможних громад, увійшли до кола інтересів вітчизняних учених відносно нещодавно, проте викликають зацікавленість не лише дослідників, але й практиків. Зокрема, оцінюванню можливих ризиків та розробленню механізмів розвитку територіальних громад в умовах децентралізації присвячено праці фахівців ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього» НАН України [1], роботи Г. Макарова [2]. Результати аналізу системи управління фінансами в ОТГ представлені в публікації В. Зубенка, А. Корнієнка, В. Голинського [3]. Питання спроможності територіальних громад вивчає А. Павлюк [4], міжнародний досвід реформування місцевого самоврядування висвітлено у роботах А. Ткачука [5], Ю. Ганущака [6, 7]. Л. Гладченко та О. Тимченко узагальнили висновки аудиторських перевірок ОТГ та систематизували типові проблеми у сфері управління фінансами [8].

Проблематиці розвитку сільських поселень в умовах децентралізації присвячено низку публікацій фахівців Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. Птухи НАН України. Зокрема, Т. Заяць розглядає можливі сценарії

розвитку сільських поселень в умовах децентралізації управління, їх вплив на організацію життєдіяльності сільських громад, сформований потенціал до саморозвитку [9]. О. Дяченко досліджує вплив фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень шляхом аналізу зрушень у фінансовому забезпеченні як умови розвитку населених пунктів, оцінювання збалансованості дохідної та видаткової частин сільських бюджетів як вимоги фінансової спроможності сільських громад протистояти дестабілізаторам розвитку [10].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте невирішеними залишаються багато питань, зокрема вироблення ефективних механізмів розподілу коштів, які б забезпечували задоволення потреб населення та покращення умов проживання у громаді, що потребує подальших досліджень у цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад і розроблення на цій основі пропозицій щодо удосконалення механізмів розподілу коштів у громаді в контексті їх спрямування на покращення умов проживання населення відповідно до визначених пріоритетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні завершився черговий етап реформування адміністративно-територіального устрою. За даними Міністерства розвитку громад та територій України, у 2015–2019 рр. створено 982 територіальні громади, в яких проживають 11 млн. осіб; 12 червня 2020 р. Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, в Україні утворено 1 469 територіальних громад, які покривають усю територію країни [11].

Очевидно, що процес формування громад є тривалим і непростим, адже від самого початку реформування було зрозуміло, що він буде відбуватися швидко та відносно безконфліктно там, де об'єднуюватимуться більш-менш рівнозначні за рівнем розвитку території. Проте частина територій у країні належить до так званих неперспективних, об'єднання з якими є невідгідним для інших. В такому разі виникають проблеми та непорозуміння.

На першому етапі децентралізації під час об'єднання територій у територіальні громади користувались критеріями, затвердженими у Постанові КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214. Директоратом з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону було підготовлено Методичні рекомендації [12]. Вони містять основні показники, які визначають соціально-економічну спроможність територіальних громад, порядок та критерії оцінювання рівня

їх спроможності, проте вони мають виключно інформаційний характер та не встановлюють норм права. За цими критеріями проводилось оцінювання фінансової спроможності ОТГ протягом 2015–2019 рр. та у 2020 р. Проте на нинішньому етапі децентралізації, а саме запровадження нового адміністративно-територіального устрою, потрібні нові підходи та методологія оцінювання результатів реформування й можливостей забезпечення розвитку територій, гідних умов проживання для населення.

Незважаючи на те, що межі районів змінено відповідно до нового адміністративно-територіального устрою, території укрупнено та фактично ліквідовано малі громади, оцінювання фінансової спроможності громад, що функціонували до цього етапу реформування, має інтерес, оскільки фахівці (як теоретики, так і практики) не виключають можливості повернення до меж громад кінця 2020 р. Критеріями утворення нових районів були розташування в межах однієї області, охоплення щонайменше 150 тисяч жителів, компактність і нерозривність території. До районів, як правило, зараховували громади, розташовані в 60-кілометровій зоні доступності від районного центру.

Таким чином, фінансову спроможність нових територіальних утворень не розраховували та не брали до уваги, тому достеменно невідомо, чи зможуть новоутворені громади фінансово забезпечувати власне функціонування та покращувати умови проживання населення. Такі розрахунки можна буде здійснювати тільки за результатами 2021 р.

За критеріями Мінрегіону, найбільш життєздатними є великі ОТГ з чисельністю населення більше 5 000 осіб, площею 400 км² і більше (рівень спроможності дорівнює 1), адже вони вже на старті мали перевагу за двома параметрами з чотирьох, а за двома іншими (індекс податкоспроможності та частка місцевих податків і зборів) у лідери могли виходити й малі громади, які мають на своїй території об'єкти, що забезпечать надходження до бюджетів ОТГ (виробництва, рекреаційні зони тощо). Також не слід відкидати організацію управління наявними ресурсами, адже, зрештою, умови проживання на території визначаються не тільки і не стільки наявністю ресурсів, скільки ефективністю й напрямками їх використання.

Для забезпечення порівнянності показників експертами сформовано 5 груп громад залежно від кількості населення: 1 група – населення понад 15 тис. осіб, 2 група – від 10 до 15 тис. осіб, 3 група – від 5 до 10 тис. осіб, 4 група – до 5 тис. осіб, 5 група – ОТГ міст обласного значення. За офіційними даними 2019 р., найбільше створено громад із населенням саме до 5 000 осіб, а саме 36% (288 з 806), у них проживає 11,8% від усього населення ОТГ [13].

Очевидно, що це сільські громади, де інші індикатори, за якими оцінюється спроможність

(площа, індекс податкоспроможності, частка місцевих податків та зборів), з вищим ступенем ймовірності можуть бути нижчими за аналогічні в громадах селищ та міст, тобто вже на момент створення ці громади за інших рівних умов мали підвищені ризики потрапляння до категорії з низьким та середнім рівнями спроможності.

За показниками бюджетної діяльності можна оцінити фінансовий потенціал ОТГ, тобто спроможність самозабезпечення за рахунок ресурсів, що генеруються на її території. Одним із головних індикаторів є величина доходів загального фонду в розрахунку на одного мешканця, а саме співвідношення обсягу надходжень (без урахування трансфертів) та кількості населення території. За цим показником малі громади поступаються лише громадам міст обласного значення (рис. 1).

Проте між малими громадами існує різька диференціація у рівні доходів на одного мешканця. Так, якщо по тих же громадах міст обласного значення різька між найвищим і найнижчим показниками становить 3,2 рази, то по малих громадах – аж 47 разів.

Хоча за показником доходів на одного мешканця малі громади (4 група) вигідно виділяються на фоні інших, слід мати на увазі, що в абсолютному вимірі їх сумарні доходи є істотно меншими, отже, вони мають менші можливості забезпечення своїх потреб. Скажімо, їм набагато важче обладнати полігон для побутових відходів, оскільки вартість, включаючи проєктну документацію, є приблизно однаковою як для громади до 5 тисяч осіб, так і для ОТГ кількостю 5–10 тисяч мешканців. Так, найменш численні громади (до 5 тисяч осіб, група 4) в середньому за рік акумулювали 16,2 млн. грн., із населенням

від 5 тис. до 10 тис. осіб (3 група) – 30,8 млн. грн., а ОТГ міст обласного значення – 418,5 млн. грн.

За відносним показником, а саме середнім розміром видатків на 1 мешканця, вирізняються лише ОТГ міст обласного значення, де надходження склали 9,1 тис. грн., в решті чотирьох груп вони коливалися в діапазоні 6 100–6 400 грн. Водночас за показником доходів загального фонду на одного мешканця саме у малих громадах спостерігається різька диференціація, адже різька між найвищим і найнижчим значеннями становить 19 разів (рис. 2).

Як уже зазначалося, спроможність громад залежить не лише від доходів, але й від ефективності управління й розподілу надходжень. Для забезпечення прийняття результативних управлінських рішень необхідно мати команду професіоналів, що потребує певних фінансових витрат. Малі громади здебільшого наймають на роботу працівників, що проживають на території громади, оскільки для залучення управлінців з іншої місцевості необхідно не лише мати фінансові можливості для оплати їх праці (яка коштує зазвичай дорожче), але й забезпечити житлом, як це практикується з медичними, педагогічними працівниками. У малих громадах середній показник видатків на утримання апарату управління у розрахунку на одного мешканця у 2019 р. становив 1 390 грн., що майже вдвічі перевищує аналогічний по групі 5, а диференціація управлінських витрат громад, віднесених до 4 групи, становить більше 15 разів (рис. 3).

Про високе навантаження бюджетів малих ОТГ управлінськими видатками свідчить показник співвідношення видатків на утримання апарату управління з фінансовими ресурсами ОТГ (доходами загального фонду без трансфертів з

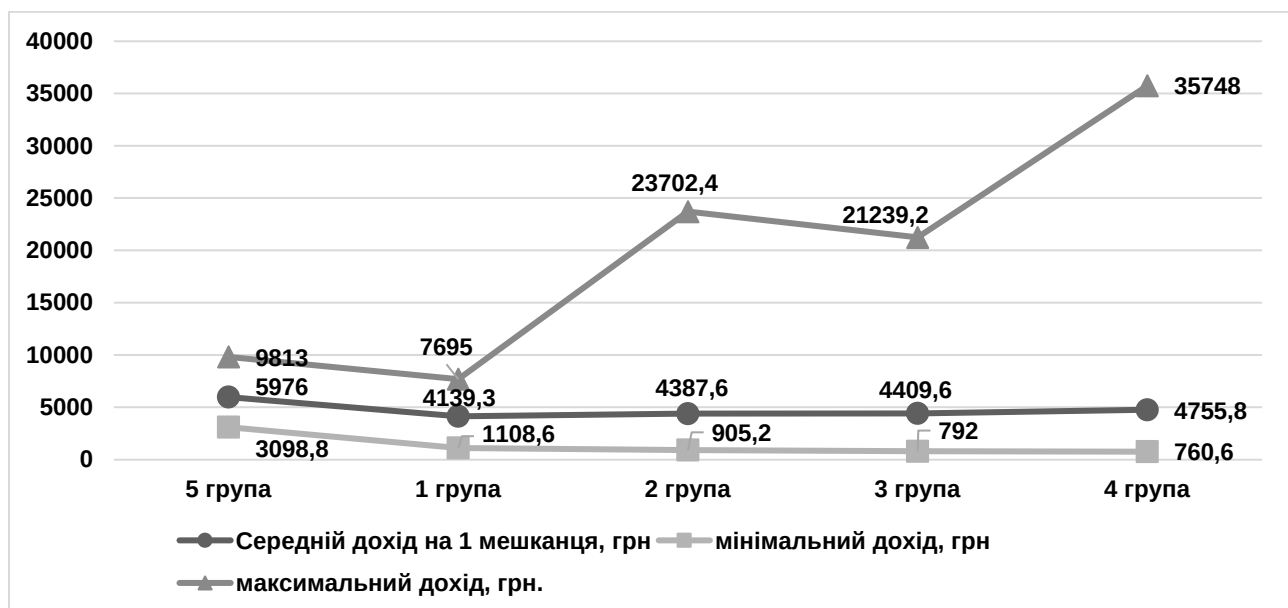


Рис. 1. Доходи загального фонду громад у розрахунку на 1 мешканця, грн., 2019 р.

Джерело: побудовано авторами за даними джерела [13]

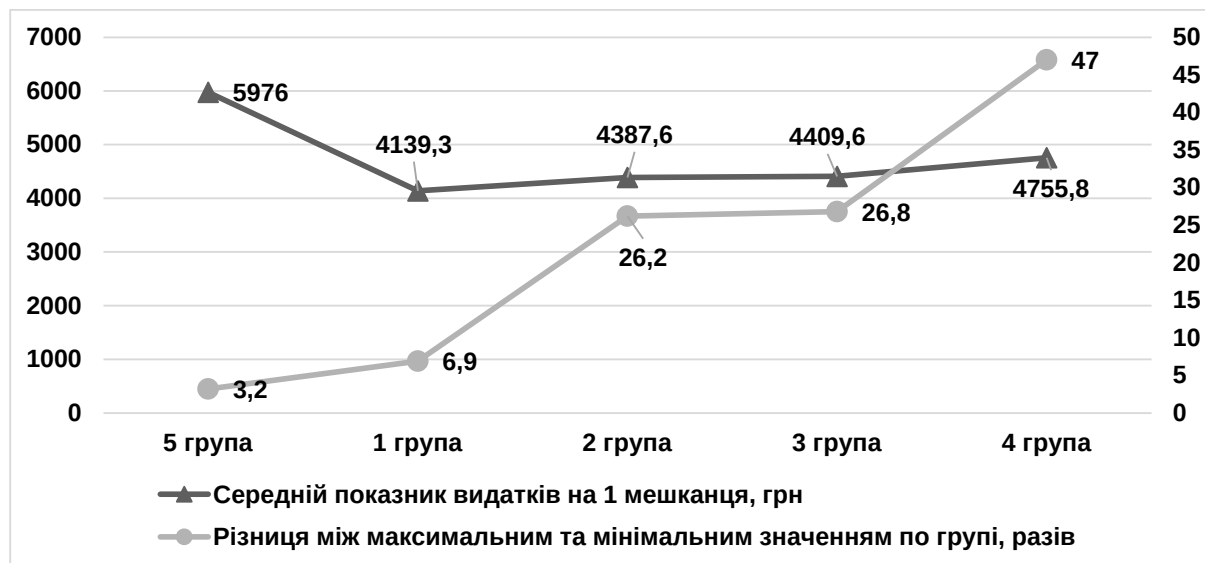


Рис. 2. Середній показник витрат на 1 мешканця у відповідній групі ОТГ (грн.) та різниця між максимальним та мінімальним значеннями по групі, 2019 р.

Джерело: побудовано авторами за даними джерела [13]

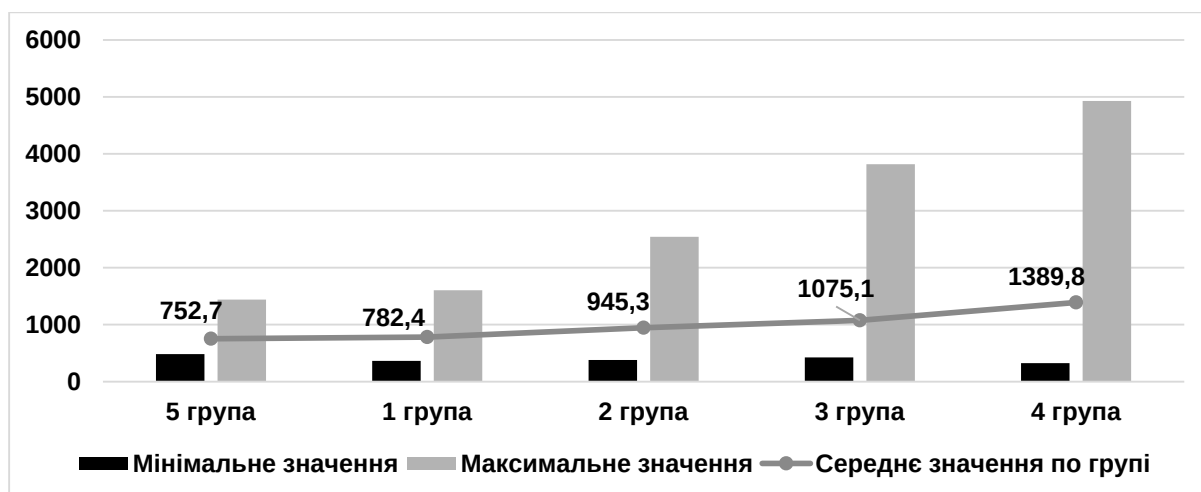


Рис. 3. Витрати на утримання апарату управління (у розрахунку на 1 мешканця), грн., 2019 р.

Джерело: побудовано авторами за даними джерела [13]

державного бюджету). Так, якщо в середньому по всіх громадах середній рівень витрат становить 20%, то в найменш численних (група 4) – вже майже 30%, у групі 3 – чверть. Водночас у містах обласного значення показник становить 12,6% (рис. 4).

Хоча середній показник управлінських витрат становить 20%, формується він переважно за рахунок великих громад. Так, якщо у 1 групі 46,3% ОТГ, у яких витрати на управління перевищують середні, у 2 групі – 68,8%, у 3 – вже 81,3%, то у 4 – 91,7% (по містах обласного значення таких 37%).

Найбільшою статтею управлінських витрат є заробітна плата з нарахуваннями. Якщо до неї додати ще заробітну плату освітян, лікарів, то

за 2019 р. було проведено витрат на фінансування заробітної плати з нарахуваннями на суму 35,7 млрд. грн., що становить 62,7% від обсягу витрат загального фонду бюджетів ОТГ, тобто безпосередньо на розвиток громади залишається трохи більше третини коштів. За середнім показником витрат помітно виділяються лише громади міст обласного значення (5 група), де рівень витрат складає 42,5%. В решті чотирьох груп значення коливається в діапазоні 70–74%, проте, як і за іншими показниками, від групи до групи зростає диференціація між громадами (рис. 5).

Через те, що на управління та інші обов'язкові статті витрачається значна частка доходів ОТГ, на розвиток громади та забезпечення гідних умов

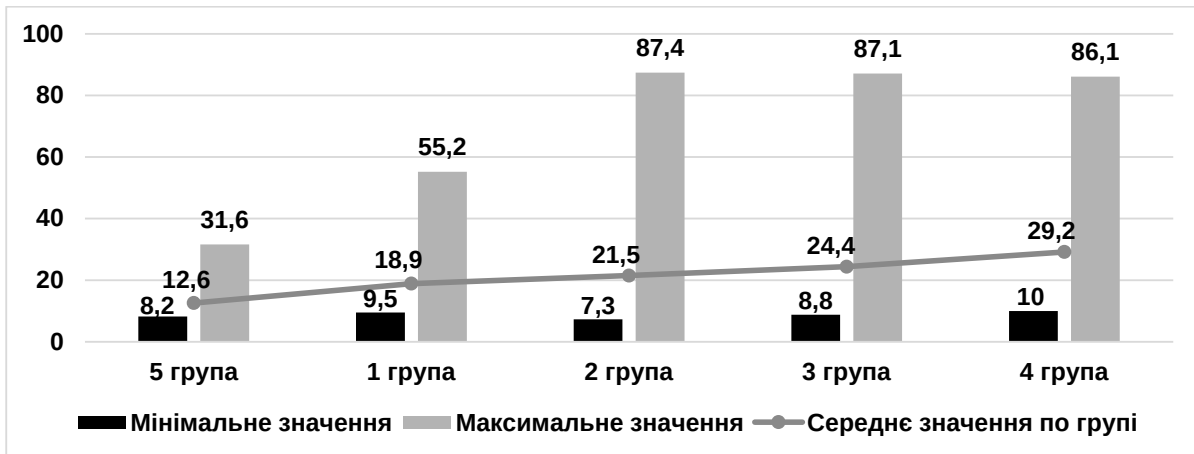


Рис. 4. Співвідношення видатків на утримання апарату управління з фінансовими ресурсами ОТГ, %, 2019 р.

Джерело: побудовано авторами за даними джерела [13]

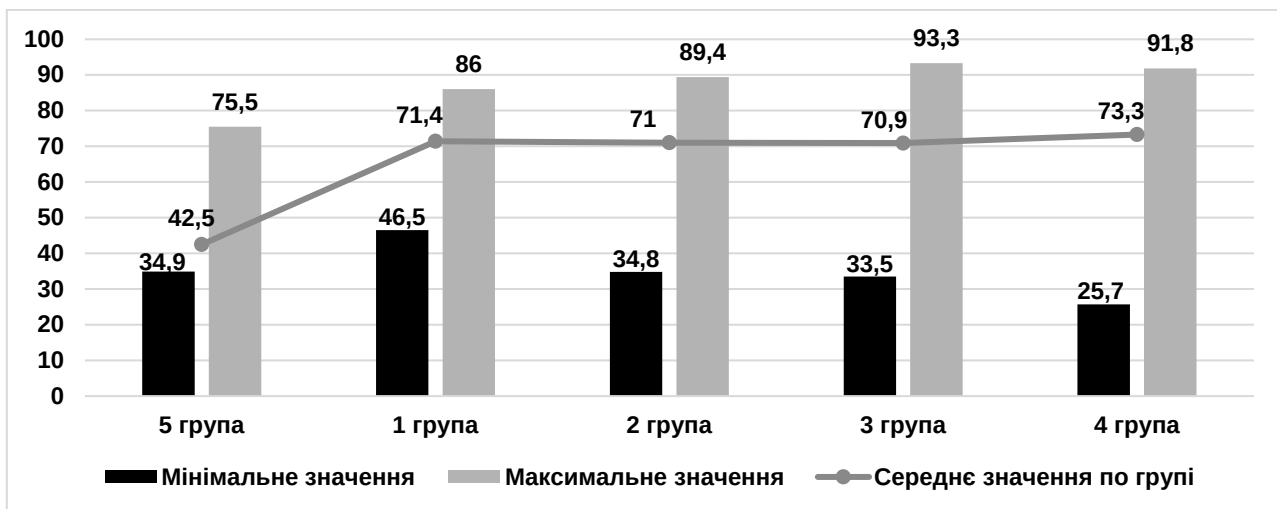


Рис. 5. Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду ОТГ, %, 2019 р.

Джерело: побудовано авторами за даними джерела [13]

проживання залишається недостатньо ресурсів, тому громади потребують додаткових коштів, а саме дотацій з державного бюджету. Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах загального фонду) залишається доволі високим. Так, у групі 1 найвищий рівень дотаційності склав майже 50%, у групі 2 – 57,5%, у групі 3 – 63,5%, у групі 4 – 62,6%. Логічно, що найменш залежними від дотацій є ОТГ міст обласного значення, де найвищий рівень дотаційності становив лише 9% (рис. 6).

Незважаючи на високі показники дотаційності, ОТГ здійснюють капітальні видатки, що забезпечує розвиток громад. З початку реформування кошти на такі цілі надавались переважно Державним фондом регіонального розвитку (90%), а решту 10% співфінансували громади. Також активно залучались гран-

тові кошти. За підсумками 2019 р. із бюджетів 806 ОТГ проведено капітальних видатків на суму 12,8 млрд. грн.; середній обсяг склав 1 546,6 грн. Якщо порахувати середні показники по групі громад, то виходить, що малі громади витрачають більше в розрахунку на одного мешканця, проте сумарно вони мають незрівнянно менші можливості порівняно з великими ОТГ.

Як і за іншими аспектами, серед громад існує різоча диференціація можливостей здійснення капітальних видатків, отже, забезпечення розвитку територій та умов проживання в громаді. Так, якщо у найбільших ОТГ (5 і 1 групи) різниця між максимальним та мінімальним значеннями по групі становила 16 і 18,5 разів відповідно, по 2 групі – 30 разів, то по 3 – аж 95 разів, по 4 – 63,4 рази (рис. 7).

Таким чином, між громадами існує значна диференціація щодо ресурсного забезпечення,

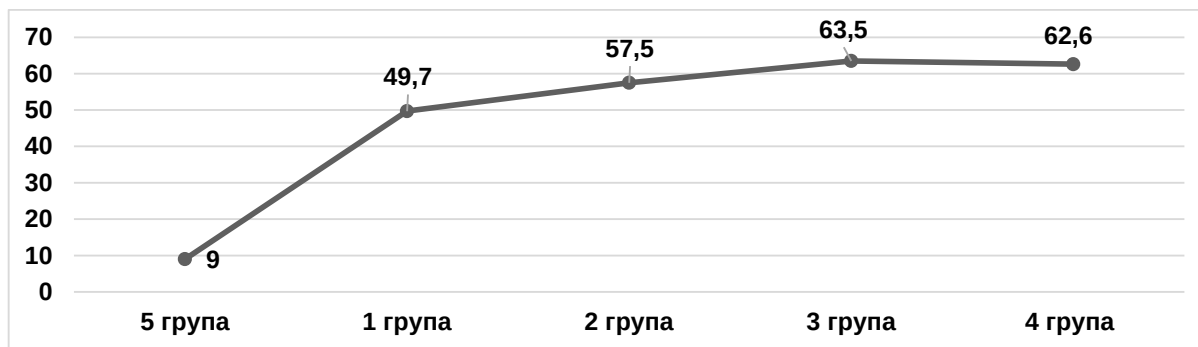


Рис. 6. Максимальний рівень дотаційності бюджетів по групах, %, 2019 р.

Джерело: побудовано авторами за даними джерела [13]

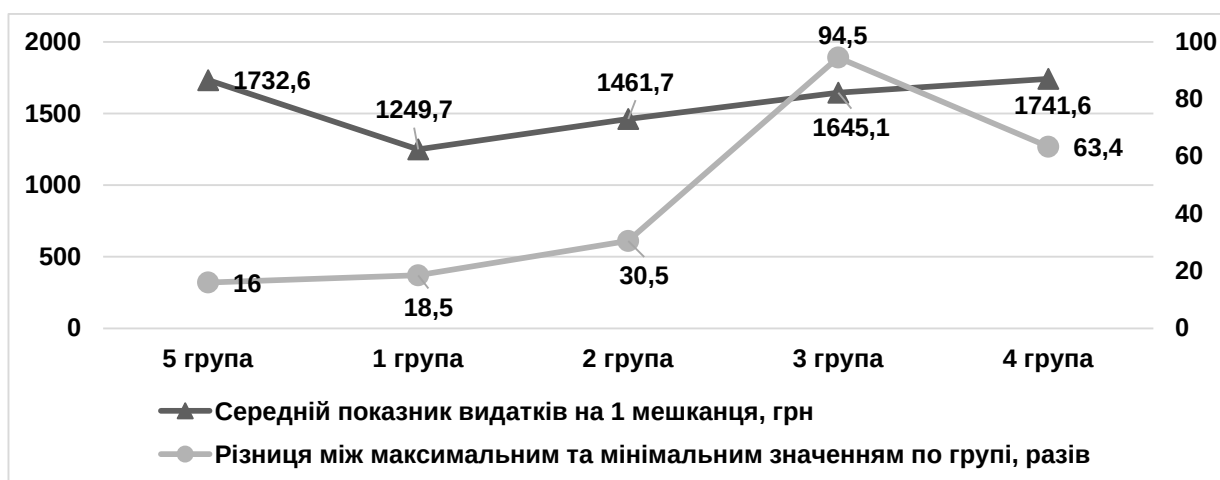


Рис. 7. Середній показник капітальних видатків на 1 мешканця у відповідній групі ОТГ (грн.) та різниця між максимальним та мінімальним значеннями по групі, 2019 р.

Джерело: побудовано авторами за даними джерела [13]

що, безумовно, відображається і на якості публічних послуг, і на можливостях подальшого розвитку та покращення умов проживання на території громади. Щодо основних статей видатків розвитку, то у 2019 р. в середньому по ОТГ в розрахунку на одного мешканця капітальні видатки становили 2 571,8 грн., на будівництво та регіональний розвиток – 737 грн., на житлово-комунальне господарство – 886 грн.

Для вирівнювання фінансової спроможності протягом 2015–2019 рр. держава надавала кошти на підтримку розвитку ОТГ у вигляді субвенції з державного бюджету. Ці кошти спрямовувались на розроблення проєктної, містобудівної та планувальної документації; створення сучасних систем організації управління громадою, а саме комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення; нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги; закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних

закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів; нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивацію території сміттєзвалищ; вжиття інших заходів, що сприяють забезпеченню населення якісними послугами.

Протягом попередніх п'яти років сума наданих коштів весь час зростала, на 2020 р. було виділено 2,1 млрд. грн., проте в результаті внесених змін до Державного бюджету ці кошти було переспрямовано на інші цілі, а у проєкті бюджету 2021 р. вони взагалі не передбачені (табл. 1).

Протягом останніх трьох років істотно скоротилася субвенція на соціально-економічний розвиток, до того ж кілька років її вже виділяли не ОТГ, а депутатам, а на 2021 р., як і на розвиток інфраструктури, коштів на ці цілі в бюджеті

Таблиця 1

Окремі напрями бюджетної підтримки територіальних громад у 2014–2021 рр., млрд. грн.

Напрямок державної підтримки	Роки							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (план)
Субвенція на соціально-економічний розвиток	0,5	0,8	3,3	6,2	5,0	4,7	1,7	–
Субвенція на розвиток інфраструктури	–	–	1,0	1,5	1,9	2,1	план 2,1/ факт 0	–
Кошти ДФРР	–	2,9	3,0	3,5	6,0	7,7	4,9	9,36
Субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення	–	–	–	–	–	14,7	22,2	21,3
Розроблення планів просторового розвитку	–	–	–	–	–	–	–	0,06

Джерело: побудовано авторами за даними джерел [14; 15]

взагалі не заплановано. Натомість передбачається майже вдвічі більше виділити коштів ДФРР для фінансування грантових програм. За умовами надання грантів, громада має забезпечити повністю розроблення документації та співфінансування у 10% заявленого проєкту. Знову ж таки з огляду на високу вартість розроблення документації (наприклад, для будівництва водогону у громаді кількістю 7 000 осіб вона становить близько 400 тис. грн.) малі громади перебуватимуть у гіршому становищі, а часто й позбавлені можливості взяти участь у конкурсі та отримати кошти від ДФРР на свої проєкти, отже, зможуть розраховувати лише на власні кошти.

За даними Державної казначейської служби України, на 1 січня 2020 р. залишки коштів бюджетів 806 ОТГ становили 6,4 млрд. грн. (5,1 млрд. грн. складав загальний фонд, а 1,3 млрд. грн. – спеціальний фонд) (рис. 8).

Кошти, що залишились на казначейських рахунках на початок року, можуть спрямовуватись на розвиток ОТГ. Напрями використання

таких коштів визначаються місцевими органами влади самостійно. Проте бюджетним законодавством визначено таке:

- за наявності кредиторської заборгованості на початок року залишки коштів першочергово спрямовуються на її погашення;

- залишки коштів спеціального фонду можуть спрямовуватись на проведення відповідних видатків лише з урахуванням їх цільового призначення;

- за відсутності необхідності у проведенні видатків за окремими напрямами залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду державного бюджету; тоді вони втрачають цільове призначення і можуть використовуватись на видатки загального фонду відповідно до рішення місцевої ради.

Рішення про використання залишку коштів в ОТГ приймається колегіально на сесії відповідно до Стратегії розвитку громади та з урахуванням першочергових потреб розвитку територій, що входять до складу ОТГ (рис. 9).

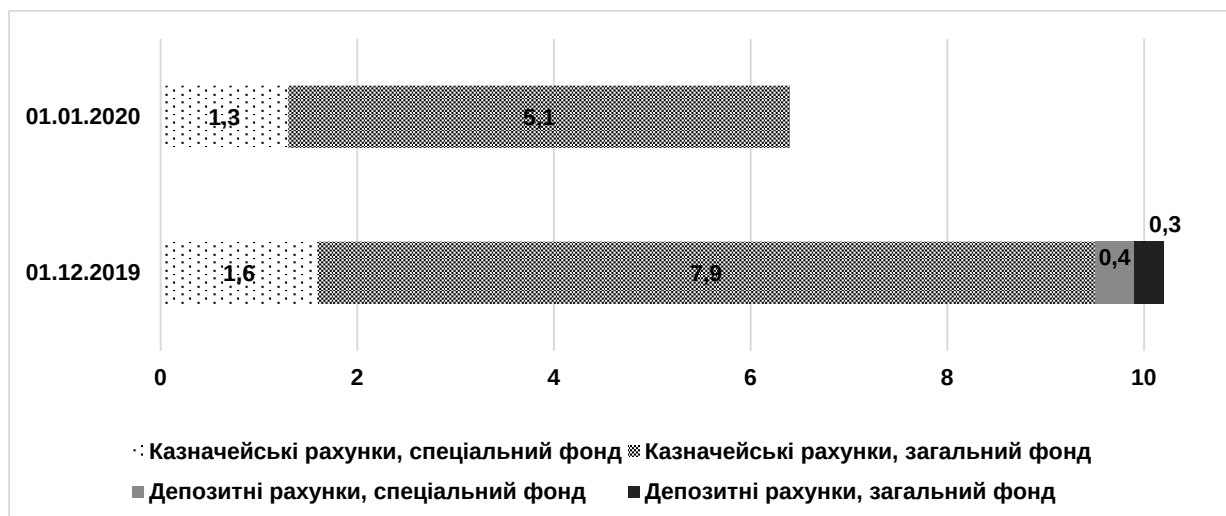


Рис. 8. Залишки коштів бюджетів на депозитних та казначейських рахунках, млрд. грн.

Джерело: побудовано авторами за даними джерела [14]

Старости громад, що увійшли до складу ОТГ, місцеві депутати шляхом безпосереднього спілкування з населенням збирають та систематизують інформацію щодо проблем та шляхів розвитку громади, пріоритетів використання коштів та подають узагальнені пропозиції у відповідний структурний підрозділ ОТГ (наприклад, відділ архітектури та розвитку). Отримані від депутатів та старост громад населених пунктів пропозиції, персональні звернення акумулюються та систематизуються апаратом управління ОТГ, в узагальненому вигляді передаються голові громади.

За поданими пропозиціями в міжсесійний період проводяться консультації з депутатським корпусом, старостами, громадянами, уточнюються окремі позиції, за потреби проводяться опитування, організовуються обговорення з найбільш проблемних та спірних питань задля вироблення до проведення сесійного засідання пропозиції щодо напрямів розвитку громади, пріоритетності використання вільних коштів тощо. За результатами обговорення апарат управління ОТГ готує матеріали до сесійного засідання.

Подані пропозиції до плану розвитку територій на бюджетний рік обговорюються безпосередньо на сесії, враховується наявність «вільних» коштів, що залишилися на казначейських рахунках ОТГ, проводиться голосування, в результаті чого колегіальним рішенням затверджується пріоритетність їх використання.

Отже, чинний механізм визначення пріоритетності використання «вільних» коштів ОТГ виходить «від наявних потреб» та ґрунтується суто на суб'єктивному підході. За наявності стратегічного плану розвитку громади щорічні плани коригуються, проте за відсутності такого

документа, часті зміни управлінського персоналу в громаді високою є ймовірність того, що частина потреб може «загубитись» у паперах, привести до виникнення у майбутньому проблем. Їх вирішення потребуватиме значно більше часу та коштів порівняно з тим, якщо б це було зроблено превентивно.

Крім того, як свідчать результати оцінок системи управління фінансами в ОТГ, здебільшого стратегічні документи лише формально відображаються в бюджеті та фактично не використовуються в бюджетному процесі, тому стратегії розвитку ОТГ, програми соціально-економічного розвитку громади майже не пов'язані між собою [16], тому важливо розробити механізми розподілу коштів, здатні мінімізувати прорахунки у поточному плануванні та компенсувати недостатність/неефективність стратегічного планування комплексного розвитку ОТГ.

Таким механізмом може бути планування з використанням «матриці пріоритетності потреб громади». Блоки, або напрями потреб, формуються залежно від конкретних умов проживання, що склалися в певній громаді. Їх перелік та пріоритетність визначаються експертним шляхом на основі джерел, які нині використовуються в ОТГ (населення, старости, депутати) (рис. 10).

На етапі розроблення матриці важливо не лише чітко визначити пріоритетність блоків, але й розподілити потреби по рівнях всередині кожного блоку. Кількість рівнів, як і блоків, може бути різною залежно від конкретної ситуації. Наприклад, у першому блоці громада може виділити 5 рівнів, а у третьому – 7. Коригування наповнення матриці відбувається за ступенем задоволення потреб або змін у їх пріоритетності.

Вартість задоволення потреб розраховується як за блоками (по вертикалі), так і за рівнями

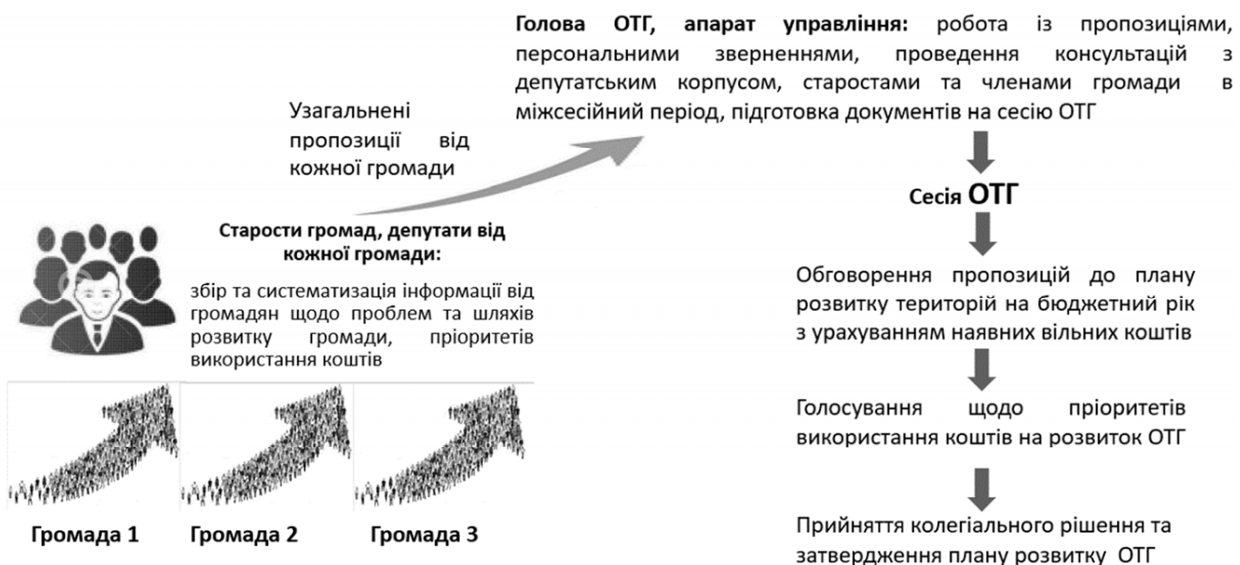


Рис. 9. Механізм прийняття рішень щодо використання коштів на розвиток громади

Джерело: побудовано авторами



Рис. 10. Матриця пріоритетності потреб громади

Джерело: побудовано авторами

(по горизонталі), також визначається сумарна вартість покращення умов проживання в громаді. Наявність інформації про вартість задоволення конкретної потреби вкрай важлива, оскільки дає змогу оперативно прийняти рішення при наявності певної суми коштів.

Висновки. Завершився черговий етап реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. На перших етапах громади формувались на добровільних засадах за умов відповідності певним критеріям (щодо площі, кількості дітей тощо). Проте не всі території об'єдналися, тому було прийнято рішення продовжити процес шляхом формування нових, укрупнених громад. Проблемним моментом при цьому є те, що ефективність такого реформування не прораховувалась, апріорі було вирішено, що такі громади мають бути фінансово спроможними забезпечувати для населення необхідні умови проживання, надавати адміністративні, соціальні та інші види послуг. Оцінка фінансово-економічних показників громад, утворених на першому етапі реформування, показала, що з точки зору фінансового забез-

печення великі громади дійсно є більш спроможними порівняно з меншими. Так, в ОТГ 5 групи (міста обласного значення) зафіксовано найбільший розмір доходів загального фонду в розрахунку на одного мешканця, найвищий середній показник видатків, найменше навантаження бюджетів управлінськими видатками та, відповідно, найменшу частку заробітної плати у видатках загального фонду, що в сукупності означає наявність у них кращих можливостей для створення привабливих умов проживання для населення.

Проведений аналіз показав, що значна диференціація спостерігається не лише між групами громад, але й всередині груп, що відображається на можливостях подальшого розвитку та покращення умов проживання на території громади. З початку реформування держава виділяла значні кошти на вирівнювання ситуації, проте з кожним роком скорочуються і кількості напрямів бюджетної політики, і суми виділених коштів. Так, наприклад, протягом останніх трьох років істотно скоротилась субвенція на соціально-економічний розвиток, а на поточний

2021 р. її взагалі не передбачено. За таких умов громади мають розраховувати на свої власні кошти та максимально залучати грантові кошти.

Важливим моментом при цьому є забезпечення оптимальності під час розподілу наявних ресурсів. В ході дослідження встановлено, що під час розподілу коштів нині в багатьох громадах відсутні або мало беруться до уваги стратегічні документи, в яких прописуються основні напрями розвитку громади. Чинний механізм визначення пріоритетності використання «вільних» коштів ОТГ базується на наявних потребах та суто суб'єктивному підході. Для вдосконалення процесу розподілу коштів у роботі

запропоновано змінити підходи до стратегічного планування через застосування матриці пріоритетності потреб громади. Такий підхід має низку переваг, зокрема наочно демонструє усі визначені громадою потреби щодо покращення умов проживання, убезпечує від того, що окремі потреби можуть «загубитись» і не будуть враховані під час планування бюджету громади; дає змогу визначити вартість як першочергових потреб за всіма напрямками, так і окремих блоків, а також їх сумарну вартість; матриця є інтерактивним інструментом, що дає змогу оперативно реагувати на зміну пріоритетів у розвитку громади.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Кравців В. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. І.З. Сторонянської. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього НАН України», 2020. 531 с.
2. Макаров Г. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2013. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021> (дата звернення: 15.01.2021).
3. Зубенко В., Корнієнко А. Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах. U-LEAD з Європою. 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/583/PFM_UKR.pdf (дата звернення: 19.01.2021).
4. Павлюк А. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка*. 2016. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spe_2016_1_16 (дата звернення: 9.01.2021).
5. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ : Логос, 2015. 124 с.
6. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Київ : Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», 2015. 168 с.
7. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 300 с.
8. Гладченко Л. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад. Ключові проблеми та шляхи їх вирішення. U-LEAD з Європою. 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf (дата звернення: 23.01.2021).
9. Заяць Т. Розвиток сільських поселень України в умовах децентралізації: можливості та ризики. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 3. С. 48–60.
10. Дяконенко О. Вплив фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 3. С. 161–174.
11. Другий етап децентралізації в Україні: 2020–2021 роки. Портал «Децентралізація». 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 7.01.2021).
12. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад. Міністерство розвитку громад та територій України. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/478/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf> (дата звернення: 15.01.2021).
13. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинги за 2019 р. Портал «Децентралізація». 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 22.01.2021).
14. Публічний звіт голови казначейства Тетяни Слюз про підсумки діяльності Державної казначейської служби України за 2019 р. Державна казначейська служба України. 2020. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%20%D0%93%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%92%D0%98%202020pdf.pdf> (дата звернення: 12.01.2021).
15. Аналітична довідка асоціації міст України щодо проєкту Держбюджету на 2021 р. в частині бюджетної забезпеченості територіальних громад. Аналітичний центр Асоціації міст України. 2020. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/2020-09-15_analiz_derzhbyudzhetu-2021.pdf (дата звернення: 22.01.2021).
16. Ноймайер С. Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах. «U-LEAD з Європою». 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf (дата звернення: 12.01.2021).

REFERENCES:

1. Kravtsiv V., Storonianska I. (2020) *Terytorialni hromady v umovakh detsentralizatsii: ryzyky ta mekhanizmy rozvytku: monohrafiia* [Territorial communities in the minds of decentralization: risks and mechanisms of develop-

ment: monograph]. Lviv: SI "Institute of Regional Studies named after M. Dolishniy of National Academy of Sciences of Ukraine", 531.

2. Makarov H. (2013) Ochikuvani ryzyky u protsesi detsentralizatsii vlady v Ukraini [Expected risks in the process of decentralization of power in Ukraine]. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen – National Institute for Strategic Studies*. Available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021> (accessed 15 January 2021).

3. Zubenko V., Korniienko A., Holynskiy V. (2020) Rezultaty otsinky systemy upravlinnia finansamy v obiednanykh terytorialnykh hromadakh [Results of the evaluation of the financial management system in the united territorial communities]. "U-LEAD z Yevropoiu" – "U-LEAD with Europe". Available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/583/PFM_UKR.pdf (accessed 19 January 2021).

4. Pavliuk A. (2016) Ekonomichni aspekty formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini [Economic aspects of forming capable territorial communities in Ukraine]. *Stratehichni priorityety. Seriya: Ekonomika – Strategic priorities. Series: Economics*. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spe_2016_1_16 (accessed 9 January 2021).

5. Tkachuk A. (2015) *Skandinavskiy shliakh. Dosvid reform administrativno-terytorialnoho ustroiu i mistsevoho samovriaduvannia v Danii ta Shvetsii* [Scandinavian way. Experience of reforms of administrative-territorial organization and local self-government in Denmark and Sweden]. Kyiv: Logos, 124.

6. Hanushchak Yu. (2015) Reforma terytorialnoi orhanizatsii vlady [Reform of the territorial organization of power]. *Shveitsarsko-ukrainskyi proekt "Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO" – "Swiss-Ukrainian project "Support to decentralization in Ukraine – DESPRO"*. Kyiv: TOV "Sofia-A", 168.

7. Hanushchak Yu. (2015) *Prefekty: uroky Frantsii dlia Ukrainy* [Prefects: French lessons for Ukraine]. Kyiv: IKTs "Lehalnyi status", 300.

8. Hladchenko L. (2019) Derzhavnyi finansovyi audyt obiednanykh terytorialnykh hromad. Kliuchovi problemy ta shliakhy yikh vyrishennia [Prefects: French lessons for Ukraine]. "U-LEAD z Yevropoiu" – "U-LEAD with Europe". Available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf (accessed 23 January 2021).

9. Zaiats T. (2017) Rozvytok silskykh poselen Ukrainy v umovakh detsentralizatsii: mozhyvosti ta ryzyky [Development of rural settlements of Ukraine in decentralization conditions: opportunities and risks]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika – Demography and social economy*, no. 3, pp. 48–60. DOI: 10.15407/dse2017.03.048.

10. Diakonenko O. (2018) Vplyv finansovoi detsentralizatsii na rozvytok silskykh poselen v Ukraini [Influence of financial decentralization on the development of rural settlements in Ukraine]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika – Demography and social economy*, no. 3, pp. 161–174. DOI: 10.15407/dse2018.03.161 [in Ukrainian].

11. Druhyy etap detsentralizatsii v Ukraini 2020–2021 rr. [The second stage of decentralization in Ukraine 2020–2021] (2020). *Portal "Detsentralizatsiia" – Decentralization Portal*. Available at: <https://decentralization.gov.ua/about> (accessed 7 January 2021).

12. Metodichni rekomendatsii shchodo otsinky rivnia spromozhnosti terytorialnykh hromad [Methodical recommendations for assessing the level of capacity of territorial communities] (2019). *Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy – Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine*. Available at: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/478/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%B-%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf> (accessed 15 January 2021).

13. Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhetyv 806 OTH. Reitynh za 2019 r. [Estimation of financial indicators of budgets of 806 OTG. Rating for 2019] (2020). *Portal "Detsentralizatsiia" – Decentralization Portal*. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (accessed 22 January 2021).

14. Publichnyi zvit holovy kaznacheistva Tetiany Sliuz pro pidsumky diialnosti Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy za 2019 r. [Public report of the head of the Treasury Tetiana Slyuz on the results of the State Treasury Service of Ukraine for 2019] (2020). *Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy – State Treasury Service of Ukraine*. Available at: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%20%D0%93%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%92%D0%98%202020pdf.pdf> (accessed 12 January 2021).

15. Analychna dovidka asotsiatsii mist Ukrainy shchodo proiektu Derzhbiudzhetu na 2021 r. v chastyni biudzhetnoi zabezpechenosti terytorialnykh hromad [Analytical report of the Association of Ukrainian Cities on the draft State Budget for 2021 in terms of budgetary security of territorial communities] (2020). *Analychnyi tsentr Asotsiatsii mist Ukrainy – Analytical Center of the Association of Ukrainian Cities*. Available at: http://auc.org.ua/sites/default/files/2020-09-15_analiz_derzhbyudzhetu-2021.pdf (accessed 22 January 2021).

16. Noimaiier S., Sybirianska Yu., Ventsel, V. (2019) Rezultaty otsinky systemy upravlinnia finansamy v obiednanykh terytorialnykh hromadakh [Results of the evaluation of the financial management system in the united territorial communities]. "U-LEAD z Yevropoiu" – "U-LEAD with Europe". Available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf (accessed 12 January 2021).