

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут інноваційних освітніх технологій
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

Дерецька Мар'яна Русланівна

ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

спеціальність: 072 Фінанси, банківська справа та страхування
освітньо-професійна програма – Фінанси

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи ФФзм-21
Дерецька М. Р.

Науковий керівник:
д.е.н., доцент Малиняк Б. С.

Кваліфікаційну роботу
Допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **А. І. Крисоватий**

ТЕРНОПІЛЬ - 2023

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ 1. Теоретичні та правові основи формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації.....	4
1.1. Роль і місце територіальних громад в забезпеченні населення суспільними благами в умовах децентралізації.....	4
1.2. Концептуальні засади фінансового забезпечення територіальних громад..	13
Висновки до розділу 1	20
Розділ 2 Практика фінансового забезпечення розвитку територіальної громади (на прикладі Тернопільської міської територіальної громади)	22
2.1. Аналіз забезпечення управлінських повноважень органу місцевого самоврядування	22
2.2. Фінансове забезпечення розвитку соціально-культурної сфери територіальної громади	33
2.3. Оцінка фінансового забезпечення розвитку місцевої інфраструктури територіальної громади	43
Висновки до розділу II.....	49
Розділ 3. Ключові орієнтири удосконалення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.....	50
3.1. Напрямки удосконалення формування видатків місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад	50
3.2. Перспективи розвитку участі громадськості у фінансовому забезпеченні розвитку територіальної громади	54
Висновки та пропозиції	62
Список використаних джерел	Помилка! Закладку не визначено.

ВСТУП

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Роль і місце територіальних громад в забезпеченні населення суспільними благами в умовах децентралізації

Децентралізація залишається ключовою реформою у складі трансформаційних змін, які відбулися в Україні після Революції Гідності. Важливою рисою демократичної держави досягнення високих стандартів життєдіяльності населення та створення умов для максимально можливого рівня суспільних благ на локальному рівні шляхом досягнення правової, організаційної та фінансової автономії територіальних громад. Навіть в умовах воєнного стану під час збройної агресії російської федерації проти України, роль територіальних громад в соціально-економічних процесах нашої держави зберігається на високому рівні. Це цілком відповідає загальній тенденції на реалізацію євроінтеграційного курсу, дотримання міжнародно-правових зобов'язань щодо розвитку місцевої і регіональної демократії. Подальша демократизація суспільних відносин та децентралізація публічного управління з дотриманням принципів субсидіарності залишаються пріоритетними цілями уряду України.

Розвиток територіальних громад визначається багатьма чинниками, такими як бюджетна реформа, реформа адміністративно-територіального устрою, вдосконалення земельного законодавства, розвиток місцевої інфраструктури, залученість громади в управлінські процеси. До цього переліку можна також додати забезпечення фінансової спроможності територіальних громад.

Становище територіальних громад в Україні тісно пов'язане з прогресом децентралізаційної реформи. Її потужна активація (іноді навіть зазначають, що розпочалася) в Україні припала на 2014 р. і має потужний вплив на українське суспільство, національну економіку та систему публічного управління.

Основною метою реформи було «формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Впродовж проведення реформи концепція бюджетної децентралізації є важливим об'єктом наукових досліджень у багатьох суспільних науках. Результатом розроблення теоретичних засад і аналізу практичних аспектів децентралізації публічного управління стало напрацювання потруєного інституційного інструментарію проведення реформи. Так, у 2014–2015 рр. було розроблено ц ухвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.], законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», змін до Бюджетного і Податкового кодексів України в частині фінансово-бюджетної децентралізації.

Одним із центральних процесів децентралізації було формування нового адміністративно-територіального устрою та утворення об'єднаних територіальних громад. Це сприяло об'єднанню менших громад в одній адміністративній одиниці, що дало змогу створити більше інституційно й організаційно спроможних сегментів публічного управління, більш ефективно використовувати наявні ресурси та забезпечити ширший перелік суспільних благ для жителів. За підсумками реформи було значно скорочено кількість адміністративних районів та чисельність базової ланки місцевого самоврядування – сільських, селищних та міських рад. Так, 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня – «відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення

та ліквідацію районів», згідно якої в Україні функціонує 136 районів замість ліквідованих 490 районів (табл. 1.1). Це вказує на рішучість дій уряду на шляху децентралізації та вказує на значний прогрес у реалізації цього аспекту.

Таблиця 1.1

**Чисельність територіальних громад і районів у регіонах України,
які сформувалися у процесі децентралізаційної реформи***

Регіон	Кількість населення	Площа (км ²)	Кількість		
			районів	територіальних громад	населених пунктів
Вінницька область	1 545 416	26 513	6	63	1 503
Волинська область	1 031 421	20 144	4	54	1 087
Дніпропетровська область	3 176 978	31 914	7	86	1 501
Донецька область	1 843 578	26 517	5	46	856
Житомирська область	1 208 212	29 832	4	66	1 668
Закарпатська область	1 253 791	12 777	6	64	605
Запорізька область	1 682 534	27 180	5	67	953
Івано-Франківська область	1 368 097	13 900	6	62	804
Київська область	1 781 044	28 131	7	69	1 180
Кіровоградська область	933 209	24 588	4	49	1 029
Луганська область	661 028	26 684	4	26	544
Львівська область	2 512 084	21 833	7	73	1 928
Миколаївська область	1 119 862	24 598	4	52	911
Одеська область	2 363 126	33 310	7	91	1 173
Полтавська область	1 386 079	28 748	4	60	1 841
Рівненська область	1 152 961	20 047	4	64	1 026
Сумська область	1 068 247	23 834	5	51	1 490
Тернопільська область	1 036 590	13 823	3	55	1 058
Харківська область	2 654 375	31 415	7	56	1 746
Херсонська область	1 027 913	28 461	5	49	698
Хмельницька область	1 254 702	20 645	3	60	1 451
Черкаська область	1 192 137	20 900	4	66	854
Чернівецька область	901 632	8 097	3	52	417
Чернігівська область	991 294	31 865	5	57	1 510

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

м. Київ	2 962 180	839	-	1	-
---------	-----------	-----	---	---	---

Попри очевидні позитивні здобутки формування нового адміністративно-територіального поділу та формування базового рівня місцевого самоврядування – територіальних громад, залишаюся невирішеними низка важливих проблемних питань, як от наявність доволі значної кількості неспроможних територіальних громад, нерівномірність їх параметрів в розрізі регіонів України. Так, середня чисельність територіальних громад коливається від 17 339 осіб у Чернівецькій області до 47 400 осіб у Харківській області (рис. 1.1). Важливо зауважити, що ці регіони займають аналогічні крайні позиції також за середньою кількістю населених пунктів в одній територіальній громаді. Це свідчить про те, що вказані диспропорції стали наслідком зміни адміністративно-територіального устрою та є свідченням певних недоліків у проведеній децентралізації.

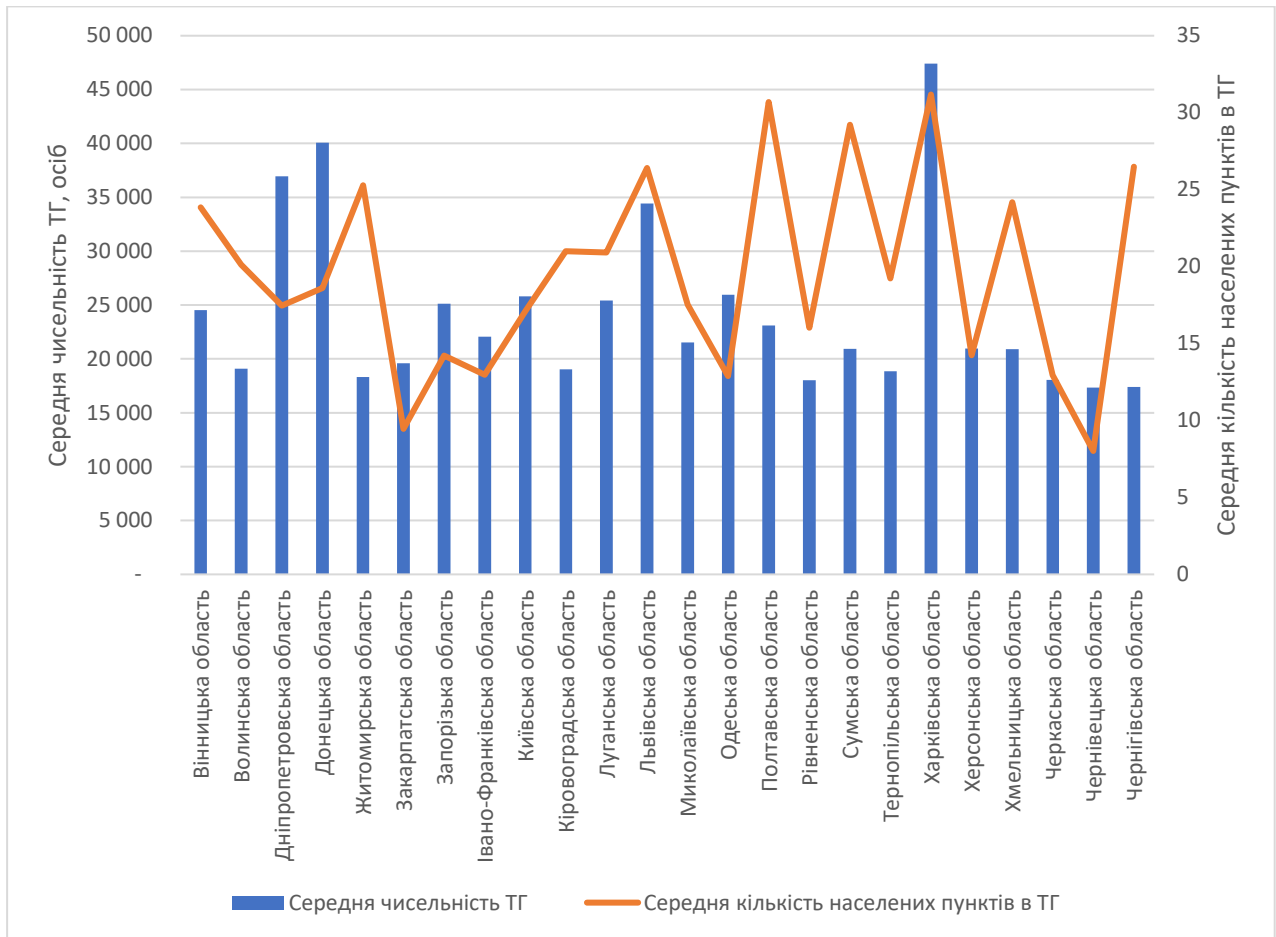


Рис. 1.1 Основні кількісні характеристики територіальних громад в розрізі регіонів України*

Реформа децентралізації в Україні – це комплекс змін законодавства, основною метою якого є передача значних повноважень та бюджетних ресурсів від органів державного управління до органів місцевого самоврядування. Як вказує Ю. І. Бойко, «реформа децентралізації передбачає здійснення таких змін:

- посилення місцевого самоврядування;
- зміна положення про адміністративно-територіальний устрій;
- закріплення «принципу повсюдності» (землями за територією населених пунктів розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування);
- гарантія наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами;

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

- врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад;
- передача «на місця» максимальної кількості повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати;
- створення об'єднаних територіальних громад;
- в перспективі – запровадження інституту префектів, нової територіальної основи України зі зменшенням кількості районів, подальший розвиток форм прямого народовладдя» [10].

Центральне місце у децентралізаційній реформі належить розширенню фінансових повноважень територіальних громад. Місцеві бюджети стали більш самостійними, отримуючи більше податкових та інших власних надходжень. Це дало змогу територіальним громадам збільшити обсяг і якість надання суспільних благ та поліпшити стан місцевої інфраструктури. Зокрема, вдосконалена система фінансування сприяла розвитку освіти, охорони здоров'я, транспорту та інфраструктури. У процесі реформи спроможні територіальні громади отримали ширші повноваження та більші ресурси, в результаті чого збагатився і перелік послуг, які надаються на місцях.

За підтримки донорських програм, в територіальних громадах відкрито сучасні центри надання адміністративних послуг – структури, де за принципом «єдиного вікна» отримують необхідні адміністративні послуги. Важливо зазначити, що в реалізації відкриття ЦНАПів в територіальних громадах часто сприяють проєкти міжнародної технічної допомоги, такі як «U-LEAD з Європою», Представництво Європейського союзу в Україні тощо.

Децентралізаційна реформа в Україні має вагомий вплив на освітню систему країни, адже забезпечила зміни в організацію, фінансування та якість надання освітніх послуг на місцевому рівні. Зазначена реформа надала поштовх для перегляду структури та функціонування місцевих освітніх установ, а також розширила можливості для участі громад у прийнятті рішень стосовно освітнього процесу.

Для забезпечення повноцінного доступу до освіти, Кабінет Міністрів України затвердив новий порядок функціонування освітніх округів й опорних загальноосвітніх навчальних закладів. Вказаний порядок дозволяє створити в територіальних громадах опорні школи, які будуть оснащені усім необхідним обладнанням для ефективного навчального процесу. Утворення й технологічного оснащення таких навчальних закладів передбачено фінансування не лише за рахунок ресурсів територіальних громад, а й кошти державного бюджету. Крім цього, законодавство передбачило можливість залучення грантових ресурсів.

Однією з ключових аспектів впливу децентралізації на освітню сферу є трансформація фінансової системи освітньої галузі. Територіальні громади отримали більше фінансових ресурсів та повноважень для фінансування освітніх закладів на своїй території. Це дозволило місцевим школам та іншим установам активніше використовувати кошти на підвищення якості освіти, розвиток інфраструктури та вдосконалення умов праці педагогічних працівників. У процесі децентралізаційної реформи стало активно розвиватися формування мереж освітніх закладів на місцевому рівні, що сприяє більш ефективному використанню коштів та об'єднанню зусиль з метою поліпшення якості освіти. Об'єднання шкіл у мережі дає змогу забезпечити доступніше та різноманітніше навчання, мінімізувати витрати на управління й утримання інфраструктури.

Децентралізація також вплинула на можливості самоврядування в освітній сфері. Територіальні громади отримали більше повноважень у формуванні освітніх стратегій, розробленні й затвердженні програм та контролі за їхнім впровадженням. Вважаємо, що це сприяє більшій адаптабельності до потреб конкретної територіальної громади та забезпечує більший вплив людей на формування освітньої політики.

На нашу думку, децентралізаційна реформа вплинула також на підвищення якості викладання й стимулювання педагогічних працівників. Розширення фінансових ресурсів дала змогу забезпечити більш сприятливі умови праці, підвищити заробітні плати та інтенсифікувати механізми для професійного

розвитку вчителів. Такий важливий крок мав позитивні наслідки для залучення й утримання висококваліфікованих педагогічних кадрів, що має безпосередній вплив на якість освіти.

Проте, одночасно з позитивними змінами, децентралізація має й виклики. Частина територіальних громад стикаються з труднощами при формуванні місцевих бюджетів, залученні достатньої кількості кваліфікованих вчителів та організації необхідних навчальних ресурсів. Варто наголосити, що в умовах децентралізації виникає потреба у вдосконаленні системи контролю та нагляду за якістю освіти на місцевому рівні.

Загалом, децентралізаційна реформа у сфері освіти в Україні є важливим етапом у поліпшенні якості та доступності освітніх послуг. Вона дає змогу територіальним громадам активніше брати участь у формуванні освітньої політики та забезпечує сталий розвиток системи освіти в контексті потреб конкретної місцевої спільноти.

Децентралізаційна реформа в Україні має також вплив на систему охорони здоров'я, адже змінює підходи до фінансування, управління та забезпечення доступу до медичних послуг на місцевому рівні. Реформа в охороні здоров'я направлена на покращення якості медичної допомоги, забезпечення більшого контролю та участі громад у прийнятті рішень щодо організації та функціонування системи охорони здоров'я загалом.

Однією з ключових ініціатив децентралізації в сфері охорони здоров'я є розширення повноважень територіальних громад щодо фінансування медичних послуг та формування мереж медичних закладів на місцевому рівні. Об'єднання громад створило передумови для більш ефективного використання ресурсів з метою надання медичних послуг та покращення доступності лікування для населення. Мережі медичних закладів розвиваються для оптимізації роботи лікарень, амбулаторій та інших медичних установ, забезпечуючи ефективніше використання медичного обладнання й кадрів.

Фінансова децентралізація також відіграє важливу роль у секторі охорони здоров'я. Територіальні громади отримали більше фінансових ресурсів і

повноважень для фінансування закладів охорони здоров'я на місцевому рівні. Це робить систему охорони здоров'я самостійнішою й більш адаптивною до конкретних потреб місцевих жителів. Забезпечення стабільного фінансування дає змогу залучати кваліфікованих медичних працівників, що позитивно впливає на поліпшення якості медичного обслуговування.

Запровадження електронної системи здоров'я є ще однією важливою ініціативою децентралізації. Діджиталізація передбачає впровадження електронних медичних карток, що спрощує обмін медичною інформацією між медичними закладами та підвищує доступність медичної інформації для пацієнтів. Це також сприяє ефективнішій координації медичних послуг та підвищує рівень безпеки медичної інформації.

Одним із найважливіших завдань децентралізації в охороні здоров'я, на нашу думку, є забезпечення рівноправного доступу до медичних послуг для усіх громадян. Окремі регіони стикаються з викликами щодо недостатнього обсягу фінансування медичних закладів, їхньої недостатньої кількості чи браком медичного обладнання. Вирішення цих проблем потребує постійного вдосконалення мережі медичних закладів та оптимізації розподілу ресурсів.

Загалом, децентралізація в охороні здоров'я в Україні відіграє важливу роль у покращенні системи медичної допомоги. Вона сприяє оптимізації управління, забезпечує сталий розвиток мережі медичних закладів та підвищує якість та доступність медичних послуг для населення. Однак децентралізація в охороні здоров'я потребує постійного моніторингу, аналізу та коригування для вирішення виникаючих проблем та досягнення повноцінних позитивних змін у системі.

Децентралізація публічного управління відіграє в Україні значущу роль у забезпеченні належного функціонування та розвитку культурних ініціатив та традицій на місцевому рівні. Реформа спрямована на створення умов для збереження та підтримки культурної спадщини, розвитку творчих галузей і сприяння активності населення у сфері культури. Однією з ключових ініціатив є створення територіальних громад, що дає змогу громадам активніше визначати

свої культурні пріоритети та впроваджувати пріоритетні проекти. Територіальні громади стали важливими центрами для збереження та промоції культурної спадщини, організації успішних культурних заходів та стимулювання розвитку творчих індустрій.

Децентралізація також позитивно вплинула на фінансову підтримку галузі культури на місцевому рівні. Територіальні громади отримали більше повноважень та фінансових ресурсів, які вони змогли спрямовувати на фінансування культурних ініціатив. На нашу думку, це сприяє розвитку місцевих художніх проектів, виставок, організації фестивалів, музичних та театральних подій, що збагачують культурне життя громад. Одним із важливих аспектів впливу децентралізації на сферу культури є стимулювання творчих індустрій. Розвиток креативних галузей, таких як мистецтво, дизайн, музика та література, стає пріоритетом для територіальних громад. Фінансова підтримка та організація сприятливого середовища для творчих індустрій стимулює появу нових талантів та розвиток культурного підприємництва.

У контексті децентралізації також важливо враховувати і захищати різноманітність культур та традицій на місцевому рівні. Забезпечення доступу до інфраструктури культури для всіх громадян незважаючи на їхнє походження чи соціальний статус є важливою частиною забезпечення культурної різноманітності та взаєморозуміння.

Незважаючи на позитивні зміни, які спричинила децентралізація на сферу культури, важливо враховувати і вирішувати складнощі, що можуть виникати у процесі децентралізації. Це включає в себе насамперед поглиблення проблеми нерівномірності фінансової спроможності територіальних громад, що спричиняє подекуди проблеми зі збереженням та захистом культурної спадщини, підтримки та стимулювання творчих індустрій, а також забезпечення доступу до культурних ресурсів для всіх верств населення.

До переваг децентралізації щодо управління державою науковці відносять, зокрема « створення передумов для розвитку громадянського суспільства; набуття населенням практичного досвіду у демократії; більш цілеспрямоване

використання видатків бюджету на місцеві пріоритети і потреби; розвиток підприємництва та сприяння ринковим перетворенням; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; прозорість і спрощення процесу прийняття рішень; створення можливостей більш раціонального і ефективного надання освітніх послуг; підвищення відповідальності місцевих органів управління професійно-технічною освітою тощо» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

1.2. Концептуальні засади фінансового забезпечення територіальних громад

Розвиток територіальних громад насамперед залежить від ефективного формування та використання місцевих бюджетів. В період дії в Україні воєнного стану органи місцевого самоврядування зіткнулися з суттєвими викликами, пов'язаними з загрозливими подіями. В таких умовах як ніколи зростає потреба раціонального формування, розподілу й використання ресурсів місцевих бюджетів на цілі, пов'язані з ліквідацією наслідків війни, які насамперед потрібно подолати. Для забезпечення ефективної організації бюджетного процесу та надання життєво важливих благ населенню територіальних громад, центральні органи влади приймають низку оперативних і швидких змін у законодавстві.

Як зазначають Проць Н., Демчук Н. «в умовах воєнного стану формування та виконання місцевих бюджетів має певні особливості. Адже належне функціонування фінансової системи держави та економіки загалом під час війни передбачає прийняття органами влади миттєвих та дієвих рішень стосовно внесення змін до відповідних законів та здійснення органами місцевого самоврядування розподілу коштів бюджетів згідно з їх пріоритетністю і відповідно мати у власному розпорядженні достатню кількість ресурсів для цього» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

На початку повномасштабного вторгнення, урядом було ухвалено Постанову № 252 від 11.03.2022 р. «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану». Вказаним нормативно-правовим актом запроваджено низку норм, спрямованих на підвищення оперативності управління місцевими бюджетами та створення умов для вирішення нагальних потреб територіальних громад. Найбільш суттєві особливості, які запроваджувалися в бюджетний процес на місцевому рівні стосувалися наділення військових адміністрацій низкою важливих повноважень у процесі формування та виконання місцевих бюджетів:

- приймають рішення про внесення змін до місцевих бюджетів, які подають місцеві фінансові органи;

- здійснюють передачу бюджетних призначень від одного ГРК до іншого без погодження відповідною комісією місцевої ради, перерозподіляє видатки бюджету за бюджетними програмами, в т.ч. резервний фонд бюджету, субвенції та додаткові дотації, а також збільшення видатків розвитку за рахунок скорочення інших видатків за бюджетною програмою;

- можуть приймати рішення щодо перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення заходів загальної мобілізації та з метою відсічі агресії Російської Федерації проти України, забезпечення національної безпеки та усунення загрози небезпеки незалежності України та її територіальної цілісності;

- затверджують місцеві цільові програми та вносять до них зміни;

- можуть приймати рішення про передачу міжбюджетних трансфертів до відповідного місцевого бюджету;

- розподіляють і перерозподіляють трансферти місцевим бюджетам з державного та місцевих бюджетів;

- ухвалюють рішення щодо затвердження місцевих бюджетів, складені місцевими фінансовими органами [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Важливою новацією у регулюванні фінансового забезпечення розвитку територіальних громад є спрощення механізму затвердження розпорядження про виділення асигнувань загального фонду місцевих бюджетів. З часу набуття зазначеною Постановою чинності правом затверджувати такий документ наділений керівником місцевого фінансового органу;

Під час дії воєнного стану міський, селищний, сільський голова територіальної громади де не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту, лише для здійснення заходів режиму воєнного стану може ухвалювати рішення щодо передачі асигнувань з відповідного місцевого бюджету для потреб Збройних Сил або для забезпечення заходів режиму воєнного стану.

В липні 2022 р. Верховна Рада України прийняла урядовий проект Закону України «Про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України «Прикінцеві та перехідні положення». Цими змінами збережено тенденцію на збільшення гнучкості місцевих бюджетів і підвищення оперативності ухвалення рішень. Зміни до законодавства передбачають, що у період дії воєнного стану місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації або військово-цивільні адміністрації можуть приймати рішення щодо:

- передачі коштів зі спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету (абзац 3 пункту 22-5 розділу VI БКУ). У випадку передачі коштів до загального фонду із спецфонду місцевого бюджету, як виняток, місцевий бюджет може бути затверджений з профіцитом за спецфондом і з дефіцитом за загальним фондом місцевого бюджету шляхом внесення змін до місцевого бюджету;

- здійснення, як виняток, видатків, не віднесених до відповідних місцевих бюджетів, та видатків на утримання бюджетних установ водночас з різних бюджетів.

Низка положень було включено до тексту проекту закону під час доопрацювання. Відтак Закон передбачає внесення змін до VI розділу Прикінцевих та перехідних положень БКУ, якими передбачено, що:

– під час дії воєнного стану та впродовж 6 місяців після його закінчення у разі виникнення простроченої заборгованості перед міською територіальною громадою за кредитом, залученим під місцеву гарантію, не нараховуватимуться пеня та інші штрафні санкції;

– у період дії воєнного стану в Україні та протягом 6 місяців після його завершення не буде застосоватися заборона здійснення обласними та міськими радами нових запозичень та надання гарантій, за умови порушення графіка погашення платежів за попередніми позиками.

Загалом з самого початком об'єднання територіальних громад, децентралізації публічного управління та фінансів, вже прийнято низку нормативно-правових актів, що здійснюють правове регулювання у цій сфері, реалізовано бюджетну та податкову реформи, що забезпечили зміцнення фінансової основи для життєзабезпечення територіальних громад. В той же час актуальним питанням є подальше системне удосконалення правових засад фінансового стимулювання розвитку територіальних громад.

Правовий статус місцевого самоврядування визначається Конституцією України. У цьому законодавчому акті визначені основні повноваження органів державного управління та місцевого самоврядування, встановлені основи функціонування бюджетної системи, а також забезпечення формування та використання коштів місцевих бюджетів. У Конституції України великий акцент робиться на ролі та фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 140, місцеве самоврядування визнається правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та законів України [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Матеріальну та фінансову базу для цього самоврядування, як визначено в статті 142 Конституції України, становлять рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші фінансові ресурси, земля та природні ресурси, які перебувають у

власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності. Участь держави у формуванні доходів місцевого самоврядування та фінансова підтримка останнього також визначаються в цьому контексті.

Згідно з Конституцією, територіальні громади мають гарантоване право безпосередньо та через створені ними органи місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, контролювати їхнє виконання, встановлювати місцеві податки і збори згідно з законом, вирішувати інші питання місцевого значення, що належать до їхньої компетенції [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Наприклад, у статті 142 зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля та природні ресурси, які перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що управляються районними та обласними радами.

Бюджетний кодекс України регулює функціонування бюджетної системи в країні, встановлює порядок фінансування бюджету та визначає взаємовідносини щодо місцевого боргу, організацію бюджетного процесу та повноваження його учасників. Третій розділ Бюджетного кодексу України приділяє увагу місцевим бюджетам, у якому чітко визначено склад надходжень та витрат місцевих бюджетів, а також встановлено порядок складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності місцевих бюджетів. Четвертий розділ Бюджетного кодексу, не менш важливий, регулює міжбюджетні відносини, включаючи загальні положення, розподіл видатків між бюджетами, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та міжбюджетні трансферти [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Податковий кодекс України визначає важливі правові відносини, що стосуються сплати обов'язкових внесків до місцевих бюджетів та взаємодії учасників цього процесу. Значуще значення для юридичного регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад має стаття 10 «Місцеві податки», в якій визначено перелік таких податків та зборів, а також

визначено повноваження місцевих рад з питань їх встановлення. Зокрема, органи місцевого самоврядування отримали право встановлювати розміри податкових ставок та надавати пільги для місцевих податків та зборів. Плата за землю тепер входить до категорії місцевих податків, і введено акцизний податок у розмірі 5% від обсягу продажу тютюнових, алкогольних виробів та нафтопродуктів на території відповідної територіальної громади. Зібрані кошти з цих податків спрямовуються до відповідного місцевого бюджету та використовуються згідно з планом, розробленим органами місцевого самоврядування **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнено положення, що стосуються фінансового забезпечення територіальних громад, які зазначені в Конституції України. Згідно з цим законом, органи місцевого самоврядування мають право на самостійне розроблення, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Важливим принципом, закріпленим у цьому законі, є принцип самостійності місцевих бюджетів, що передбачає їхню незалежність від бюджетів інших рівнів. Закон також встановлює основні засади бюджетної політики на місцевому рівні, включаючи розділення бюджету на розвиток та поточні видатки, а також розподіл коштів у видатковій та дохідній частинах для виконання власних та делегованих повноважень.

Важливим аспектом є те, що закон передбачає стимулюючий механізм для залучення органами місцевого самоврядування додаткових фінансів до бюджету. Згідно із законодавством, додаткові кошти, які надходять в результаті виконання місцевих бюджетів через збільшення надходження або економію коштів, не підлягають вилученню і можуть бути використані відповідно до рішення місцевої ради. Однак, у випадку нестачі коштів у місцевому бюджеті, держава зобов'язується здійснити відповідний перерозподіл фінансів, забезпечуючи дотації, субвенції та субсидії для збалансування бюджету. Це може впливати на діяльність органів місцевого самоврядування, оскільки їхня активність може бути залежною від того, наскільки значно перевищує вартість цієї активності гарантований державою мінімум.

Характерною рисою децентралізаційної реформи в Україні є вдосконалення адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та державної регіональної політики. Внесені зміни до законодавства у процесі децентралізації визначили нову фінансову основу територіальних громад, закріпили новий розподіл загальнодержавних податків й запровадили нові місцеві податки [36]. Крім цього, було запроваджено також нову систему бюджетного вирівнювання. Збільшено повноваження органів місцевого самоврядування у встановленні ставок і пільг для місцевих податків і зборів. Органи місцевого самоврядування тепер можуть обслуговувати свої надходження у власних бюджетних установах та фондах розвитку у державних банках, незалежно від Державного казначейства України. Значущою є зміна системи вирівнювання місцевих бюджетів, з фокусом на вирівнювання за доходами замість видатків. За цією новою системою, адміністративно-територіальні одиниці, які заробляють більше, ніж мають витрат, тепер вилучають лише 50% додаткового доходу (за умови індексу податкоспроможності більше 1,1) для надання базової дотації. З іншого боку, адміністративно-територіальні одиниці, які не мають достатньо доходів для покриття витрат, отримують лише 80% базової дотації (якщо індекс податкоспроможності менше 0,9) **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**. Нова система фінансового вирівнювання стимулює громади збільшувати надходження до місцевих бюджетів, пропонуючи принцип: більше заробляєш, більше отримуєш.

Важливим позитивом децентралізаційної реформи є утворення Державного фонду регіонального розвитку. Проекти з розвитку регіонів фінансуються за рахунок коштів відповідного фонду, який розподіляється між регіонами відповідно до конкретних визначених параметрів. Кожному регіону призначається певна сума, що обчислюється на основі чисельності населення та рівня ВРП на душу населення в даному регіоні. Усі регіони отримують свою частку фінансування, яка відповідає частці населення регіону в загальній кількості населення в Україні, помноженій на 0,8 суми фонду. Регіонам з рівнем

ВВП на душу населення менше 75% середньоукраїнського показника надається додаткова сума, яка визначається часткою населення регіону в населенні менш розвинених регіонів, помноженою на 0,2 суми фонду [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

При розробці стратегій та програм децентралізації важливо використовувати системний підхід, що орієнтований на всіх учасників процесу, та враховувати індивідуальні інтереси та потреби кожної сторони. Важливо зауважити, що децентралізація не повинна сприйматися як альтернатива централізації; замість цього, ефективний економічний та соціальний розвиток вимагає гармонійного поєднання обох підходів. Ролі національних та регіональних суб'єктів влади повинні взаємодоповнювати одна одну, і їх визначення має ґрунтуватися на аналізі найбільш ефективних шляхів досягнення поставлених цілей.

Загалом основу стратегії бюджетної децентралізації слід будувати на кількох ключових принципах, які мають враховуватися при розробці та впровадженні інструментів та методів для вдосконалення бюджетного регулювання.

Висновки до розділу 1

Децентралізаційна реформа стала центральною у комплексі трансформаційних змін, які відбулися в Україні після Революції Гідності. Попри певні труднощі у проведенні реформи, вона ж досягла помітного прогресу, що не могло не позначитися на експертних оцінках і суспільному схваленні. Головним здобутком проведеної реформи стало утворення спроможної базової ланки місцевого самоврядування – територіальних громад. В комплексі з реформою адміністративно-територіального устрою це сформувало необхідні умови для реального залучення населення до вироблення політики та підвищення якості й доступності суспільних благ.

Основи фінансового забезпечення територіальних громад в Україні закріплено в Конституції України, законодавчих актах та підзаконних нормативно-правових документах. Збройна агресія російської федерації проти України створила нові умови для функціонування фінансів територіальних громад. У зв'язку з цим було прийнято низку законодавчих актів, які зробили нормативно-правову базу управління місцевими фінансами більш гнучкою та створили умови для більш оперативного прийняття управлінських рішень щодо формування та використання коштів бюджетів територіальних громад.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ (НА ПРИКЛАДІ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ)

2.1. Аналіз забезпечення управлінських повноважень органу місцевого самоврядування

Децентралізоване ухвалення управлінських рішень має низку переваг порівняно з жорсткою централізацією через що вона стала трендом розвитку багатьох країнах світу. Цей підхід передбачає делегування влади та ресурсів від центральних до місцевих структур управління. В разі успішного проведення децентралізаційних реформ можна отримати значні переваги у плані ефективності, прозорості, відповідальності та розвитку місцевих спільнот. Однією з головних переваг децентралізації у сфері публічного управління є підвищення його ефективності. Органи місцевого самоврядування, будучи ближчими до конкретних проблем та потреб громадян, мають змогу більш оперативно та адекватно реагувати на обставини, що виникають на місцевому рівні. Крім цього, рішення, прийняті на місцевому рівні зазвичай більш гнучкі та повніше відповідають конкретним умовам індивідуальних територій.

Важливо зауважити, що децентралізація сприяє підвищенню прозорості та відповідальності в управлінні. Скорочення відстані між управлінцями та населенням дає змогу більш ефективно взаємодіяти та вирішувати проблеми спільно. Місцева влада, знаючи своїх виборців особисто, зобов'язані в більшій мірі враховувати їхні потреби та думки. Це сприяє формуванню відкритого та прозорого публічного управління, де громадяни можуть впливати на прийняття рішень та бачити їхні наслідки.

Розвиток територіальних громад є ще однією значущою перевагою децентралізації. Розширення владних повноважень та фінансових ресурсів на місцевому рівні дає змогу громадам активніше брати участь у процесах самоврядування та розвитку своїх територій. Жителі територіальних громад стають більш обізнаними та впливовими у вирішенні питань, що стосуються

їхнього оточення. Це сприяє загальному підвищенню рівня свідомості та громадянської активності.

Підтримка економічного розвитку є ще однією важливою перевагою децентралізації. Місцеві органи мають можливість самостійно приймати рішення щодо розвитку своїх економічних секторів та залучення інвестицій. Це сприяє створенню благоприятного середовища для підприємництва та забезпечує зростання рівня зайнятості на місцевому рівні. У контексті децентралізації важливим є розвиток та підтримка місцевих лідерів. Збільшення влади на місцевому рівні створює можливість для з'явлення нового покоління лід

В децентралізаційній реформі, передбачено здійснити заходи, що передбачають передачу значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування (рис. 2.1). Згідно затверджених концепцій, суть реформи децентралізації в Україні полягає в такому:

- «утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на всіх рівнях: у громаді, районі та області;

- закріплення принципу субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів;

- органи місцевого самоврядування різних рівнів – громади, району, області – отримають повноваження, які найбільш ефективно виконувати саме на цьому рівні, а під повноваження отримують необхідні фінансові, матеріальні та інші ресурси під їхню власну відповідальність» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Проголошеною метою децентралізації є відхід від централізованої моделі публічного управління, забезпечення спроможності територіальних громад та побудова ефективної системи організації влади в Україні. Як підсумок – утворення і забезпечення повноцінного життєвого середовища для людей, надання високоякісних та доступних суспільних благ, становлення інститутів

народовладдя, задоволення інтересів населення в усіх сферах життєдіяльності, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

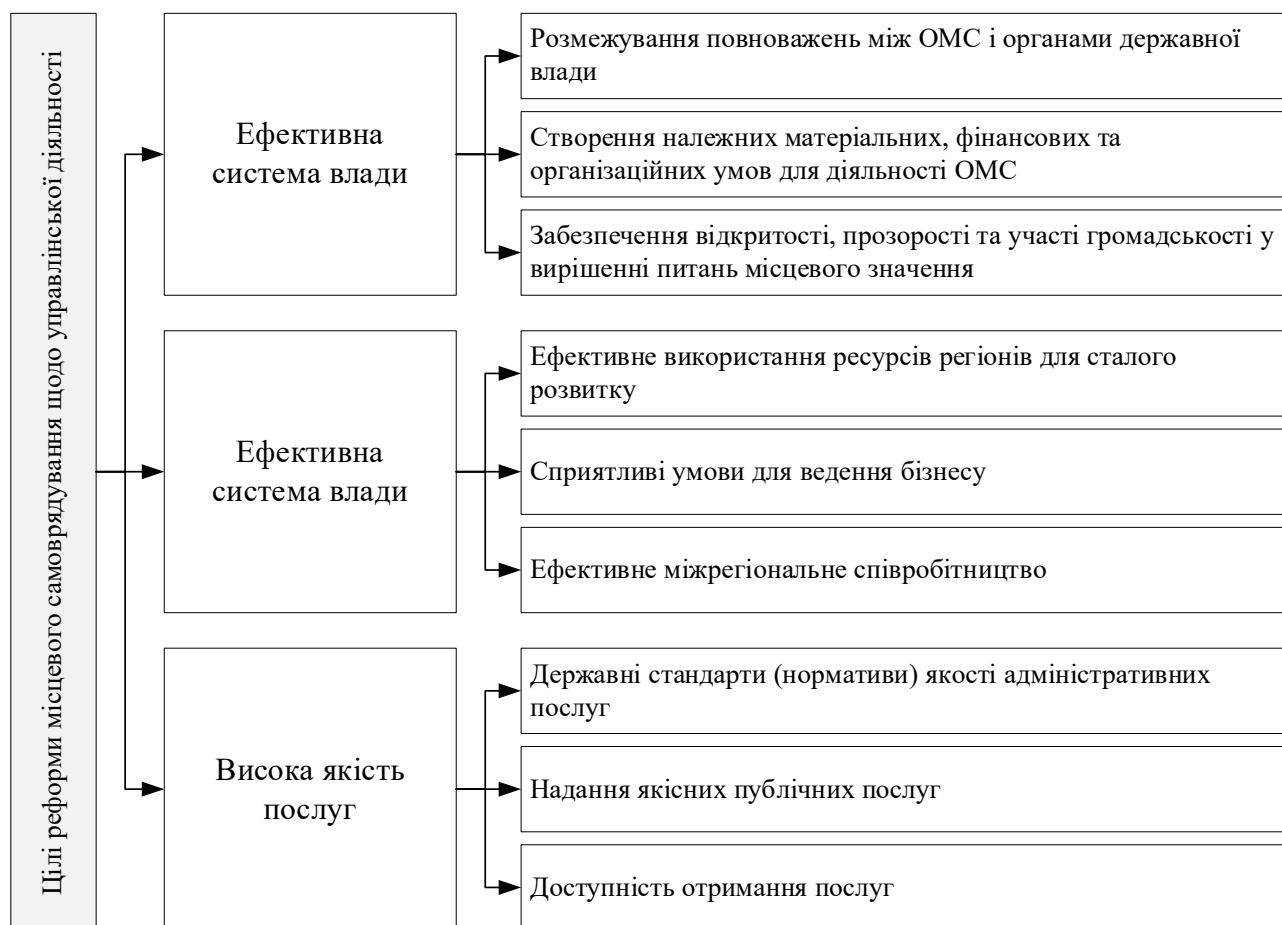


Рис. 2.1. Цілі реформування місцевого самоврядування у сфері публічного управління*

Процеси посилення демократизації в Україні, виконання міжнародних зобов'язань та перспективи євроінтеграції слугують потужними чинниками розвитку місцевого самоврядування в нашій державі. Неодмінною умовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є адекватне реформування бюджетної системи та створення умов для організації бюджетного процесу відповідно до сучасних вимог. Визначені повноваження органів місцевого самоврядування дають їм змогу використовувати для

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]

регулювання соціально-економічного розвитку регіонів здебільшого місцеві бюджети. Через систему формування місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування впливають на розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів на локальному рівні, що зумовлює відповідні наслідки для економіки.

В умовах невідкладності завдань розвитку сфери місцевих фінансів потребує перебудови система управління коштами місцевих бюджетів. Необхідність вдосконалення системи управління бюджетними коштами на місцевому рівні пов'язана з розв'язком багатьох проблем розвитку територій, серед яких не тільки диференціація їх розвитку, яка визначається бюджетним потенціалом, а й ефективність і результативність витрат бюджету. В даний час основною проблемою управління на місцевому рівні виступає недостатній обсяг бюджетних ресурсів, а також їх неефективне або нецільове використання.

Одним із свідчень успішної реалізації децентралізаційної реформи є поступове розширення обсягів ресурсів, що концентрується в місцевих бюджетах. Як видно з табл. 2.1, зростали обсяги доходів усіх видатків місцевих бюджетів за винятком районних бюджетів. Це пов'язано з трансформацією їхньої ролі та фактично вивільненням цієї ланки публічного управління від забезпечення населення суспільними благами. Найбільшими темпами впродовж 2018–2022 р. зросли обсяги доходів бюджетів територіальних громад. Зазначена позитивна динаміка була зумовлена завершенням реформування бюджетної системи та фактично створення нової повноцінної її ланки – бюджетів територіальних громад.

Таблиця 2.1

Обсяги доходів різних видів місцевих бюджетів у 2018–2022 рр.*

млрд грн

Вид місцевих бюджетів	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.
м. Київ	38,3	45,4	47,6	57,6	59,3
Обласні бюджети	37,9	39,1	40,9	53,6	58,4
Районні бюджети	47,4	50,6	50,9	0,1	0,1

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Бюджети територіальних громад	21,3	29,1	55,2	247,7	285,1
-------------------------------	------	------	------	-------	-------

Склад видатків місцевих бюджетів свідчить про їхнє орієнтування насамперед на забезпечення суспільних потреб. Впродовж 2018–2023 рр. у складі видатків місцевих бюджетів домінували видатки на освіти. Обсяги видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, а також охорону здоров'я були дуже нестійкими (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Видатки місцевих бюджетів України в 2018–2022 рр.*

млрд грн

Спрямування видатків	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.
Загальнодержавні функції	209 421,0	167 643,4	89 711,6	86 343,9	67 223,4	131 640,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	1 149,6	1 304,6	1 833,8	1 739,7	11 108,3	18 908,8
Економічна діяльність	77 160,5	81 854,2	93 925,6	112 360,3	61 065,9	161 818,4
Охорона навколишнього природного середовища	3 000,9	3 413,5	2 419,8	2 420,4	512,5	1 951,2
Житлово- комунальне господарство	30 048,5	34 379,2	32 125,9	56 730,5	40 631,4	65 800,4
Охорона здоров'я	93 229,9	89 816,2	50 866,0	33 105,2	31 008,0	40 753,3
Духовний та фізичний розвиток	18 885,9	21 583,1	21 884,5	27 388,0	22 584,7	28 476,6
Освіта	165 706,1	187 099,8	199 425,8	249 077,4	232 250,4	260 197,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	145 498,0	103 158,1	23 999,2	28 067,8	29 199,1	44 835,3
Всього	744 100,4	690 252,2	516 192,2	597 233,2	495 583,8	754 381,4

Нерівномірна динаміка різних видатків впродовж останніх років призвала до значних коливань структури видатків місцевих бюджетів (рис. 2.2). Чітко виражене скорочення видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я у 2019–2021 рр. і видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2019–2020 рр. було наслідком ухвалених державному рівні рішень про їхню

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

централізацію у державному бюджеті. На нашу думку, це мало позитивний вплив на фінансове забезпечення територіальних громад, адже усунуло невластиві для органів місцевого самоврядування повноваження та мало наслідком застосування більш ефективних механізмів використання бюджетних коштів на задоволення суспільних потреб.

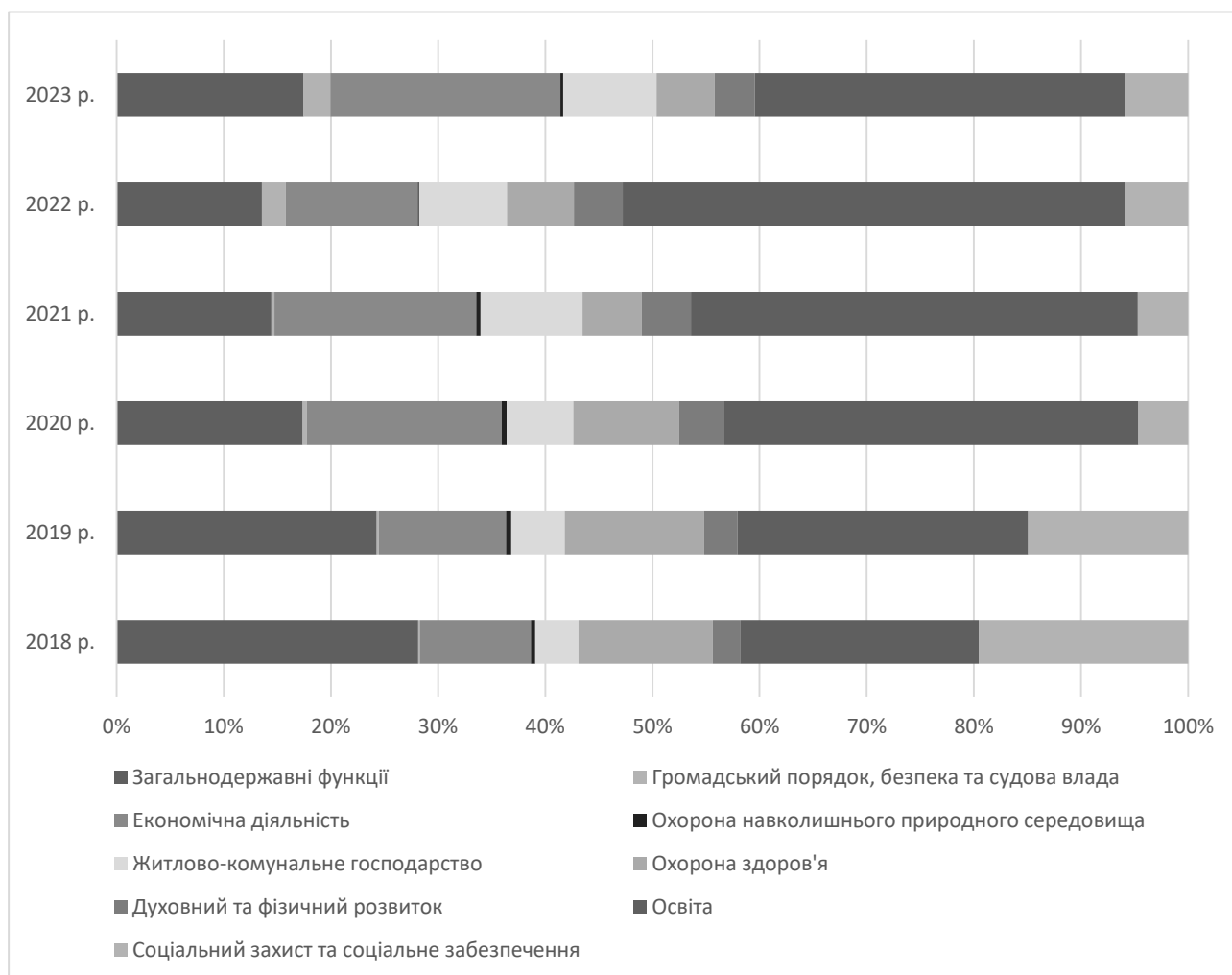


Рис. 2.2. Структура видатків місцевих бюджетів України в 2018–2023 рр.*

Впродовж досліджуваного періоду спостерігається певна стабільність у видатках бюджету Тернопільської міської територіальної громади. Плановий обсяг видатків у кожному з років досліджуваного періоду перевищував 2 500 млн грн. Варто відзначити, що навіть в період ведення Україною оборонної операції, обсяг видатків не зазнали суттєвих змін (рис. 2.3). Після певного

* Складено за даними Фінансового управління Тернопільської міської ради.

скорочення здійснених видатків у 2022 р., для 2023 р. характерне значне зростання запланованих обсягів у річному вимірі.

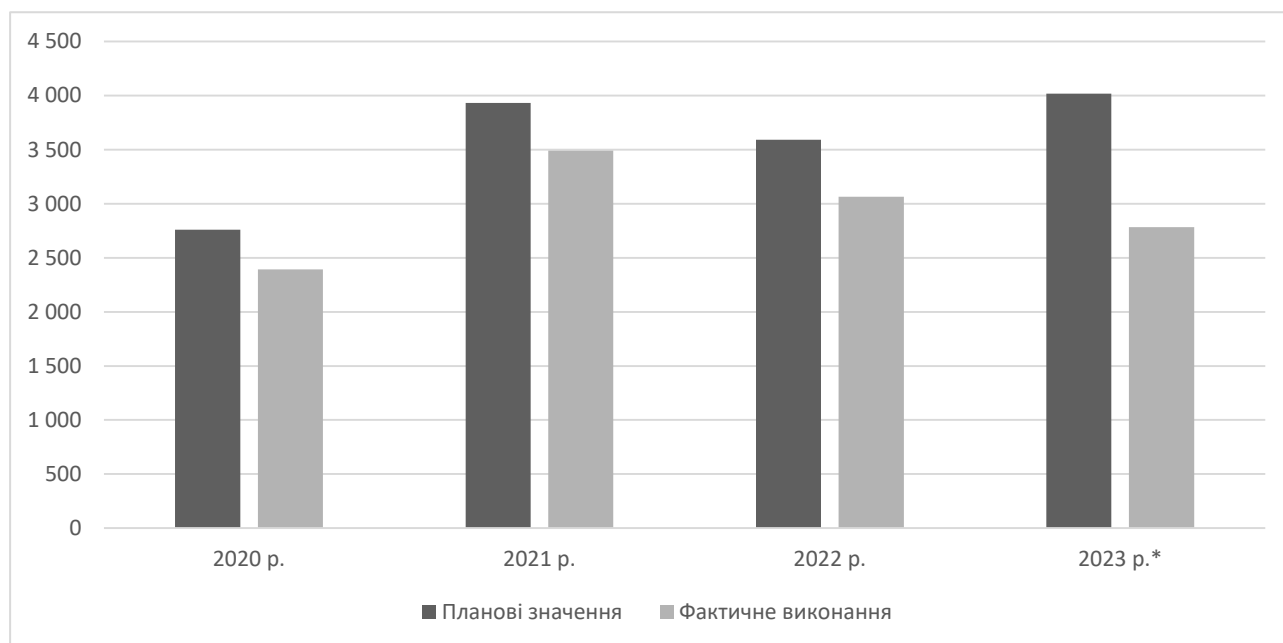


Рис. 2.3. Обсяг планових і фактичних видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2020–2023 рр., млн грн*

* 2023 р. фактичне виконання за січень–вересень.

Визначальний вплив на забезпечення розвитку територіальних громад має склад їхніх повноважень. У структурі видатків бюджету Тернопільської міської територіальної громади переважають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я (табл. 2.3). У 2023 році загальний обсяг видатків бюджету Тернопільської міської територіальної громади запланований на рівні 4 018,0 млн грн. Найбільші обсяги ресурсів бюджету в кожному з років направлялися на освіту. Видатки на економічну діяльність були дуже нестабільними. Значна волатильність була властива також видаткам на громадський порядок, безпека та судова влада. Це було спричинено військовою агресією росії проти України та здійсненням видатків на територіальну оборону з міського бюджету.

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

**Обсяги видатків міського бюджету
Тернопільської міської територіальної громади у 2020–2023 рр.***

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.
Загальнодержавні функції	217,5	277,0	241,7	528,9
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,4	0,2	113,9	72,9
Економічна діяльність	363,9	1120,5	350,2	724,0
Охорона навколишнього природного середовища	0,5	0,1	0,0	4,0
Житлово-комунальне господарство	322,4	346,3	467,3	508,8
Охорона здоров'я	203,2	99,0	124,8	154,5
Духовний та фізичний розвиток	102,3	132,7	109,7	138,4
Освіта	1079,9	1395,2	1480,5	1659,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	102,4	119,0	177,0	226,7
Всього	2392,5	3490,0	3065,0	4018,0

У структурі видатків бюджету Тернопільської міської територіальної громади на 2023 р. переважають видатки на освіту (41,3%), видатки на економічну діяльність (18,0%) та видатки на загальнодержавні функції (13,2%) (рис. 2.4).

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

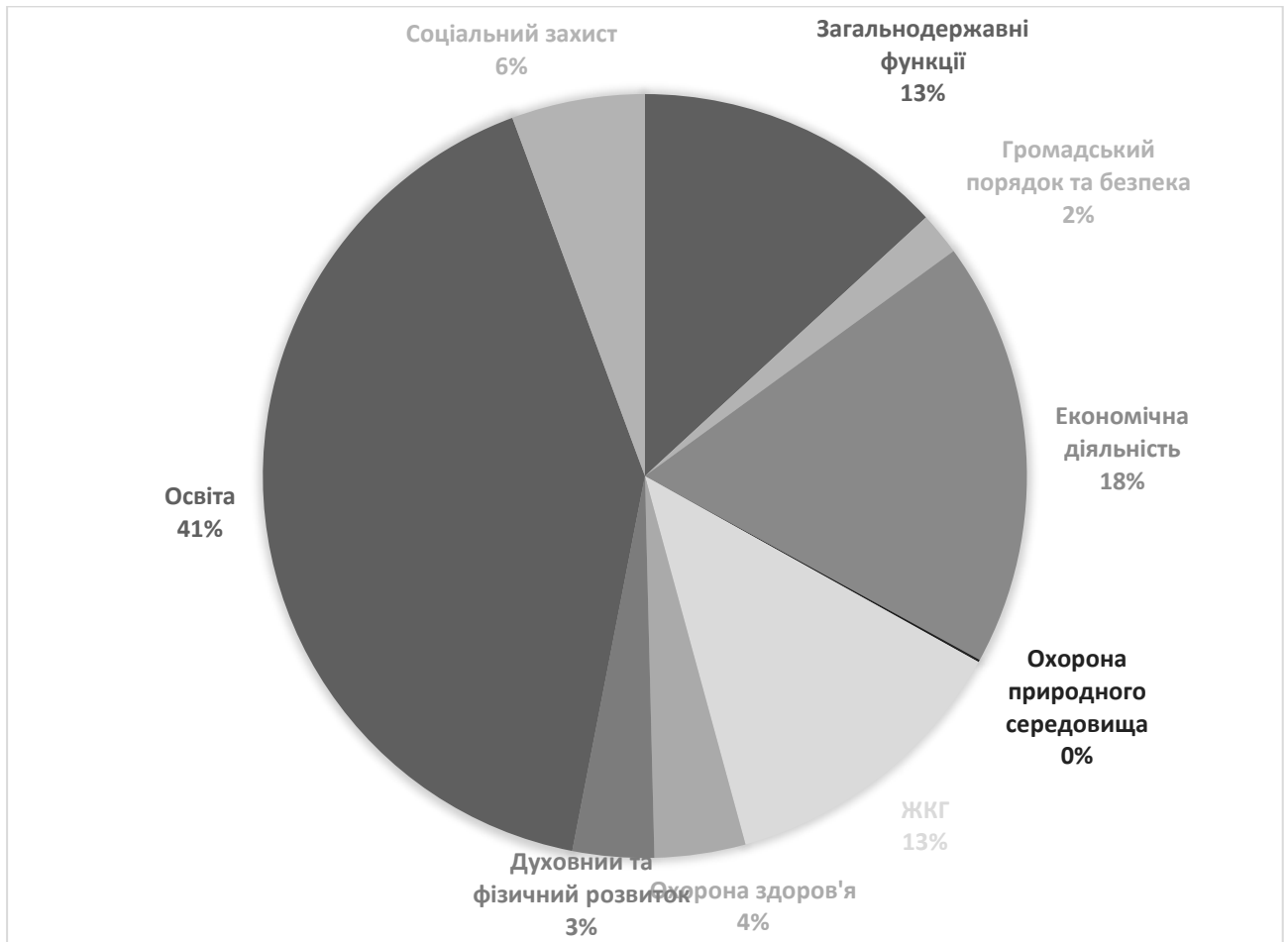


Рис. 2.4. Структура видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади запланованих на 2023 р. *

Важливою складовою видаткової частини Тернопільської міської територіальної громади є видатки на управління. Саме від належного забезпечення управлінської діяльності місцевого самоврядування безпосередньо залежить можливість успішно реалізувати повноваження на місцевому рівні. Забезпечення службовцям органів місцевого самоврядування конкурентної заробітної плати сприяє залученню кваліфікованих фахівців до органів місцевого самоврядування. Крім цього, це сприяє підвищенню рівня трудової дисципліни та мінімізує прояви корупції. Разом в комплексі це створює передумови для ефективної організації діяльності територіальної громади, стимулювання розвитку соціальної інфраструктури та сприяння місцевому розвитку.

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено].

Основним документом, який визначає завдання з розвитку територіальної громади на перспективу є Стратегічний план розвитку Тернопільської міської територіальної громади до 2029 року. Стратегічний план затверджений рішенням Тернопільської міської ради від 25 жовтня 2019 року № 7/39/134.

Видатки на управління в бюджеті Тернопільської міської територіальної громади впродовж останніх років помітно зросли. Втім таке зростання відбулося переважно за рахунок міжбюджетних трансфертів (насамперед реверсної дотації), які включені до цієї групи видатків (рис. 2.5).

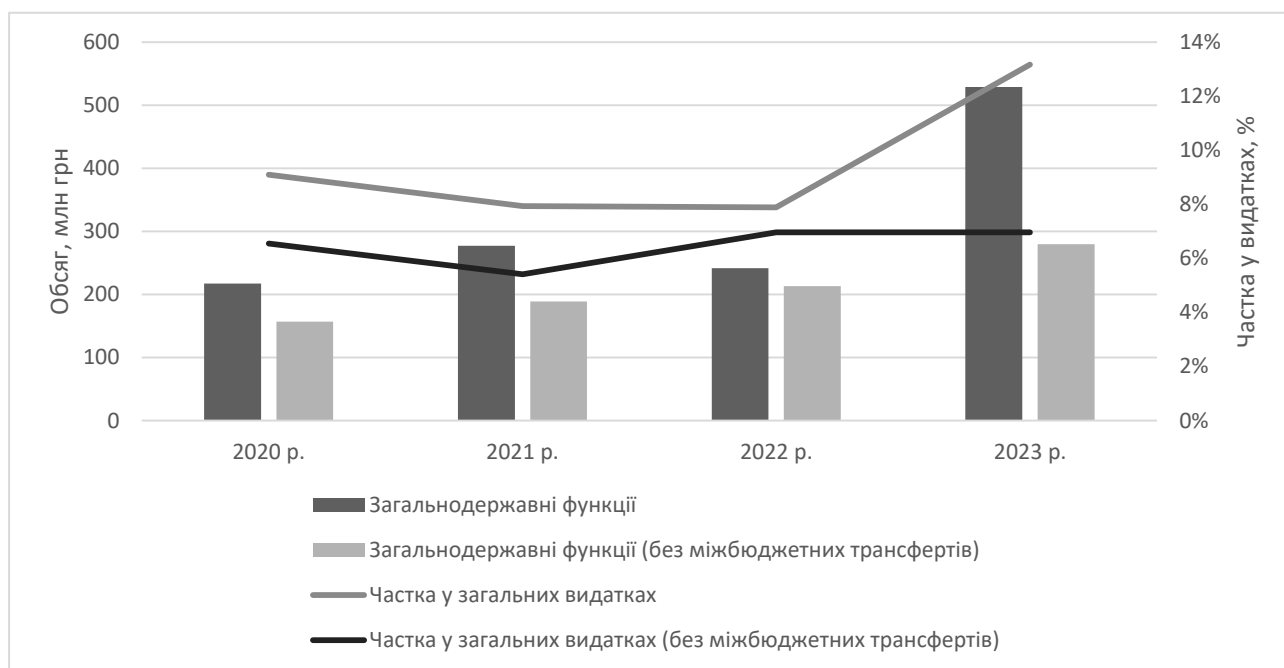


Рис. 2.5. Динаміка видатків бюджету Тернопільської міської територіальної громади на загальнодержавні функції у 2020–2023 рр. *

Динамічний прогрес вимагає вдосконалення підходів до управлінської ефективності та результативності. Одним із таких підходів є впровадження системи управління якістю (СУЯ) на основі міжнародних стандартів ISO серії 9000. Керівники виконавчих органів міської ради, а також представники всіх структурних підрозділів, що мають відповідальність, і внутрішні аудитори пройшли необхідне навчання з цього питання.

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Для впровадження системи управління якістю була розроблена документація Стандарту управління якістю виконавчих органів міської ради. Також було розроблено та затверджено Політику якості виконавчих органів Тернопільської міської ради, яка визначає основну мету діяльності, містить зобов'язання щодо задоволення вимог замовників та постійного поліпшення результативності системи управління якістю і є основою для встановлення та перегляду цілей у сфері якості. Контроль за впровадженням та функціонуванням СУЯ здійснюється за допомогою регулярних внутрішніх аудитів у всіх виконавчих органах Тернопільської міської ради. Це дозволяє виявляти невідповідності, аналізувати причини їх виникнення і призначати коригувальні та запобіжні дії з метою постійного поліпшення процесу надання послуг. З метою задоволення потреб замовників у якості надання адміністративних послуг в структурних підрозділах було проведено анкетування.

Слід відзначити, що впроваджена система управління дозволяє не лише ефективно керувати процесами виконавчих органів міської ради, постійно удосконалювати надання адміністративних послуг для задоволення потреб замовників, але і чітко визначати компетентність та відповідальність посадових осіб міської ради.

2.2. Фінансове забезпечення розвитку соціально-культурної сфери територіальної громади

Динаміка використання коштів бюджетів територіальних громад в останні роки вказують на те, що значні ресурси спрямовуються на соціально-культурну сферу. Це обумовлено передусім важливою роллю цієї сфери у розвитку територіальної громади. Якщо розглядати видатки соціального характеру як частку суспільних фондів, яка в звичайних економічних умовах вважається прийнятною, то в теперішніх умовах це може призвести до втрат потенціалу соціальної сфери. Крім того, умови перехідної економіки, коли значна частина

населення не має достатньо ресурсів для проживання, роблять соціальні видатки місцевих бюджетів надзвичайно важливими.

До видатків на соціально-культурну сферу в цьому дослідженні ми зараховуємо видатки на охорону здоров'я, духовний і фізичний розвиток, освіти та соціальний захист і соціальне забезпечення. Загальний обсяг передбачених у бюджеті Тернопільської міської територіальної громади для здійснення цих видатків, з урахуванням тих, що здійснюються за рахунок субвенцій у 2023 р. становив 2 179,5 млн грн, або 54,2% сукупного обсягу видатків міського бюджету (рис. 2.4).

Таблиця 2.4

Обсяги видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади на соціально-культурну сферу в 2020–2023 рр.*

Спрямування видатків	Назва показника	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.
Охорона здоров'я	Обсяг, млн грн	203,2	99,0	124,8	154,5
	Частка, %	8,5%	2,8%	4,1%	3,8%
Духовний та фізичний розвиток	Обсяг, млн грн	102,3	132,7	109,7	138,4
	Частка, %	4,3%	3,8%	3,6%	3,4%
Освіта	Обсяг, млн грн	1079,9	1395,2	1480,5	1659,8
	Частка, %	45,1%	40,0%	48,3%	41,3%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	Обсяг, млн грн	102,4	119,0	177,0	226,7
	Частка, %	4,3%	3,4%	5,8%	5,6%
Всього	Обсяг, млн грн	2392,5	3490,0	3065,0	4018,0

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України, «з бюджетів територіальних громад здійснюються такі видатки на освіту:

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади (у тому числі: загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів, спеціалізовані школи (школи-інтернати), ліцеї (ліцеї-інтернати), гімназії (гімназії-інтернати),

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

колегіуми (колегіуми-інтернати), вечірні (змінні) школи); навчально-виховні комплекси "дошкільний навчальний заклад - загальноосвітній навчальний заклад", "загальноосвітній навчальний заклад - дошкільний навчальний заклад";

в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70 відсотків кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї та сім'ї патронатних вихователів, інклюзивно-ресурсні центри;

г) інші державні освітні програми;

г) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів);

д) позашкільну освіту;

е) професійно-технічну освіту з бюджетів міст обласного значення - обласних центрів (на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у професійно-технічних та інших навчальних закладах державної та/або комунальної власності, які розташовані на території зазначених міст)»

[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]

Обсяги видатків міського бюджету Тернополя на освіту впродовж останніх п'яти років стрімко зросли із 1 079,9 млн грн у 2020 р. до 1 659,8 млн грн у 2023 р. (заплановано), або в 1,54 рази (табл. 2.5). Помітне зростання характерне як для видатків на дошкільні навчальні заклади та на загальноосвітні школи. Якщо в 2020 р. видатки на дошкільні заклади становили 250,3 млн грн, то в 2023 р. вони вже планувалися на рівні 370,0 млн грн, або в 1,48 рази більше.

Обсяг видатків на загальноосвітні заклади в 2020 р. дорівнював 584,6 млн грн, а в 2023 р. – 903,5 млн грн, або в 1,55 рази більше.

Таблиця 2.5

Обсяги видатків міського бюджету

Тернопільської міської територіальної громади на освіту в 2020–2023 рр.*

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	Темп росту 2023 р. до 2020 р.
Дошкільна освіта	250,3	312,3	324,1	370,0	1,48
Загальна середня освіта	584,6	755,9	799,7	903,5	1,55
Професійна (професійно-технічна) освіта	130,1	158,4	194,1	215,8	1,66
Фахова передвища та вища освіта	37,8	50,3	55,3	55,4	1,47
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	60,2	77,2	85,5	87,9	1,46
Інші заклади та заходи у сфері освіти	16,9	41,0	21,9	27,1	1,61
Всього видатки на освіту	1 079,9	1 395,2	1 480,5	1 659,8	1,54

Попри позитивну динаміку обсягів бюджетних ресурсів, що спрямовуються у сферу освіти, існує низка проблемних питань в Тернопільській міській територіальній громаді, які потребують свого вирішення. Так, Програмою економічного та соціального розвитку Тернопільської міської територіальної громади на 2022-2024 рр. зафіксовано такі проблемні питання: «

- недостатня кількість доступних місць у закладах дошкільної освіти;
- перевантаження наявних закладів дошкільної та загальної середньої освіти;

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

- незадовільна матеріально-технічна база для популяризації здорового способу життя та оздоровчої рухової активності, занять фізичною культурою;
- застаріле обладнання харчоблоків установ загальної середньої освіти;
- недостатня кількість новітньої комп'ютерної та мультимедійної техніки для впровадження в освітній процес ІТ-технологій та запровадження інноваційних методів навчання;
- низька мотивація педагогів до підвищення свого професійного рівня, проходження позачергової атестації та сертифікації;
- незадовільний рівень профорієнтаційної роботи, невідповідна матеріально-технічна база установ професійно-технічної освіти» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

З огляду на зазначені проблемні питання, основними завданнями розвитку освіти визначено такі: «:

- розвиток мережі закладів освіти через капітальний ремонт, будівництво, реконструкцію та відновлення роботи непрацюючих закладів;
- утворення умов для навчання дітей із особливими освітніми потребами;
- інформатизація системи освіти і запровадження ІТ-технологій, запровадження інноваційних методів навчання у освітній процес;
- формування духовно-християнських цінностей;
- сприяння стимулюванню талановитої учнівської молоді;
- підвищення якості освітнього процесу;
- підвищення орієнтованості галузі освіти на потреби ринку праці;
- оновлення матеріально-технічної і навчальної бази кабінетів, спортивних споруд закладів освіти;
- реалізація заходів місцевих цільових програм, що передбачають розвиток освіти» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Доволі значні обсяги коштів бюджету Тернопільської міської територіальної громади спрямовуються на фінансування охорони здоров'я. Загальний обсяг вказаних видатків за досліджуваний період хоч і скоротився з 203,2 млн грн у 2020 р. до 154,5 млн грн у 2023 р., втім впродовж останніх трьох

років динаміка зазначених видатків була позитивною (табл. 2.6). Варто зазначити, що впродовж досліджуваного періоду відбулася зміна структури видатків, оскільки кошти місцевого бюджету вже не спрямовуються на поліклініки і амбулаторії, швидку й невідкладну допомогу, а також лікарні та санаторно-курортні заклади, а використовуються лише за напрямом «Інша діяльність у сфері охорони здоров'я». Це пов'язано із завершенням організаційних заходів щодо трансформації закладів охорони здоров'я Тернопільської міської територіальної громади в некомерційні комунальні підприємства в контексті проведення медичної реформи. Позитивно відзначаємо постійне збільшення бюджетних асигнувань галузі в умовах отримання закладами основного джерела фінансування від Національної служби охорони здоров'я України.

Таблиця 2.6

Обсяги видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади на охорону здоров'я в 2020–2023 рр.*

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	Темп росту 2023 р. до 2020 р.
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	22,0	10,8	17,2	–	–
Лікарні та санаторно-курортні заклади	150,1	56,9	77,2	–	–
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я	31,1	31,2	30,3	154,5	5,0
Всього видатки на охорону здоров'я	203,2	99,0	124,8	154,5	0,8

Послуги в галузі «Охорона здоров'я» в м. Тернополі надають 8 комунальних неприбуткових підприємств, а саме: комунальне некомерційне

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

підприємство «Тернопільська міська комунальна лікарня швидкої допомоги», комунальне некомерційне підприємство «Тернопільська комунальна міська лікарня № 2», комунальне некомерційне підприємство «Міська комунальна лікарня № 3», комунальне некомерційне підприємство «Тернопільська міська дитяча комунальна лікарня», комунальне некомерційне підприємство «Центр первинної медико-санітарної допомоги» (16 амбулаторій), комунальне некомерційне підприємство «Тернопільська міська комунальна стоматологічна поліклініка», комунальне некомерційне підприємство «Комунальна дитяча стоматологічна поліклініка», комунальне підприємство «Тернопільський міський лікувально-діагностичний центр» Тернопільської міської ради [Помилка! Джерело посилання не знайдено].

В установах охорони здоров'я Тернопільської міської територіальної громади розгорнуто 975 стаціонарних ліжок. Як видно з табл. 2.7, збільшення фінансування галузі передбачає зростання показників наданих послуг. Так, кількість пролікованих хворих має зрости із 11 546 у 2020 р. до 18 700 у 2024 р., або на 162,0%, а кількість поліклінічних відвідувань з 1 007,4 тис. до 1 100 тис. у 2024 р. відповідно або на 109,2% (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

**Показники діяльності сфери охорони здоров'я,
на основі яких було обґрунтовано видатки міського бюджету***

Показники	Од. виміру	2020 факт	2021, очіку- ване	2022, прогноз	2023, прогноз	2024, прогноз	2024/2020
Кількість ліжок у стаціонарах	оди- ниць	975	1 015	1 015	1 015	1 015	104,1%
Кількість пролікованих хворих, в т.ч.	осіб	11 546	18 000	18 000	18 500	18 700	162,0%
звичайні стаціонари	од	10 854	11 500	11 500	12 000	12 000	110,6%
денні стаціонари	од	6 920	6 500	6 500	6 500	6 500	93,9%

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено].

Кількість поліклінічних відвідувань	тис. випад- ків	1 007,4	1 100,0	1 100,0	1 100,0	1 100,0	109,2%
---	-----------------------	---------	---------	---------	---------	---------	--------

Попри позитивну динаміку обсягів фінансування галузі охорони здоров'я в Тернопільську міській територіальній громаді, в офіційних документах зафіксовано низку проблемних питань: «

– недостатнє медикаментозне і матеріально-технічне забезпечення закладів охорони здоров'я;

– нераціональна організація системи надання медичної допомоги, диспропорція її первинного, вторинного і третинного рівнів;

– брак сучасних медичних технологій, недостатнє володіння ними; низький рівень інформованості про сучасні медичні технології, засоби збереження здоров'я та активного дозвілля; недостатня ефективність заходів щодо формування здорового способу життя» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Основні цілі розвитку системи охорони здоров'я на 2022–2024 роки: «

– забезпечення своєчасної діагностики хвороб та своєчасного лікування, пропаганда здорового способу життя;

– модернізація галузі охорони здоров'я, зокрема шляхом запровадження інвестицій та державно-приватного партнерства;

– актуалізація діяльності щодо впровадження медичних інформаційних систем та технологій;

– медикаментозне забезпечення незахищених прошарків населення лікарськими засобами й медичними виробами» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Значні обсяги видатків бюджету Тернопільської міської територіальної громади впродовж досліджуваного періоду спрямовано на соціальний захист і соціальне забезпечення. Варто зазначити, що обсяг таких видатків значно зріс – із 102,4 млн грн у 2020 р. до 226,7 млн грн у 2023 р., або 2,2 рази (табл. 2.8). Помітне зростання відбулося в умовах, коли лівова частина видатків на

соціальний захист та соціальне забезпечення мають фінансуватися за рахунок відповідних бюджетних програм державного бюджету. Найбільше коштів місцевого бюджету впродовж досліджуваного періоду було спрямовано на Соціальний захист інших категорій населення.

Таблиця 2.8

**Обсяги видатків міського бюджету Тернопільської
міської територіальної громади на соціальний захист та соціальне
забезпечення в 2020–2023 рр.***

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	Темп росту 2023 р. до 2020 р.
Соціальний захист на випадок непрацевдатності	2,9	4,9	6,9	6,6	2,3
Соціальний захист пенсіонерів	14,7	17,2	27,7	20,9	1,4
Соціальний захист ветеранів війни та праці	0,9	0,9	0,6	1,2	1,3
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	3,0	6,7	5,4	8,8	2,9
Соціальний захист безробітних	0,4	0,3	0,2	0,4	1,0
Допомога у вирішенні житлового питання	3,1	5,7	1,3	39,7	12,7
Соціальний захист інших категорій населення	54,6	66,7	115,3	118,0	2,2
Інша діяльність у сфері соціального захисту	22,8	16,6	19,7	31,1	1,4
Всього на соціальний захист та соціальне забезпечення	102,4	119,0	177,0	226,7	2,2

Велика увага у видатковій частині бюджету Тернопільської міської територіальної громади приділяється фінансуванню духовного і фізичного

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

розвитку. Загальний обсяг видатків, що передбачений на зазначену ціль у 2023 р. становить 138,4 млн грн, що в 1,35 рази більше порівняно з 2020 р. (табл. 2.8). Варто зазначити, що більша частина ресурсів із зазначеного напрямку, була спрямована на фізичну культуру і спорт. Динаміка вказаних видатків була позитивна і передбачала зростання в 2,13 рази впродовж досліджуваного періоду. Водночас обсяг ресурсів на культуру та мистецтво помітно скоротився – із 57,7 млн грн у 2020 р. до 43,8 млн грн у 2023 р., або на 24%.

Таблиця 2.8

Обсяги видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади на духовний і фізичний розвиток в 2020–2023 рр.*

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	Темп росту 2023 р. до 2020 р.
Фізична культура і спорт	44,4	97,3	72,5	94,4	2,13
Культура та мистецтво	57,7	35,2	37,1	43,8	0,76
Засоби масової інформації	0,2	0,2	0,0	0,1	0,60
Всього на духовний і фізичний розвиток	102,3	132,7	109,7	138,4	1,35

У Програмі соціально-економічного розвитку Тернополя на 2022–2024 рр. у галузі констатовано проблему сфери духовного та фізичного розвитку «недостатній стан спортивної матеріально-технічної бази, відсутність сучасних спортивних споруд для проведення навчально-тренувального процесу з різних видів спорту та для занять масовим спортом широких верств населення, у т. ч. для осіб з інвалідністю» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Більш розгорнуто у вказаному документі розкрито проблематику галузі культури: «застаріла матеріально-технічної бази закладів культури; необхідність

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

розширення інфраструктури; недостатній рівень популяризації культурного продукту; незадовільний стан об'єктів культурної спадщини національного та місцевого значення» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Втім, на нашу думку, не менш важливі проблеми стосуються стану людського капіталу у цій сфері. Залишення поза увагою проблематики плинності кадрів, низької престижності професій у цій галузі позбавляє можливості передбачати відповідні цілі та реалізовувати відповідні заходи на їхнє вирішення.

Загалом у практиці бюджетування видатків на соціально-культурну сферу притаманні низка суттєвих недоліків. При плануванні видатків на фінансування соціально-культурної сфери територіальної громади акцентується на забезпеченні фінансування бюджетних установ, які включають галузі освіти, охорони здоров'я, духовного і фізичного розвитку, соціального захисту й соціального забезпечення. У цьому контексті, не визначені жодні заохочення чи стимули для організацій, щоб сприяти покращенню якості та наданню більш ефективних бюджетних послуг.

2.3. Оцінка фінансового забезпечення розвитку місцевої інфраструктури територіальної громади

Місцева інфраструктура є наріжним каменем для забезпечення стійкого розвитку територіальних громад. Важливість цього елемента навряд чи може бути переоцінена, адже вона визначає якість життя жителів і забезпечує економічний, соціальний та культурний прогрес громади. Інфраструктурні об'єкти, такі як дороги, енергетичні системи, освітні та медичні установи, а також комунікаційні мережі, створюють сприятливе середовище для розвитку місцевої економіки, приваблюють інвестиції та сприяють створенню нових робочих місць. Крім цього, доступ до якісної освіти, медичного обслуговування і культурних заходів зміцнює соціальну структуру громади та підвищує її

загальний рівень благополуччя. Інвестування в місцеву інфраструктуру відображає зобов'язання створення сталого та привабливого середовища для життя та розвитку, що має далекосяжні наслідки для сучасних і майбутніх поколінь жителів територіальних громад.

Декомпозиція видатків місцевих бюджетів дає змогу проаналізувати видатки на розвиток місцевої інфраструктури в розрізі видатків на економічну діяльність та видатків на житлово-комунальне господарство. Як видно з рис. 2.6, видатки на житлово-комунальне господарство мали стабільну тенденцію до зростання, обсяги яких зростали кожного року з 322,4 млн грн у 2020 р. до 508,8 млн грн у 2023 р. (зростання у два рази). Зважаючи на відмінну динаміку загального обсягу видатків місцевих бюджетів, частка видатків на житлово-комунальне господарство мала відмінну динаміку в різні роки досліджуваного періоду (див. рис. 2.6).

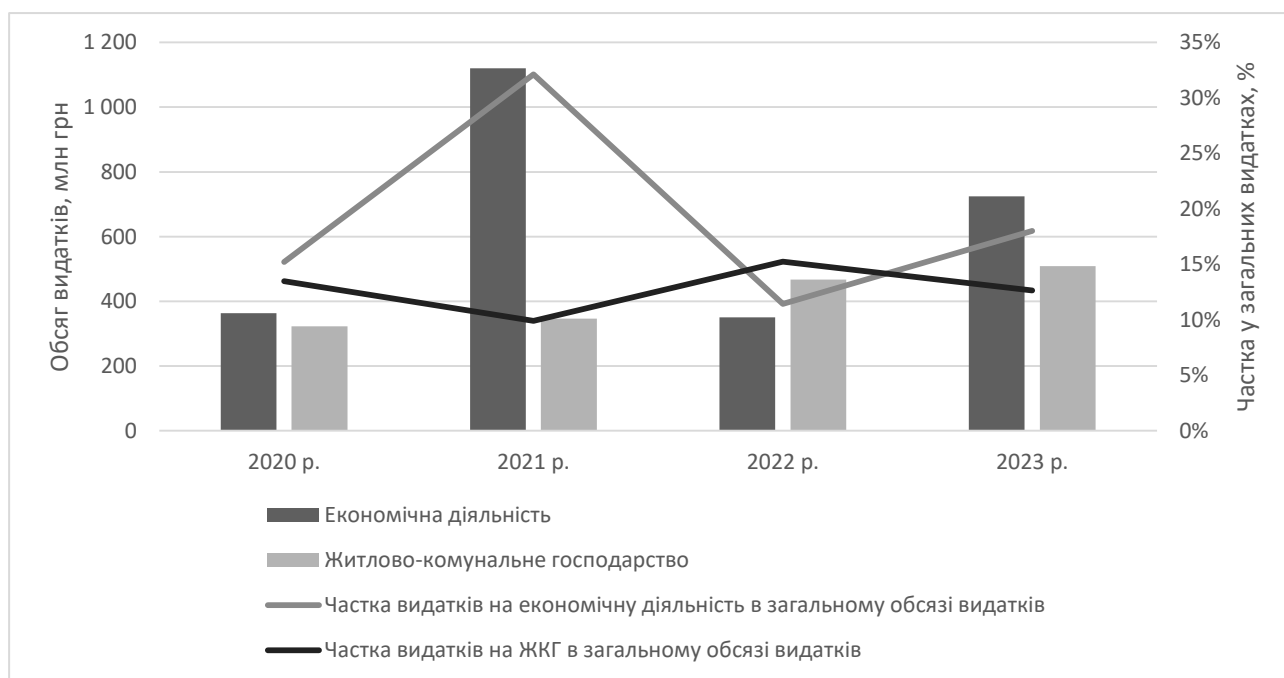


Рис. 2.6. Динаміка видатків бюджету Тернопільської міської територіальної громади на економічну діяльність та житлово-комунальне господарство у 2020–2023 рр. *

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено].

Видатки бюджету Тернопільської територіальної громади на економічну діяльність була вкрай нестабільною. Так, у 2020 р. вони становили 363,9 млн грн і в наступному році вже зросли більше, ніж втричі до 1 120,5 млн грн. У 2022 р. знову спостерігалось скорочення видатків на економічну діяльність до 350,2 млн грн, а в 2023 р. зросли до 724,0 млн грн (див. рис. 2.6).

У складі видатків на економічну діяльність впродовж досліджуваного періоду переважали видатки за напрямом «інша економічна діяльність» та «інші галузі економіки». Як видно з табл. 2.9, видатки бюджету Тернопільської міської територіальної громади були дуже нестабільними. Нестабільність була характерною також для видатків на транспорт.

Таблиця 2.9

Обсяги видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади на економічну діяльність у 2020–2023 рр.*

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	Темп росту 2023 р. до 2020 р.
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	0,1	0,1	0,0	1,0	10,7
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	2,6	1,0	0,3	3,8	1,5
Інша промисловість та будівництво	13,7	35,5	26,7	60,2	4,4
Транспорт	170,3	922,1	114,1	153,8	0,9
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	-	1,3	1,9	2,5	-
Інші галузі економіки	3,0	16,9	0,0	281,0	92,4
Інша економічна діяльність	174,1	143,5	207,1	221,6	1,3

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Всього видатки на економічну діяльність	363,9	1120,5	350,2	724,0	2,0
--	--------------	---------------	--------------	--------------	------------

Відмінна динаміка різних складових видатків на економічну діяльність впродовж досліджуваного періоду призвела до значних коливань структури видатків за вказаним напрямком (рис. 2.7).

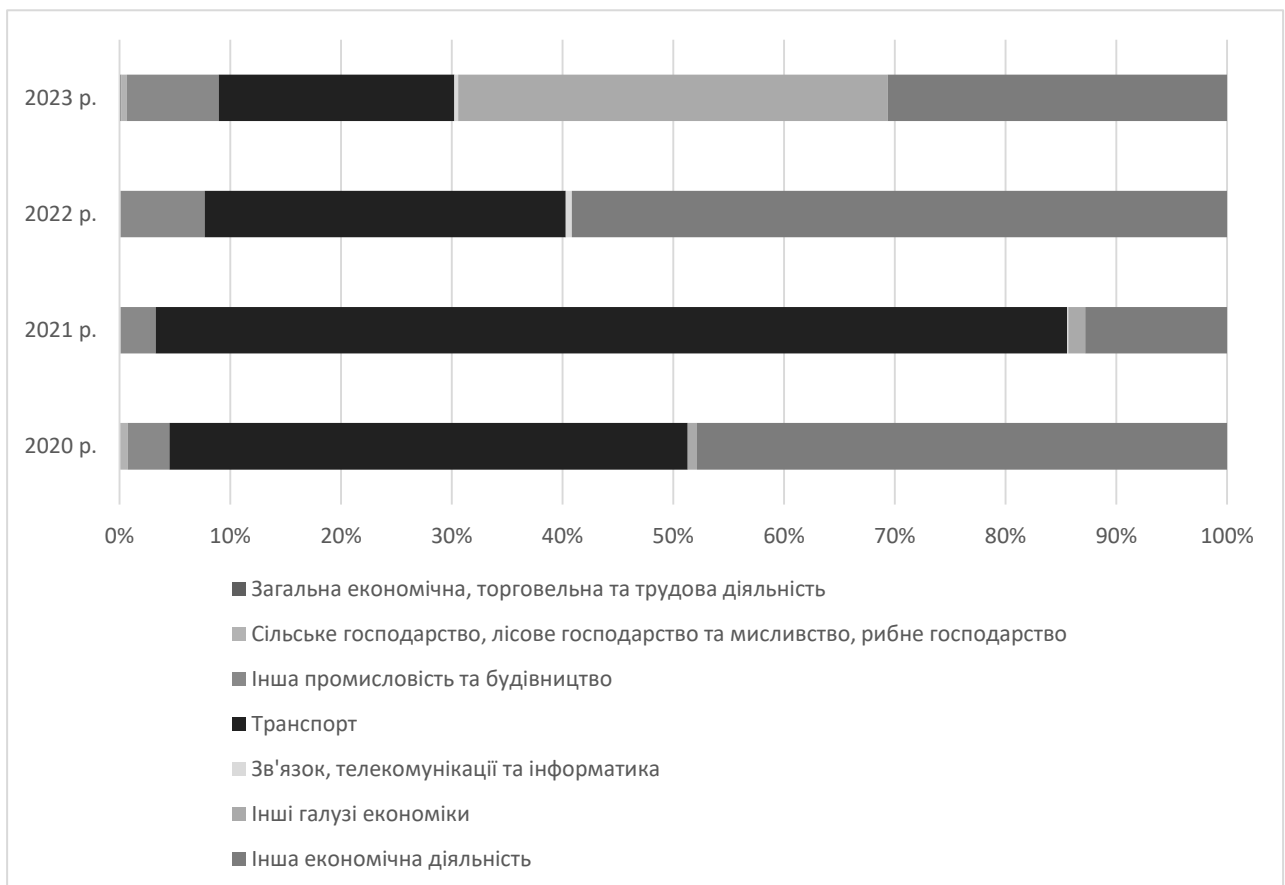


Рис. 2.7. Структура видатків бюджету Тернопільської міської територіальної громади на економічну діяльність у 2020–2023 рр. *

Загалом нестабільність фінансування транспортної інфраструктури Тернопільської міської територіальної громади не могла не позначитися на стані цієї галузі. Так, проблемними питаннями залишаються «значний рівень зносу рухомого складу транспорту та контактної мережі; недостатня кількість автобусів великої та середньої пасажиромісткості для обслуговування маршрутів

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

загального користування; недостатня кількість паркувальних місць» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Як зазначають автори підручника «Місцеві фінанси»: «низка особливостей фінансової діяльності підприємств житлово-комунальної сфери викликана своєрідністю виробленої продукції (наданих послуг), а також процесів її виробництва і споживання. Так, частина комунальних підприємств, що спеціалізуються на наданні послуг громадського призначення (про які згадувалось вище), є неприбутковими організаціями, оскільки відповідне обслуговування здійснюється на безоплатній основі. У вказаних підприємств відсутня виручка від реалізації, а затрати на проведення відповідних робіт (надання послуг) повністю відшкодовуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Зрозуміло, що за таких обставин вони звільняються від сплати податку на прибуток підприємств» [Помилка! Джерело посилання не знайдено., с. 478].

Обсяг видатків бюджету Тернопільської міської територіальної громади на житлово-комунальне господарство протягом 2020–2023 рр. має нестабільну динаміку. Сукупний обсяг цих видатків протягом зазначеного періоду суттєво зріс – з 322,4 млн грн до 508,8 млн грн, або в 1,6 разу (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

Обсяги видатків міського бюджету Тернопільської міської територіальної громади на житлово-комунальне господарство у 2020–2023 рр.*

млн грн

Спрямування видатків	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	Темп росту 2023 р. до 2020 р.
Житлове господарство	92,5	88,4	11,3	47,1	0,5
Комунальне господарство	229,9	226,9	431,5	426,8	1,9
Інша діяльність у сфері житлово-комунального господарства	–	31,0	24,5	34,9	–
Всього видатки на житлово-комунальне господарство	322,4	346,3	467,3	508,8	1,6

Попри позитивну динаміку видатків на житлово-комунальне господарство, у цій галузі спостерігається чимало гострих проблем, основними з яких є «фізичне старіння житлового фонду, руйнування виступаючих конструкцій будинків (балконів, дашків, парапетів, карнизів тощо); -зношеність інженерних мереж (водопроводу, тепломереж, мереж зовнішнього освітлення тощо), ліфтового господарства; низька ефективність енергоносіїв; відсутність ефективного управління житловим фондом» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

З огляду на окреслені проблеми, визначено основні завдання галузі житлово-комунального господарства, які мають бути враховані при фінансовому забезпеченні розвитку Тернопільської міської територіальної громади: «покращення стану житлового фонду громади; залучення власників квартир до управління житловим фондом; підвищення ефективності споживання енергоносіїв житлового сектору; реконструкція та будівництво мереж тепло та водопостачання та водовідведення із залученням грантових та кредитних коштів

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

в рамках співпраці з міжнародними фінансово-кредитними установами; реалізація заходів Програми розвитку житлово-комунального господарства Тернопільської міської територіальної громади, Програми «Питна вода», Програми модернізації (технічного розвитку) систем централізованого тепло - та гарячого водопостачання на відповідні роки» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Незважаючи на те, що значна частина коштів, які спрямовуються з місцевих бюджетів у сферу житлово-комунального господарства, має характер інвестицій, економічна ситуація у цьому секторі залишається нестабільною. У зв'язку з труднощами фінансового характеру більшості споживачів послуг, що надаються підприємствами даної галузі, тарифи на них були встановлені на недостатньо високому рівні, що економічно необґрунтованому, що призвело до неможливості покриття поточних витрат в житлово-комунальному секторі. Це призвело до серйозного погіршення стану основних фондів галузі, що призвело до раптового зменшення обсягів та якості житлово-комунальних послуг, а також негативно сказалося на стані екології та техногенної безпеки. З урахуванням розмірів накопичених проблем можна зазначити, що їхнє повне вирішення неможливе виключно за рахунок фінансових можливостей підприємств даного сектору, тому цілком обґрунтовано активніше використовувати бюджетні ресурси.

Висновки до розділу II

Підбиваючи підсумки другого розділу, слід відзначити, що стратегія планування видатків у соціально-культурній сфері насамперед спрямована на збереження існуючої мережі бюджетних установ та чисельності їх працівників. У таких умовах, практично не враховуються особливості діяльності бюджетних установ, які відіграють важливу роль у задоволенні потреб споживачів бюджетних послуг.

Аналіз фінансування розвитку місцевої інфраструктури Тернопільської міської територіальної громади виявив ряд проблем, серед яких основними є: відсутність чіткого механізму оцінки доцільності видатків; недостатня

прозорість у процесі бюджетного планування; недорозвиненість системи громадського контролю за виділенням бюджетних коштів та інші. Зміни в напрямку використання коштів місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство, визначені останніми реформами в касовому виконанні бюджету, вплинули на розподіл та ефективність цих фінансових ресурсів.

РОЗДІЛ 3.

КЛЮЧОВІ ОРІЄНТИРИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Напрямки удосконалення формування видатків місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад

Децентралізаційна реформа в Україні, спрямовані на покращення врядування шляхом запровадження нових інституційних механізмів, покликаних підвищити, зокрема прозорість та підзвітність органів влади. Найбільш очевидними є зусилля, спрямовані на децентралізацію державних функцій на нижчі рівні влади. Завдяки цим реформам національні уряди просувають зміни в структурах управління, які також змінюють відносини між місцевими органами влади та громадянами. Однак успіх цих реформ залежить від існування надійних національних фінансових систем як на центральному, так і на місцевому рівнях: слабкі або неіснуючі чи відсутні функції та інститути управління державними фінансами, швидше за все, зведуть нанівець будь-які переваги, які можуть бути притаманні «наближенню» державних послуг до людей [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Бюджет перетинається з усіма аспектами реформи управління, включаючи фіскальну політику, адміністративну реформу, боротьбу з корупцією, соціальну політику та надання послуг.

Бюджетна децентралізація передбачає також відсутність єдиних детальних правил планування місцевих бюджетів. Втім дослідники обґрунтовують раціональні підходи до планування видатків місцевих бюджетів, які базуються на принципах ефективного управління публічними фінансами. Комплексне бачення розроблення місцевого бюджету обґрунтував Р. Бланд. Така діяльність, на думку вченого передбачає «розроблення бюджетного календаря, з закріпленням завдань і відповідальних осіб; складання прогнозу доходів; розроблення інструкцій та порядків підготовки бюджету; формування бюджетних запитів на основі визначених представницьким органом стратегічних цілей; бюджет, підготовлений виконавчою владою; слухання підготовленого бюджету; остаточне планування проекту бюджету; розгляд та затвердження

місцевого бюджету» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Рекомендації вченого успішно поєднані хронологічно та чітко розподіляють завдання для головних виконавців щодо бюджетного планування. Головним пріоритетом при цьому є налагодження процесу, який відображає пріоритети обраної влади, водночас забезпечуючи сприяння довгостроковим інтересам територіальної громади. Для цього важливо щоб фахівці були забезпечені потрібною інформацією. Крім цього, важливо добре організувати обговорення підготовленого проекту бюджету. Ці властивості, на нашу думку, впливають на якість формування фінансового забезпечення розвитку територіальної громади.

В навчальному посібнику Світового банку «Бюджетування на місцевому рівні», А. Шах та Ч. Шен зазначають, що «бюджетне планування має бути спрямоване на досягнення довгострокового бачення розвитку» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. В цьому ж посібнику Д. Мулінз обґрунтовує корисність чіткого регламентування процесу розроблення бюджету з допомогою бюджетного календаря. Він має визначати організацію кожного елемента у бюджетному циклі. Важливим інструментом поліпшення результатів формування бюджету вчений вважає забезпечення відкритості цього процесу. Він вказує на доцільність ефективного залучення до підготовки місцевого бюджету неурядових суб'єктів, громадських груп та приватних структур.

Окремо варто звернути увагу на рекомендації впливової міжнародної організації – ОЕСР, які об'єднують 10 принципів ефективного бюджетування, серед яких є ті, які визначають підходи до формування місцевих бюджетів: «дотримання чітких, достовірних і передбачуваних обмежень фіскальної політики; тісне узгодження бюджетів з стратегічними пріоритетами органів влади; розробка структури інвестиційної складової бюджету, яка відповідає потребам розвитку; забезпечення відкритості, прозорості та доступності бюджетних документів і даних; забезпечення інклюзивних, активних й реалістичних дебатів щодо бюджету; створення умов, щоб невід'ємною частиною бюджетного процесу була оцінка співвідношення ціни та якості; сприяння цілісності та якості бюджетних прогнозів, фіскальних планів та

виконання бюджету через сувору гарантію якості, включаючи незалежний аудит» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Основною причиною розроблення місцевих програм з використанням програмно-цільового підходу є існування соціально-економічних проблем, і їх головною метою є вирішення цих проблем та досягнення конкретних результатів. Основна ідея програмно-цільового методу полягає в забезпеченні ефективної реалізації місцевої політики за допомогою встановлення зв'язку між використаними ресурсами та досягнутими результатами. Бюджетні програми є ключовим елементом управління державними та місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом, представляючи собою комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на вирішення окремих стратегічних проблем у середньостроковій або довгостроковій перспективі розвитку держави, галузей економіки чи адміністративно-територіальних одиниць.

Варто звернути увагу, що кожна бюджетна програма, яка спрямована на розвиток територіальної громади, повинна фокусуватися на досягненні соціально-значущого результату та виконуватися відповідно до паспорту, який містить основні компоненти, такі як мета, завдання, напрямки діяльності та показники результативності. Паспорт бюджетної програми також містить додаткову інформацію, включаючи розпорядника коштів, головну мету його діяльності, відповідального виконавця, законодавчі підстави та альтернативні шляхи її реалізації. Структура програми залишається сталим елементом з року в рік, однак її мета, завдання та напрямки можуть змінюватися згідно з новими умовами.

Процес розроблення, виконання та оцінювання бюджетної програми потребує значної уваги й дотримання усіх встановлених правил і процедур. За такої умови можна досягти ефективного використання коштів бюджетів територіальних громад. Оцінювання виконання програми є найважливішим етапом, за результатами якого робиться висновок про належність виконання, а

отже й про ефективність використання коштів на певне завдання [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Програмно-цільовий метод бюджетування є важливим інструментом, який забезпечує ефективне управління ресурсами територіальної громади як у середньостроковій так і короткостроковій перспективі. Цей підхід орієнтований на комплексне вирішення важливих завдань і досягнення стратегічних цілей. Багато розвинених країн застосовує його з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування дає змогу провести оцінювання ефективності використання коштів бюджету, адже під час контролю за його виконанням увага привертається на аналізі результатів виконання програм. Ці результати стають відкритими для громадськості, а відтак створюються передумови для громадського контролю та впливу на ефективне використання бюджетних коштів. Головна увага при цьому приділяється досягненню стратегічних соціальних зрушень у розвитку територіальних громад.

Аналіз зарубіжної практики застосування програмно-цільового методу бюджетування у країнах з перехідною економікою засвідчує ефективність від імплементації цього методу як на державному, так і на місцевому рівнях. Важливим є те, що навіть у розвинених країнах важливий вплив на використання коштів органами місцевої влади виконують політичні чинники. Проте, як свідчить практика, у державах з розвинутою економікою результат дії таких потрясінь для місцевих фінансів не є визначальним. Завдяки стратегічному плануванню створені передумови для стабільності фінансової діяльності незалежно від того, які політичні сили здобули владу.

Отже, видатки місцевих бюджетів багато в чому залежать від бюджетної політики, що проводиться в державі, системи територіального управління, особливостей бюджетного устрою, ступеня децентралізації в управлінні соціальною сферою. Все це є вирішальними чинниками, які впливають на обсяг фінансових ресурсів, що проходять за каналами місцевих бюджетів, та їх частку в загальнодержавних бюджетних видатках.

Планування фінансового забезпечення розвитку територіальної громади регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетним кодексом України, та іншими нормативно-правовими актами. Ці документи визначають не лише відносини органів місцевого самоврядування з органами державного управління, а й вимоги до строків ухвалення рішення про бюджет. Крім цього, фіксуються вимоги щодо оприлюднення рішення про місцевий бюджет, паспортів бюджетних програм тощо. Велика частина відносин, а саме, між структурними підрозділами органу місцевого самоврядування, між місцевим фінансовим органом та розпорядниками коштів, процедури та строки ухвалення управлінських документів, відносини з організаціями громадянського суспільства залишається не врегульованими. З метою вирішення цих прогалин органи місцевого самоврядування мають запроваджувати бюджетні регламенти, які здатні на стабільних засадах регламентувати відносини у сфері місцевих бюджетів.

3.2. Перспективи розвитку участі громадськості у фінансовому забезпеченні розвитку територіальної громади

Населення територіальної громади є важливим учасником управління фінансовим забезпеченням її розвитку. Участь громадськості у процесі планування бюджету та зроблені оцінки впливають не лише результати виборів органів влади, а й мотивація сплати податків та місцевих бюджетів, суспільно-політична та економічна активність [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Роль громадськості у формуванні бюджету територіальної громади визначається певними рівнями взаємодії владних структур та населення. Наукова література багата на застосування підходів до градації рівнів участі громадян в управлінні розвитком громад. С. Арнстейн обґрунтувала доцільність виокремлення восьми щаблів участі: «перші два можуть бути класифіковані як «неучасть»: (1) маніпуляція та (2) терапія. Наступні три рівні включають: (3) інформування, (4) консультації, і (5) «примирення» і не кваліфікуються як участь» [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Кодекс кращих практик партиципації у процесі ухвалення рішень Ради Європи містить різні рівні залучення. Їх використовують органи влади, в т. ч. місцеві на таких чотирьох рівнях: 1) інформування, 2) консультування, 3) діалог і 4) партнерство. Ці рівні комунікування можуть застосовуватися впродовж 6 етапів в ухваленні політичних рішень. У цьому кодексі також зазначено послідовність процесу прийняття політичних рішень – від затвердження порядку денного і формування політики до моніторингу реалізації політики **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Подібна градація залученості населення закріплена в базовому документі Міжнародної асоціації громадської участі. У Спектрі громадської участі зафіксовано п'ять рівнів громадського впливу: «1) інформування; 2) консультування; 3) залучення; 4) співпраця; 5) уповноваження» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**. На нашу думку, це є прикладом універсальної класифікації, яка може використовуватися для оцінювання ролі громадськості у управлінні місцевими бюджетами. особливою рисою розробленого підходу є те, що кожен щабель описано як з позиції впливу громадськості, так і з позиції участі владних структур. Вважаємо, що такий підхід забезпечує його поширення практичному застосуванні.

Загалом, планування фінансового забезпечення розвитку територіальних громад доцільно розпочинати з уважного розроблення стратегії її розвитку (рис. 3.1). Фінансовий компонент стратегії розвитку територіальної громади є по формою стратегічного бюджетування. Станом на сьогодні, нормативно-правове підґрунтя використання стратегічного планування на місцевому рівні закріплене чинною нормативно-правовою базою. Однак фінансові аспекти стратегічного планування залишилися нерегламентованими.

Вдосконалення формування фінансового забезпечення розвитку територіальної громади має передбачати також запровадження та розвиток середньострокового бюджетування. Вона спроможна виконувати роль сполучної ланки між стратегіями розвитку та поточною діяльністю що передбачає фінансування різних програм та заходів. Діяльність щодо середньострокового планування місцевих бюджетів бере початок з пріоритизації видатків та розрахунку орієнтовних граничних показників видатків місцевого бюджету.

Впевнені, що навіть на даному етапі, коли встановлюються ключові параметри місцевого бюджету на середньостроковий період, належить активно стимулювати включену участь громадськості у формування пріоритетів видатків місцевого бюджету.

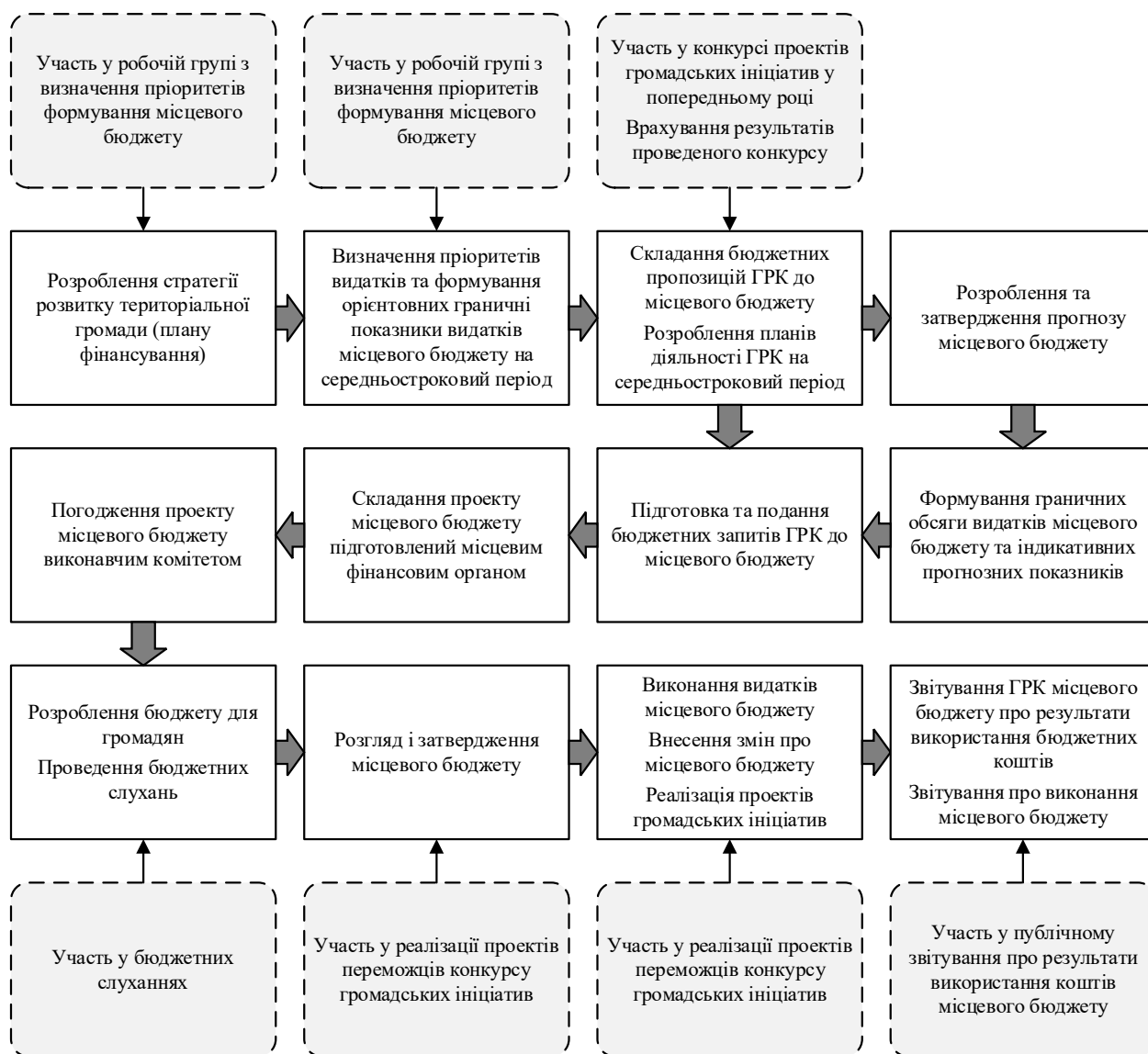


Рис. 3.1. Послідовність формування та виконання видатків місцевих бюджетів з урахуванням участі громадськості у цьому процесі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]

Розвиток фінансової науки включає розроблення набору інструментів для участі населення у формуванні фінансового забезпечення розвитку територіальної громади не лише для дорадчих суб'єктів, а й як повноцінного

співучасника реалізації видатків місцевого бюджету. З цієї метою звичайно використовують громадський бюджет. Він є особливою формою здійснення видатків бюджету з прямою участю населення. По суті застосовується інструментарій прямої демократії, внаслідок чого є узгоджена спільна діяльність органу місцевого самоврядування та громадянськості при формуванні фінансового забезпечення розвитку територіальної громади.

Суттєвою вадою популярної в Україні та світі моделі учасницького бюджетування є відсутність пов'язаності її з економічним навантаженням для ініціаторів та отримувачів вигід від профінансованих за рахунок коштів місцевих бюджетів проектів. Відбір ідей виключно на підставі голосування, на нашу думку, спотворює фінансові взаємини, що є характерним для місцевих бюджетів. Ситуацію ще більше ускладнює низька бюджетна культура та поширення корупційних практик у країні. Це призводить до частотих труднощів у процесі формування фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах участі, таких як використання адміністративного впливу, несерйозне ставлення учасників голосування до вибору проектів, обмежені можливості перемоги проектів із невеликих населених пунктів, що входять до складу територіальної громади та інше.

Таким чином, застосоване учасницьке бюджетування, хоча і є ефективним механізмом залучення громадськості у процес прийняття рішень щодо видатків, має свої недоліки. По-перше, воно часто стикається із низькою інформованістю та активністю громадян, що може призводити до необ'єктивності у виборі проектів та розподілі коштів бюджетів територіальних громад. Важливо враховувати, що деякі соціальні групи можуть бути менш представленими або з меншою можливістю висловити свої потреби. Крім цього, можуть виникати проблеми з тим, як ефективно взаємодіяти з громадою, яка може мати різноманітні погляди та інтереси. Деякі ініціативи можуть бути використані з метою політичної маніпуляції або підкупу, що впливає на об'єктивність процесу. Невизначеність критеріїв відбору та невідомість можливих наслідків реалізації проектів також можуть породжувати проблеми. Учасницьке бюджетування

потребує ретельного вивчення та аналізу, щоб максимально використовувати його переваги та одночасно вирішувати виявлені недоліки.

З урахуванням вищевказаного, вважаємо, що ідея фінансового забезпечення розвитку територіальних громад має бути максимально адаптованою до фінансових взаємин та умов у країні. Вважаємо цілком обґрунтованою тезу про те, що справжня участь може бути досягнута, організовуючи відбір проектів та їх виконання з урахуванням внеску ініціаторів проекту [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Подальший розвиток учасницького фінансового забезпечення розвитку територіальних громад може відбуватися шляхом застосування нового концептуального підходу до менеджменту бюджетом участі, в якій відбір проектів базується, зокрема з урахуванням внесків учасників для реалізації проектів (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Порівняльна характеристика різних моделей бюджетування*

Значною мірою вказані недоліки традиційних моделей учасницького бюджетування можна нівелювати запровадивши механізм сплати внесків населенням для фінансування проектів. Учасницьке бюджетування, що базується на внесках учасників, виступає в якості важливого інструменту вирішення проблем низької прозорості, недооцінення потреб громади та відсутності ефективних механізмів залучення громадськості в прийняття рішень. Крім цього, запропонований підхід сприяє більш ефективній взаємодії громади з

* Складено на основі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

органами влади під час формування фінансового забезпечення розвитку територіальної громади.

Важливою перевагою є розширення кола учасників в прийнятті рішень. У традиційних моделях бюджетування визначення пріоритетів може здійснюватися обмеженим колом осіб, часто владних чиновників та експертів. Учасницьке бюджетування створює можливість для широкого кола громадян впливати на рішення, забезпечуючи більш репрезентативний та демократичний характер управління громадою. Крім того, участь громадськості у визначенні пріоритетів через внески може призводити до більш точного врахування потреб різних соціальних груп та забезпечення їхнього рівноправного представництва. Механізми обрання та голосування в системі учасницького бюджетування гарантують, що рішення відображають різноманітність інтересів та потреб всіх членів громади.

Важливою перевагою є також активізація громадянської активності та відповідальності перед власною громадою. Громадяни, які беруть участь у визначенні пріоритетів та власноруч визначають, куди спрямовуються кошти, розвивають власну свідомість та відчуття власної відповідальності за якість надання послуг і розвиток свого населеного пункту. Учасницьке бюджетування на основі внесків також може сприяти збільшенню ефективності витрат та вдосконаленню розподілу ресурсів. Залучення громади до процесу формування бюджету сприяє виявленню та впровадженню більш обґрунтованих та раціональних проектів, що відповідають реальним потребам спільноти.

Висновки до розділу 3

З метою оптимізації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад обґрунтовано конкретні пропозиції, спрямовані на послідовну імплементацію ефективних заходів на кожному етапі бюджетного процесу. Основна увага при цьому зосереджена на запровадженню інструментарію узгодження фінансового забезпечення в межах бюджетного процесу на місцевому рівні з стратегічними і середньостроковими планами розвитку територіальних громад. Розроблено рекомендації щодо удосконалення

програмно-цільового бюджетування, які враховують особливості місцевого розвитку.

Важливим напрямом розвитку фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, вважаємо вдосконалення участі населення у цьому процесі. Обґрунтовано доцільність реформування учасницького бюджетування. Основою для участі населення у просуванні проектів, які фінансуватимуться за рахунок бюджетів територіальних громад є внески учасників цього процесу.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Сучасні тенденції свідчать, що в сучасному світі всі учасники бюджетного процесу повинні застосовувати нові та високоякісні підходи до управління громадськими ресурсами. Насамперед, необхідно опанувати ефективне управління публічними фінансовими ресурсами з метою досягнення цілей в найбільш економічний, ефективний та результативний спосіб, а також максимальне задоволення соціально-економічних потреб та прагнень громадян. Таким чином, розглянуті у роботі питання, виконані заходи та визначені завдання є вельми актуальними для оптимізації фінансового забезпечення розвитку Тернопільської міської територіальної громади. Пропонується розробити та впровадити фіскальну політику, яка враховуватиме досвід провідних держав світу, сприяючи процвітанню та добробуту держави, оскільки ефективне використання бюджетних коштів сприяє стабільності фінансової системи держави і якісному економічному та соціальному розвитку.

Місцеві бюджети відіграють ключову роль у досягненні ефективності вирішення щоденних фінансових питань сталого розвитку територій. Це один із інструментів розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту між регіонами та впливає на фінансове забезпечення та вирівнювання. Для вирішення цих завдань в Україні впроваджується процес бюджетної децентралізації. Повне впровадження бюджетної децентралізації дозволить чітко визначити перелік власних та делегованих повноважень, і тоді державні органи влади будуть чітко виконувати свої функції та матимуть власне фінансове забезпечення, не перекладаючи частину своїх обов'язків на місцеві органи влади. Регіональні органи самоврядування отримають розширені повноваження та власне фінансове забезпечення, яке буде незалежним від центральної влади, що сприятиме поліпшенню надання суспільних послуг.

Дослідження практики фінансового забезпечення розвитку Тернопільської міської територіальної громади, приводить до наступних висновків:

– фінансове забезпечення розвитку територіальної громади має слабку узгодженість зі стратегічними планами та документами середньострокового планування;

– спостерігається фрагментарність у фінансуванні місцевих програм розвитку. До проекту бюджету включено лише менше, ніж половини ухвалених місцевих програм. Це порушує цілісність документів, що регламентують розвиток громади та його фінансування;

– видаткова частина бюджету територіальної громади не забезпечує повноцінного фінансування пріоритетних напрямків розвитку територіальної громади, закріплених у стратегічному плані;

– фінансове забезпечення розвитку територіальної громади передбачає значні обсяги видатків на житлово-комунальне господарство, втім відсутні заходи щодо інституційного розмежування між замовником і контролером робіт, що може призвести до неефективного використання ресурсів;

– безпосереднє використання ресурсів для місцевого розвитку в частині фінансування інвестиційних проектів не базується на об'єктивних процедурах та критеріях розподілу ресурсів.

З метою вирішення актуальних проблем фінансового забезпечення розвитку Тернопільської міської територіальної громади

Отже, для забезпечення успіху у функціонуванні місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації необхідно вжити наступних заходів:

– врегулювати неузгодженості нормативно-правових актів, які обмежують права громадськості територіальних громад на участь у бюджетному процесі в період дії воєнного стану;

– чітко окреслити роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні потреб територіальної оборони та гуманітарних потреб в період дії воєнного стану;

– завершити реформу міжбюджетних відносин на рівні законодавства з метою чіткого визначення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– розробити і впровадити механізм моніторингу та ідентифікації проблем планування місцевих бюджетів, розширивши його для оцінки ефективності місцевих бюджетів та стану бюджетного планування;

– підвищувати кваліфікацію службовців органів місцевого самоврядування, які залучені до процесу бюджетного планування, через поліпшення освітньої системи та післядипломної освіти.

– розвивати інформаційну базу та методологію планування фінансового забезпечення розвитку територіальних громад;

– удосконалювати методологію бюджетного планування, впроваджуючи інтеграцію бюджетного планування в систему менеджменту територіальної громади та планування розвитку.

– забезпечити максимальний рівень прозорості фінансового забезпечення розвитку територіальної громади та запровадити практику поширення інформації про місцевий бюджет у доступній і зрозумілій для громадськості формі;

– розвивати практику учасницького фінансування розвитку територіальної громади шляхом поступового запровадження моделі бюджету співучасті, що базується на внесках учасників проекту у вигляді фінансових ресурсів, виконання робіт чи надання матеріальних цінностей;

– розвинути практику середньострокового планування бюджету міської територіальної громади Тернополя шляхом підвищення політичної ваги прогнозу місцевого бюджету, якості його розроблення та популяризації серед громадськості, як основного документу, що поєднує стратегічне планування і поточну діяльність;

– розвивати практику застосування програмно-цільового методу бюджетування, шляхом чіткого узгодження цілей бюджетних програм з визначеними пріоритетами розвитку територіальної громади у стратегічному плані та удосконалення розроблення результативних показників виконання бюджетних програм;

– запровадити постійний моніторинг та аудит ефективності фінансового забезпечення розвитку Тернопільської міської територіальної громади на засадах відкритості та прозорості.

Реалізація цих заходів сприятиме підвищенню впливу міського бюджету на соціально-економічний розвиток міста Тернополя, забезпечить зростання добробуту населення та створить кращі умови для функціонування місцевої економіки.