

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

Об'єднані територіальні громади як суб'єкт фінансового права

Студентки 2 курсу 7м групи,
спеціальності 081 «Право»,
спеціалізації «Фінансове право»

Яременко Наталії
Олександрівни

Науковий керівник
к.ю.н., доцент

Сударенко Олена
Володимирівна

Гарант освітньої програми
к.ю.н., професор

Ніколаєва Людмила
Вікторівна

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	
1.1. Поняття «об'єднана територіальна громада».....	8
1.2. Характеристика джерел правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад.....	15
1.3. Види об'єднаних територіальних громад.....	25
1.4. Міжнародний досвід правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад	29
РОЗДІЛ 2. ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН	
2.1. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти бюджетного процесу.....	40
2.2. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти міжбюджетних відносин.....	52
2.3. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій.....	61
РОЗДІЛ 3. ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ІНСТИТУТІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ	
3.1. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти інституту правового регулювання публічних доходів	72
3.2. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти інституту правового регулювання публічних видатків.....	81
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	90
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	97

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Однією з найбільш важливих реформ сьогодні, спрямованих на вирішення системних проблем, пов'язаних з недостатністю власних місцевих фінансових ресурсів та відповідно неможливістю місцевого соціального-економічного розвитку, залишається реформа децентралізації влади, складовою якої є фінансова децентралізація. Початок цієї реформи ознаменувався схваленням у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою було визначено трирівневий адміністративно-територіальний устрій держави: 1) базовий – громади; 2) районний – райони; 3) регіональний – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь. Базовий рівень представлено сільськими, селищними, міськими радами, а також радами об'єднаних територіальних громад. Поняття «об'єднані територіальні громади» є відносно новим, проте вже встигло закріпитися як у нормах бюджетного, так і податкового законодавства, де зазначені суб'єкти виступають в якості учасників відповідних правовідносин. Отже, будучи суб'єктом бюджетного та податкового права як основних підгалузей фінансового права, об'єднані територіальні громади є суб'єктом фінансового права.

Незважаючи на те, що об'єднані територіальні громади вже декілька років посідають чи не найважливіше місце в процесі зміцнення місцевих бюджетів та є предметом обговорень у середовищі засобів масової інформації, на сьогодні досі існує низка неусунених недоліків чинного законодавства, які ускладнюють або навіть унеможливають інтенсивний розвиток та функціонування об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з цим процеси об'єднання не завжди супроводжуються очікуваними фінансово-економічними результатами розвитку регіонів, у тому числі подоланням дотаційності більшості місцевих бюджетів України. Необізнаність громадськості в перевагах об'єднання, загальне нерозуміння сутності реформи є ще одним негативним фактором, що гальмує поступальний місцевий розвиток.

У світлі цього постає потреба удосконалення правової регламентації відповідної сфери суспільних відносин. Зокрема, внесення змін та доповнень потребують Бюджетний кодекс України, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Загальнотеоретичну основу дослідження становлять праці таких науковців як: О. В. Батанов, Ю. І. Панейко, Ю. А. Тихомиров, Ю. М. Ковальчук, А. Ф. Ткачук, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук, В. О. Поворозник, Н. Ю. Мушинська, І. Р. Тимечко, І. І. Бодрова, С. В. Алфьоров, С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Н. В. Наталенко та інші.

Підготовку матеріалів випускної кваліфікаційної роботи здійснено з урахуванням позицій сучасних дослідників у сфері фінансового права та експертів з фінансової децентралізації, зокрема таких як: Н. Ю. Пришва, Н. В. Воротіна, О. В. Сударенко, Я. М. Казюк, Т. О. Козачишина, Г. Б. Маркович, Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук та ін.

Хоча питання визначення правового статусу об'єднаних територіальних громад як суб'єктів фінансових правовідносин вже було предметом окремих наукових досліджень, до цього часу не було здійснено широкого систематичного аналізу теоретико-правових засад об'єднаних територіальних громад, їх ролі та місця в якості суб'єктів бюджетних правовідносин, а також суб'єктів інститутів правового регулювання публічних доходів та видатків. Зокрема, поза увагою науковців залишилися питання щодо видової характеристики об'єднаних територіальних громад, а також проблеми щодо їх створення.

Викладене зумовлює актуальність теми дослідження та свідчить про доцільність поглибленого вивчення теоретико-правових аспектів створення та існування об'єднаних територіальних громад, їх правосуб'єктності під час здійснення фінансових правовідносин. Окремої уваги потребує з'ясування стану чинного законодавства у сфері створення та існування об'єднаних територіальних громад, а також пошук напрямків його удосконалення.

Мета і завдання дослідження. Метою випускної кваліфікаційної роботи є дослідження правового регулювання участі об'єднаних територіальних громад у фінансових правовідносинах, систематизація наукових і практичних знань про створення та існування об'єднаних територіальних громад, а також вироблення пропозицій, спрямованих на вдосконалення правових засад їх функціонування.

У рамках окресленої мети в роботі вирішуються такі *завдання*:

- розкрити сутність об'єднаної територіальної громади як суб'єкта фінансового права;
- розглянути наукові підходи до визначення поняття «об'єднана територіальна громада»;
- визначити джерела правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад;
- здійснити видову класифікацію об'єднаних територіальних громад;
- вивчити міжнародний досвід правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад;
- з'ясувати правовий статус об'єднаних територіальних громад як суб'єктів бюджетних правовідносин та суб'єктів інститутів правового регулювання публічних доходів та видатків;
- розробити пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері створення та функціонування об'єднаних територіальних громад.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері правового регулювання створення та функціонування об'єднаних територіальних громад.

Предметом дослідження є об'єднані територіальні громади як суб'єкт фінансового права.

Методи дослідження. У ході дослідження використовувалась раціональна сукупність методів наукового пізнання. За допомогою методу дедукції на основі знань про сучасний стан законодавства визначено шляхи вдосконалення правового регулювання у сфері створення та існування об'єднаних територіальних

громад (застосовується на всіх етапах виконання роботи). Історико-правовий метод – використовується при дослідженні становлення і розвитку явища об'єднаних територіальних громад в Україні (підрозділ 1.1). Методи аналізу, синтезу та порівняльно-правовий метод використані, зокрема, при вивченні міжнародного досвіду правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад (підрозділ 1.4), при з'ясуванні правового статусу об'єднаних територіальних громад як суб'єктів міжбюджетних відносин, суб'єктів здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій, при співставленні обсягу їх правосуб'єктності у відносинах правового регулювання публічних доходів та видатків з іншими суб'єктами таких відносин, зокрема з містами обласного значення (розділи 2, 3).

Крім того, у випускній кваліфікаційній роботі були використані спеціальні методи наукових досліджень: формально-логічний – при формулюванні визначень понять (підрозділ 1.1), побудові наукових класифікацій (підрозділ 1.3), обґрунтуванні висновків і пропозицій; логіко-семантичний – при тлумаченні окремих положень законодавства України; логіко-юридичний – при розробці пропозицій по вдосконаленню чинного законодавства.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що за умови подальшого розвитку вони можуть бути корисні: – для вдосконалення законодавства у сфері правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад, зокрема бюджетного законодавства; – для подальших наукових досліджень правового статусу, природи та сутності об'єднаних територіальних громад, а також їх ролі та місця серед інших суб'єктів фінансового права; – для викладання дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Муніципальне право» тощо.

Апробація дослідження. Основні положення та результати наукового дослідження було оприлюднено шляхом опублікування наукових статей у Збірнику наукових праць магістрів «Правове забезпечення підприємницької діяльності» (частина 2). КНТЕУ. 2018; використано студенткою 2 курсу 7м групи факультету міжнародної торгівлі та права КНТЕУ Петриченко М. О. під час

виконання випускної кваліфікаційної роботи на тему «Правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні».

Структура роботи. Структура випускної кваліфікаційної роботи підпорядкована меті та завданням дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків та пропозицій, а також списку використаних джерел. Загальний обсяг випускної кваліфікаційної роботи становить 110 сторінок, з них основного тексту – 96 сторінок. Список використаних джерел нараховує 124 найменування (14 сторінок).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Поняття «об'єднана територіальна громада»

Тим єдиним об'єднанням, яке існує в усіх народів незалежно від їх звичаїв та законів, є громада. О. Батанов стверджує, що територіальна громада є первинним суб'єктом муніципальної влади в Україні [1, с. 51]. Ю. Панейко слушно зазначає, що саме вона є головним предметом науки про самоврядування [2]. А в західній науці накопичено значний доробок у дослідженні громад («community») як територіальних спільностей людей. Вони розглядається як первинні осередки суспільства, у яких виникають основні соціально-політичні і економічні відносини та які є гарантією захисту особистості від державного централізму [3].

В тлумачному словнику української мови "громада" визначається як група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів [4]. Термін "територіальна громада", окрім спільності становища та інтересів людей, враховує ще й територіальний чинник.

Окремого дослідження потребує визначення поняття «об'єднана територіальна громада», яке продиктоване умовами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Можна стверджувати, що причиною появи вищезазначеного поняття стало прийняття у 2015 році Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який і дав старт відповідному процесу. Водночас сам Закон дефініції не містить [5].

Розкладаючи поняття «об'єднана територіальна громада», отримуємо дві складові: «об'єднана» та «територіальна громада». Наразі зацентруємо увагу на складовій «територіальна громада», аналізуючи науково-теоретичні підходи до

розуміння територіальної громади, чинне законодавство України, а також спираючись на історичний досвід.

Якщо для сучасної української державно-управлінської науки поняття «територіальна громада» є відносно новим, то традиції «громадівського» співіснування, спільного консенсусного прийняття рішень щодо питань місцевого значення існували в Україні здавна. Вперше селянська громада (вервь) була закріплена у «Руській Правді», як союз її вільних членів, що самі розпоряджаються собою і укладають між собою вільні угоди [6, с. 15]. За часів Київської Русі на підставі звичаєвого права як суб'єкт управління на місцевому рівні існувала міська громада, що являла собою сукупність вільних городян, які сплачували повинності та сільська громада (верв), що складалася з мешканців одного чи кількох сусідніх сіл. Результатом входження українських земель до складу Великого князівства Литовського князівськими чи королівськими рішеннями спочатку було дарування привілею у вигляді магдебурзьких грамот; пізніше Литовськими статутами було підтверджено існування у значній кількості поселень міського віча та інших елементів міського самоуправління. Так, в Україні у XIV-XVII століттях функціонували найпрогресивніші моделі європейського самоврядування, яке з часом було знищене в період перебування нашої території у складі Російської імперії. Після входження українських земель до її складу, відбулося суттєве обмеження прав міст, можливостей їх участі у правовідносинах. За радянських часів адміністративно-територіальний поділ з метою децентралізації влади не проводився [7, с. 8]. На сьогодні ж територіальні громади є соціальною опорою розвитку місцевого самоврядування в Україні.

У юридичній науці існують різні підходи до визначення поняття «територіальна громада». Дослідження його численних дефініцій дає підстави виділити такі концептуальні підходи визначення територіальної громади, які базуються на визнанні тієї чи іншої ознаки місцевої спільноти або їх сукупності як основоположної, понятійно-формуючої, а саме: територіальний, соціологічний (інтелектуально-комунікативний), конституційно-правовий (публічно-правовий) і комплексний (системний) [8; 9].

Територіальний підхід до визначення поняття територіальної громади пов'язаний з використанням такої характеристики, як постійне проживання осіб на території певного населеного пункту, і відповідним застосуванням термінів «населення», «жителі», «особи, які мешкають на території», «територіальний колектив» тощо. Зокрема, М. І. Корнієнко визначає територіальний колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, ототожнюючи його з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці [10, с. 17]. В. М. Кампо вказує, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села, селища або міста [11, с. 70-71]. Ю.О. Тихомиров вживає термін «соціальна спільнота», під яким розуміє населення міст, сіл тощо [12, с. 170].

Цей підхід був використаний і законодавцем у ст. 140 Конституції України та в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.: він визначає територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [13; 14]. У статті 1 вищезгаданого Закону подається більш детальне визначення поняття територіальної громади як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Отже, можна знову констатувати використання законодавцем територіального підходу.

Соціологічний підхід визначення поняття територіальної громади дозволяє розкрити сутнісний аспект цього поняття як особливої цілісної соціальної спільноти, дослідити дію місцевих інтересів, які не тільки інтегрують територіальну громаду, але й виступають одночасно її породженням. Застосування цього критерію дозволяє встановити системи інтересів, соціальних зв'язків і відносин у територіальній громаді. Отже, територіальна громада (відповідно до змісту цього критерію) є соціальною спільнотою, об'єднаною на

основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту. Найважливішими системоутворюючими ознаками такої спільності є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні й екологічні зв'язки та відносини, які виділяють її як досить самостійну систему просторової організації життєдіяльності людей [15].

У системі територіальних утворень вихідною є первинна територіальна громада, яка має властивості цілісності і неподільності по функціональному критерію: її складові частини самі по собі не можуть виконувати ті специфічні функції, які властиві даній соціально-територіальній спільності [16, с. 71].

Функціонально-цільова активність територіальної громади як складовий аспект поняття громади може бути розкрита за допомогою конституційно-правового підходу, в основі якого лежить визнання та гарантування місцевих інтересів як публічно-правових, а їх носіїв – територіальних громад – як суб'єктів, здатних до цілеспрямованої діяльності щодо їх реалізації. При такому підході функції самоврядування виступають не як результат розподілу і децентралізації влади і управління, а є похідними від колективних інтересів територіальних громад [15]. Відповідно, не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а саме вона висуває певні вимоги до органів влади, а її потреби та інтереси зумовлюють їх діяльність.

Конституційно-правовий критерій визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Даний критерій відображено в ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де вказано, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста [14]. Принагідно слід зазначити, що в даній статті перелічено не всі первинні суб'єкти місцевого самоврядування – з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5] до них слід віднести також об'єдані територіальні громади, тому це питання потребує законодавчого врегулювання. Визначення територіальної громади на основі цього

критерію дозволяє охарактеризувати громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення.

Водночас ми вважаємо, що повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного, системного підходу. Відтак, В.І. Кравченко характеризує громаду як сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. При цьому автор розглядає її у трьох аспектах, як: 1) базову адміністративно-територіальну одиницю 2) форму організації місцевої влади; 3) суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт [17, с. 75]. Варто зазначити, що до громади належать не лише громадяни України, а її жителі загалом [14, ст. 1]: іноземці, особи без громадянства, біженці, вимушені переселенці, які постійно мешкають, працюють на її території.

Найбільш ґрунтовно сутність досліджуваного поняття викладена у працях О.В. Батанова. Він вказує, що конструюючи її теоретичну модель, слід мати на увазі, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [1, с. 52]. Вчений надає наступне узагальнююче визначення територіальної громади: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста,

безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують місцеві податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [18, с. 77].

У цьому визначенні відображена переважно аксіологічна та соціально-політична природа місцевої влади. Таке трактування поняття територіальної громади дає змогу не лише вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади, а й сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей. Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі ціннісну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад) [1, с. 51-57].

Цікавим фактом є те, що історично першою науково обґрунтованою теорією стала теорія вільної громади (теорія природних прав громади). Представники цієї теорії (А. Токвіль, Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, О. Лабанд, Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, Шеффле, Б. Чичерін) вважали, що поряд з трьома загально визнаними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) повинна бути визначена й четверта – громадівська (муніципальна). Громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає її. А.Токвіль убачав реальну альтернативу державній автократії у системах урядування, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування [19].

Якщо підсумувати наробки сучасної науки в сфері дослідження територіальної громади, перелік основних ознак територіальної громади буде виглядати так:

- спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплата податків [20].

Крім вищезазначених ознак, з огляду на розвиток законодавства у сфері створення та існування територіальних громад, а саме появу об'єднаних територіальних громад як їх різновиду, можемо додати такі ознаки територіальних громад:

- спільні історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості [14, ст. 19], мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок [1, с. 52];
- наявність відповідних органів місцевого самоврядування громади [21];
- здатність мати власний бюджет та виступати учасником бюджетних правовідносин [22].

Повертаючись до складової «об'єднана» в контексті поняття «об'єднана територіальна громада» зазначимо, що законодавець у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пояснює, що мається на увазі під ознакою об'єднаності, а саме: територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Академічний тлумачний словник надає наступне пояснення слова «об'єднаний»: який виник шляхом з'єднання чого-небудь в одне ціле; який є наслідком згуртування, єднання на ґрунті спільної мети, поглядів, інтересів тощо

[4]. Вважаємо, що дана складова поняття «об'єднана територіальна громада» є очевидною для розуміння.

Крім того, Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначено, що першим – базовим напрямком є формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України [23].

Враховуючи все вищезазначене, слід констатувати, що в умовах реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні формується нове поняття «об'єднана територіальна громада», визначення якого не закріплене в жодному чинному нормативно-правовому акті. Оскільки це поняття є похідним від поняття «територіальна громада», на його основі, а також дослідивши чинне законодавство України [5; 13; 14; 21; 22; 23], можна надати власне визначення поняття «об'єднана територіальна громада».

Отже, об'єднана територіальна громада – це створена відповідно до закону та перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей територіальна спільнота, утворена шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих в межах одного або на територіях суміжних районів, яка є первинною (базовою) одиницею в системі адміністративно-територіального устрою та здатна самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, володіє на даній території нерухомим майном, має спільну комунальну власність та бюджет.

1.2. Характеристика джерел правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад

Причиною появи поняття «об'єднана територіальних громада», відповідного явища та пов'язаних з ним процесів стало прийняття у 2015 році Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Проте не лише даний Закон належить до джерел

правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад.

Нормативне підґрунтя добровільного об'єднання було закладене ще в Основному Законі України, оскільки ст. 140 Конституції України містить відповідні положення, але можливість добровільного об'єднання надана лише жителям сільської місцевості та передбачає їх об'єднання в сільську територіальну громаду: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [13].

Основним позиційним документом, у якому мова йде про потребу об'єднання територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року [23]. У Концепції було зазначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (публічні послуги) [23].

Серед проблем, які потребують ефективного та швидкого розв'язання було визначено: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості

територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [23].

Водночас вказаною Концепцією наголошується потреба визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, що здійснюється з урахуванням того, що першим (базовим) рівнем адміністративно-територіального устрою стануть громади.

Крім Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, яка фактично є лише рамковим документом і визначає стратегічні напрямки впровадження реформ, правовою основою об'єднання територіальних громад є закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про співробітництво територіальних громад», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», а також Бюджетний і

Податковий кодекси України та інші нормативно-правові акти [5; 14; 24; 21; 22; 25].

Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, слід об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено наступні Закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад», адже механізм вирішення конституційного припису ст. 140, про який було згадано вище, на законодавчому рівні до цього часу не було врегульовано. Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [5].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить, зокрема, положення, які визначають принципи добровільного об'єднання територіальних громад, суб'єктів добровільного об'єднання територіальних громад, основні умови добровільного об'єднання територіальних громад, порядок добровільного об'єднання територіальних громад, порядок добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, а також форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

До джерел правового регулювання існування об'єднаних територіальних громад відносимо також Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який створив механізм вирішення спільних проблем громад. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки

упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [26].

Правову основу для об'єднання територіальних громад складає також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ч. 2 ст. 6 цього Закону територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. У наступній частині даної статті мова йде про можливість виходу зі складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Серед іншого, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені питання здійснення місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, зокрема щодо діяльності рад об'єднаних територіальних громад та старост. Відповідно до ч. 14¹ зазначеного Закону, староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, що обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу (частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою). Частиною 3 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що питання утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту та прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Крім того, у ст. 13 визначено право територіальних громад проводити громадські слухання –

зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [14].

Бюджетне та податкове законодавство регулює фінансову сферу існування територіальних громад. Зокрема, Бюджетний кодекс України визначає особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад (ст. 67), склад доходів загального (ст. 64) та спеціального (ст. 69-¹) фондів бюджетів об'єднаних територіальних громад. Розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» [27]. У Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» визначено особливості формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, у т. ч. передбачено прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад із Міністерством фінансів України [28]. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» визначив, зокрема, склад доходів об'єднаних територіальних громад [29]. Податковий кодекс України визначає ставки оподаткування місцевих податків і зборів, їх адміністрування тощо.

Також важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [30].

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволило посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Законом України «Про внесення змін до

Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» [31] виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього Закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частинах: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо) [32].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [33] наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань. На сьогодні в об'єднаних територіальних громадах працюють вже 123 центри надання адміністративних послуг [34]. Так, у Кіптівській сільській об'єднаній територіальній громаді Чернігівської області такий центр, де працює одночасно 5 фахівців та 5 спеціалістів, може надавати близько 100 адміністративних послуг, у тому числі видача посвідчення водія; державна реєстрація (перереєстрація, зняття з обліку) транспортних засобів; реєстрація актів цивільного стану; дозвіл на застосування праці іноземців; послуги соціальної сфери тощо. Плата за надані послуги буде надходити також і до бюджету громади [35].

Питання розвитку територій та містобудівної діяльності регулює Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [36]. Він є досить великим і детальним, визначає підходи до просторового планування території поселення, району, області. Необхідним правовим регулюванням для об'єднаних територіальних громад сьогодні є вимоги щодо генерального плану, зонування території, детальних планів забудови. Разом з цим є певні проблеми щодо планування усєї території об'єднаної громади, оскільки сьогодні не передбачено такого виду містобудівної документації. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» допускає підготовку такого виду містобудівної документації, як схема планування частини території району. Такою частиною території району і може бути об'єднана територіальна громада [37, с. 17]. Проте при цьому замовником на розробку схеми планування території об'єднаної громади як частини району має виступати районна рада, що значно ускладнює цей процес. Саме тому вважаємо, що існує потреба ввести новий вид містобудівної документації, такий як схема планування території об'єднаної територіальної громади. Крім того, ще однією прогалиною законодавства можна визнати відсутність норм щодо визначення пріоритетів, вирішення планування території та вдосконалення систем розселення об'єднаних територіальних громад у Законі «Про Генеральну схему планування території України» [38]. Вважаємо, що будучи адміністративно-територіальними одиницями базового рівня, об'єднані територіальні громади повинні також бути враховані в Генеральній схемі планування території України.

За допомогою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» нарешті було подолано прогалину в законодавстві, яка протягом тривалого часу перешкоджала призначенню перших виборів в об'єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією (ЦВК) [39]. Свої рішення про відмову щодо призначення перших виборів депутатів та голів об'єднаних територіальних громад ЦВК обґрунтовувала потребою попереднього внесення Верховною Радою

України змін до меж відповідних районів і відтак призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та відповідних сільських, селищних, міських голів [40, с. 4]. Зазначеним Законом були регламентовані наступні положення: утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського значення Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує; рішення ЦВК про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів [39]. Ухвалення Закону дало змогу проводити вибори в об'єднаних територіальних громадах, процес чого триває й сьогодні.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» вирішує проблему тих громад, що не потрапили до жодної об'єднаної територіальної громади, розташованої поруч. Тепер такі громади мають можливість приєднатися до вже утворених об'єднаних територіальних громад [41].

Серед підзаконних актів варто згадати затверджену Кабінетом Міністрів України «Методику формування спроможних територіальних громад» [21]. Цей акт визначає, яким чином має здійснюватися об'єднання територіальних громад, щоб вони стали спроможними, володіли відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, що необхідні для ефективного виконання покладених на їх органи завдань та функцій, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Крім того, законодавство України передбачає існування спеціального джерела муніципального права – статуту територіальної громади (далі – Статут). Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький

орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах даного Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Особливість цього документа зумовлена як змістом і формою, так і порядком набрання чинності. Останній є єдиним актом місцевого самоврядування, що підлягає державній реєстрації. Золотопотіцька, Махайло-Коцюбинська, Вапнярська селищні, Шполянська міська, а також багато інших об'єднаних територіальних громад вже прийняли Статути [42; 43; 44].

У порядку, визначеному законом, у Статуті можуть знайти своє закріплення: символіка громади; порядок проведення щорічної відкритої зустрічі голови територіальної громади з громадянами; опис меж територіальної громади; порядок проведення масових заходів (демонстрації, мітинги, пікети); перелік місцевих податків та зборів; фіксація схеми управління районами міста та іншими територіальними утвореннями в місті; порядок розробки, прийняття та внесення змін до статуту; порядок делегування повноважень органам самоорганізації громадян; процедура взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з громадськими та іншими організаціями; статус почесного жителя громади; присяга депутата; присяга голови територіальної громади; реєстр комунальної власності; перелік невідчужуваних об'єктів комунальної власності; процедура проведення сесій ради; поділ компетенції між радою, виконавчим комітетом та управліннями (відділами) ради у випадку визначення в законодавстві України родової категорії – орган місцевого самоврядування; пріоритетні механізми вирішення проблем поселення тощо [45, с. 85].

Отже, саме вищезгадані документи належать до джерел правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад, визначаючи основні етапи, умови та власне процес добровільного об'єднання територіальних громад, а також функції та обов'язки, які набудуть об'єднані територіальні громади, і фінанси, які будуть надані для їх реалізації після завершення процедури об'єднання. Водночас чинне законодавство містить низку прогалин у даній сфері, які слід усунути. Передусім, існує потреба у законодавчому визначенні поняття «об'єднана територіальна громада», оскільки

як у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», так і в Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» воно відсутнє. Слід також доповнити Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» положенням щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні – ввести такий вид, як схема планування території об'єднаної територіальної громади. Це дозволить усунути існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель. Серед іншого, потрібно прийняти Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [46], який на законодавчому рівні визначить статус об'єднаної територіальної громади як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, регламентує порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі об'єднаних громад, та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України. Крім того, зважаючи на те, що ст. 140 Конституції України містить положення, які надають можливість добровільного об'єднання лише жителям сільської місцевості, існує потреба у внесенні змін до Конституції України, які б остаточно закріпили право громад на об'єднання і визначення розвитку територій.

1.3. Види об'єднаних територіальних громад

Не тільки наукове, а й велике практичне значення має видова характеристика об'єднаних територіальних громад. Кожен вид громади відрізняється своїми особливостями організації повсякденного життя, має свої соціологічні, економічні та культурологічні характеристики, специфічні інтереси, що формуються на їхній базі і безпосередньо впливають на існування цих важливих соціальних спільнот, реалізацію ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві.

Ч. 2 ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить наступні положення: об'єднана територіальна громада,

адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, - селищною, центром якої визначено село, - сільською. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що законодавцем фактично закріплена одна з видових класифікацій об'єднаних територіальних громад.

Так, за територіальним підходом, або ознакою належності адміністративного центру громади до тієї чи іншої одиниці адміністративно-територіального устрою держави, об'єднані територіальні громади поділяються на такі види:

- міська територіальна громада;
- селищна територіальна громада;
- сільська територіальна громада.

Вказана класифікація дозволяє сформулювати спільну для кожного виду громади ознаку — територіальну, що розкриває формування об'єднаної громади як сукупності тих громад, що пов'язані з територією та ресурсами відповідного населеного пункту – адміністративного центру об'єднаної територіальної громади. Крім того, вказана ознака знаходить відображення також при визначенні найменування об'єднаної територіальної громади, яке відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазвичай є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром.

Принагідно слід зазначити, що в наукових колах існує думка про певні неузгодження з Конституцією [13]. Так, правники Верховної Ради звертали увагу народних депутатів на те, що запропонована можливість об'єднання у територіальні громади не тільки сіл, а й селищ та міст, не узгоджується з ч. 1 ст. 140 Конституції України, згідно з якою територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», котре повинно мати статус адміністративно-територіальної одиниці [47].

Методика формування спроможних територіальних громад визначає спроможні територіальні громади як територіальні громади сіл (селищ, міст), які в

результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [21].

Очевидно, що територіальні громади, які за своїми показниками не підпадають під дане визначення, можна назвати неспроможними. Існують приклади громад, у тому числі на Тернопіллі, які об'єдналися "як-небудь", адже об'єднання, згідно із законом, добровільне. За наслідки ніхто не відповідає. І вийшло, що з деякими утвореннями (як, наприклад, Колодненською чи Лопушненською громадою) районна влада має проблеми: спостерігається відсутність підготовлених кадрів, а управління освітою і медициною, в тому числі первинною, лягло на плечі районів [48].

Виходячи з вищезазначеного, об'єднані територіальні громади також можна поділити на види за критерієм спроможності на спроможні та неспроможні. Причому підставою для прийняття відповідного рішення щодо спроможності об'єднаної територіальної громади є підпункт 1 пункту 5 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» або ч. 4 ст. 9 зазначеного Закону. У першому випадку Кабінетом Міністрів України затверджується перелік спроможних об'єднаних територіальних громад, у другому – Кабінет Міністрів України приймає рішення щодо визнання ОТГ спроможними, враховуючи умови, визначені в ч. 4 ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Відтак, об'єднані територіальні громади за критерієм спроможності поділяються на:

- спроможні територіальні громади;
- неспроможні територіальні громади.

Безпосередньо пов'язана з попередньою й наступна класифікація. Формування спроможних територіальних громад здійснюється, зокрема, шляхом

затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей – процес об'єднання повинен здійснюватися відповідно до затверджених перспективних планів як бачення того, як мають об'єднуватись населені пункти. Проте наразі процес об'єднання супроводжується й об'єднанням громад всупереч перспективним планам.

Тетяна Татарчук, директор Чернівецького підрозділу центру розвитку місцевого самоврядування слушно зазначає: «Нині ми знаходимось на етапі добровільного об'єднання громад. Громади утворилися не повною мірою відповідно до того бачення, до того перспективного плану, який був розроблений. Тому в цей план вже двічі вносились зміни. Наприкінці 2015 і наприкінці 2016 років. Відповідно до тих фактично утворених громад, яким було необхідно вийти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом України, а відповідно до законодавства, необхідною умовою є відповідність перспективному плану» [49].

Так, за відповідністю перспективному плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [5] можна виділити наступні види об'єднаних територіальних громад:

- ОТГ, що відповідають перспективному плану;
- ОТГ, що не відповідають перспективному плану.

Дана класифікація є важливою для прийняття рішення Кабінетом Міністрів України щодо спроможності тієї чи іншої об'єднаної територіальної громади, у тому числі щодо визнання її спроможною відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Наступна класифікація пов'язана з потребою корегування меж районів чинного адміністративно-територіального устрою України. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у ч. 9 та 10 ст. 7 закріплено, що у випадку входження до складу ОТГ територіальної громади (територіальних громад), розташованої на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому

разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації. Якщо ж утворюється об'єднана територіальна громада, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміна меж районів не потребується.

Відтак, за потребою розширення меж району у зв'язку зі створенням ОТГ, об'єднані територіальні громади поділяються на такі:

- ОТГ, для створення яких межі району підлягають розширенню;
- ОТГ, для створення яких потреби в зміні меж районів немає.

Отже, можемо констатувати, що законодавчо-закріпленими видами об'єднаних територіальних громад в Україні є сільська територіальна громада, селищна територіальна громада та міська територіальна громада. Досліджуючи чинне законодавство України, можна вирізнити також об'єднані територіальні громади за критерієм спроможності, відповідності перспективному плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, а також за потребою розширення меж району у зв'язку зі створенням об'єднаної територіальної громади.

1.4. Міжнародний досвід правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад

Україна вибрала для себе євроінтеграційний шлях подальшого розвитку, тому досвід функціонування місцевого самоврядування країн-членів Європейського Союзу може бути корисним і для нашої держави. Функціонування територіальних громад Німеччини, Франції, Польщі та інших держав мають як свої переваги, так і свої недоліки. Крім того, враховуючи, що більшість розвинутих держав світу мають давні традиції проведення децентралізаційних реформ, більшість яких супроводжувалися територіальною реформою, що

зводилася до укрупнення територіальних одиниць, міжнародний досвід для України є вкрай важливим та актуальним.

Дослідженням міжнародного досвіду територіальних громад займається велика кількість науковців, серед яких В. Е. Дюран, Б. Дрейфюс, І. Р. Залуцький, В. В. Руденко та багато інших. Також питання щодо функціонування зарубіжних місцевих громад висвітлені в конституціях зарубіжних країн та в багатьох нормативно-правових актах [50, с. 127].

Загалом територіальна громада має багато синонімів у державах Європи, що пов'язано з історичними, мовними, культурними та іншими чинниками розвитку. Синонімами територіальної громади є такі поняття, як “муніципалітет”, “комуна”, “гміна” та інше [51, с. 181].

Насамперед хотілося б звернутися до досвіду правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад сусідньої Польщі. Перші кроки реформування почалися з прийняттям 8 березня 1990 року Закону Республіки Польща «Про гмінне самоврядування», яким було врегульовано функціонування базового рівня місцевого самоврядування – гмін (таку назву мають об'єднані територіальні громади в Польщі), а вже 27 травня того ж року на цій законодавчій базі відбулися місцеві вибори.

Територіальні громади Польщі існують як у сільських районах, де вони власне й називаються гмінами, так і в містах. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування. Депутат ради столичного міста Варшава Дорота Збінковська розповідає, що при об'єднанні територій в Польщі не було ніякої добровільності, як це є в Україні – все вирішувалось згори, території повернулися до поділу, який існував до II Світової війни, хоча на сьогодні межі можна змінити [52]. Максимальну кількість питань, пов'язаних з повсякденним життям людей, вирішує місцеве самоврядування саме на рівні гмін. Їх в Польщі 2479 (кожна з них об'єднує 10–12 сіл), що на думку одного з авторів реформи Єжи Стемпень, є забагато, бо кожна з них налічує в середньому 5 тис. осіб. Стемпень вважає, що це недостатньо, аби громада була максимально економічно розвиненою [53].

За змістом реформування полягало у зміні способу управління основними публічними послугами на локальному рівні. Тмінну адміністрацію, яка діяла до 1990 року у монополістичній системі державної адміністрації, було виокремлено та підпорядковано місцевому представницькому органу – демократично обраній місцевим населенням раді гміни. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'яти інших. Виконавчий орган гміни може мати різні назви – вїйт, бургомїст, президент – залежно від обсягу території [52].

На сьогодні власні повноваження гміни включають саме те, що є звичайним для повноважень територіальних органів управління нижчого рівня в об'єднаній Європі:

1) у соціальній сфері гміна відповідає за освіту (включно до рівня гімназії), первинну (неспеціалізовану) медичну допомогу, соціальний захист (соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та опіку над особами без постійного місця проживання), бібліотеки, заклади культури тощо;

2) у сфері технічної інфраструктури до завдань гміни належить: побудова та утримання вулиць і доріг місцевого призначення, забезпечення водопостачання, енергопостачання, газопостачання, водовідведення, утилізації побутових відходів, утримання сміттєзвалищ, прибирання та освітлення вулиць, централізоване опалення, громадський транспорт;

3) у сфері громадського порядку та безпеки: забезпечення правопорядку, протипожежний та протиповіневий захист, гмінна поліція [51, с. 186-187].

Важливими завданнями гміни є також: просторове планування, вирішення земельних питань, надання дозволів на будівництво, захист навколишнього середовища, утримання зелених насаджень, цвинтарів, ринків. Крім власних завдань, гміна виконує також делеговані повноваження у сфері урядової адміністрації (реєстрація актів цивільного стану тощо).

Фінанси органів місцевого самоврядування Польщі складаються із власних прибутків, утворюючи так звані незалежні бюджети. Вони складаються з

надходжень із встановлених на підставі окремих законів податків, надходжень з оплат, доходів, які отримуються окремими підрозділами гмін, і надходжень від бюджетних підприємств, з майна гміни, спадщини, записів, дарчих, доходів з грошових покарань та штрафів. Сьогодні в місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків та 100% податків на нерухомість. Для вирівнювання ситуації в Польщі діє система взаємодопомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету: багаті гміни сплачують до державного бюджету податок, який розподіляється між тими, хто потребує підтримки. Хоча, стверджує депутат ради столичного міста Варшава, всі гміни є спроможними [52; 54, с. 373].

Відтак, на сьогодні сновні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін. Впровадження гмінної реформи супроводжувалося пожвавленою дискусією, в якій лунали голоси скептиків відносно того, що така глибока децентралізація призведе до розпаду держави та втрати контролю над наданням тієї частини публічних послуг, від якості яких значною мірою залежать суспільні настрої. Прогнозували катастрофічні наслідки некомпетентності новообраних гмінних політиків. Попри це проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, чітко розмежувавши функції та повноваження між державною та місцевою владою, але й держави в цілому. Ця реформа сьогодні вважається одним із найбільш вдалих елементів польської перебудови тоталітарної держави в сучасну демократичну [55, с. 106].

Для нас особливий інтерес представляє досвід правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад у державах Балтії. Приміром, у Латвії пропозиції щодо об'єднання малих та середніх муніципалітетів розглядалися у 1992 і 1993 роках, але рішення так і не було прийняте через низку причин: часті зміни урядів, відсутність політичної волі, ігнорування думки місцевих жителів, необхідність примусового укрупнення. Після тривалих дискусій 21 жовтня 1998 року Сейм Латвії прийняв Закон «Про адміністративно-територіальну реформу» у компромісному варіанті. Метою

реформи визначалося створення адміністративних територій, які управляються муніципальними і регіональними органами влади, здатними сприяти економічному розвитку задля забезпечення надання якісних послуг населенню цих територій. Закон передбачав проведення реформи в два етапи до 30 листопада 2004 р.:

- на I-му етапі передбачалося здійснення об'єднання територіальних громад (волостей) за ініціативою місцевих органів до 31 грудня 2003 року (добровільне об'єднання);

- на II-му етапі планувалося визначити межі регіонів урядом згідно з проектом, розробленим відповідним державним інститутом, з 1 січня 2004 до 30 листопада 2004 року (примусове злиття муніципалітетів) [56].

Проте протягом шести років було утворено лише 26 об'єднаних громад, або менше 5%. Головною причиною невдачі першого етапу реформ, на думку латвійських політиків, стала відсутність дієвих механізмів заохочення та державної підтримки перетворень «знизу». Пізніше, відповідно до рішень уряду від 4 вересня 2007 р. та 19 грудня 2008 р. про новий адміністративний поділ Латвії замість 553 самоврядувань (райони, волості та ін.) були створені 109 країв (novads) – об'єднаних громад. Після об'єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. На кожне об'єднання, яке створювалося за проектом, відпускатись 285 тис. євро разової дотації, яка використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Держава, надаючи досить значні кошти на підтримку добровільного об'єднання, водночас встановлювала його граничний термін – до 2009 р., після цього об'єднання проходило вже без преміальних коштів. До 2009 р. 35 самоуправлінь не об'єдналися і були об'єднані без дотації. Вони звернулись до Конституційного суду щодо неконституційного об'єднання, але цей позов програли [57, с. 54].

Слід визначити також фінансову основу існування місцевих громад: протягом 1995–1998 рр. були прийняті закони «Про бюджети самоуправлінь» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправлінь». На сьогодні основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження,

трансфери з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих громад, плата за послуги. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок на доходи фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково [58, с. 25]. Попри критику й недоліки латвійського підходу, треба визнати: зрештою, держава більше виграла від реформи, аніж програла. До 2009 року тут існувало більш ніж 500 муніципалітетів. Невелика держава просто не могла існувати далі з такою шаленою кількістю місцевих влад. Після реформи в Латвії залишилися 118 громад, тобто об'єднання відбулося в пропорції приблизно 1 до 5 [59].

Потребу нового підходу до здійснення місцевого самоврядування й укрупнення громад усвідомила й Литва. 7 червня 1994 р. був прийнятий новий Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» (законами від 12 жовтня 2000 р. та від 15 вересня 2008 р. були прийняті його нові редакції). Одночасно йшла підготовка реформи адміністративно-територіального поділу, основними цілями якої визначалася потреба формування адміністративно-територіальних одиниць, здатних якісно надавати публічні послуги, наближення місцевої влади до жителів, створення жителям умов для участі у вирішенні місцевих проблем, створення рівних економічних і культурних умов для розвитку всіх самоврядувань, створення такої системи адміністративно-територіальних одиниць, яка гарантує сприятливі умови для ефективного управління державою взагалі та регіонального управління державою зокрема.

У якості критеріїв формування громад у Литві визначалися такі: чисельність жителів не менше 10-12 тис., в тому числі в центрі громади не менше 5 тис., відстань від центру – не більше 20 км, рівень забезпеченості громади ресурсами, формування бюджету (податок з доходів фізичних осіб мав складати не менше 20%). У підсумку було створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких контролюється центральним урядом, і 56 громад-муніципалітетів (44 сільських та 12 міських), а також на

субмуніципальному рівні близько 450 сянуній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються муніципалітетам [60, с. 99].

Серед держав Балтії є ще більш позитивний приклад Естонії. Він, до речі, багато в чому корисний для України. Естонія тривалий час "проштовхувала" добровільне об'єднання громад. Та за 18 років (з 1996 по 2014) кількість муніципалітетів скоротилася лише на 16%, з 254 до 213. Та нещодавно там зважилися на добровільно-примусову реформу. Як підсумок, за рік кількість громад скоротилася до 79. Райони тут ліквідують, а більшість їх функцій перейде "вниз", і лише окремі послуги (передусім, пов'язані з охороною здоров'я) керуватимуться на рівні держави [59].

Поступово прийшло осмислення того, що дуже маленькі ради не спроможні виконувати функції місцевого самоврядування й до Чехії. Були здійснені кроки до об'єднання муніципалітетів (громад), в яких проживає менше 3-х тисяч людей, в асоціації, щоб вони змогли ефективно управляти надавати послуги громадянам. Нині у Чехії 6 244 муніципалітетів, 80 відсотків яких обслуговують населення до 1-ї тисячі осіб. На думку дослідників, для України є негативним досвід Чехії, оскільки там вибрали шлях організації територіальних громад незалежно від чисельності населення. Сьогодні близько 60 % від усіх громад мають менш ніж 500 осіб населення, а 80 % – менш ніж 1000 осіб, при цьому на місцях відчувається нестача власних фінансових ресурсів і відсутність кваліфікованих кадрів, що забезпечували б необхідну якість послуг для населення [61].

Стосовно іншої держави ЄС, Франції, то її часто порівнюють з Україною. Схожість держав полягає у розмірі території, кількості населення, структурі державної влади, а також вони мають подібний територіальний устрій. Таким чином, досвід Франції у взаємовідносинах регіонів з центром є важливим для України, оскільки перші багато чого досягли в цьому напрямку.

Характерною рисою французьких громад (комун) є їх кількість – за наявності 36 682 базових комун 32 тис. (90 %) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб. Великі розбіжності в чисельності населення і ресурсному

забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя в комунах. Уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття комун (муніципалітетів), створених ще сотні років тому. Ідея примусового злиття, що була відкинута населенням, трансформувалася у співробітництво територіальних громад. Сьогодні застосовується два підходи: 1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем шляхом утворення спеціальних організацій - синдикатів; 2) злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування (об'єднання можливе лише за умов повної згоди муніципальних рад чи за результатами місцевого референдуму). У Франції правила об'єднання та міжмуніципального співробітництва містяться у загальному Кодексі територіальних громад (le Code general des collectivites territoriales – CGCT), і, стосовно фіскального режиму – у загальному податковому кодексі (le Code general des impots – CGI). Як правило, ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії представник держави – префект [62, с. 137-139].

З метою стимулювання об'єднання комун держава запровадила додаткові дотації: законом 1999 р. було прийняте рішення надавати додатково комунам, які об'єднуються, по 40 євро на особу щороку. Тобто на об'єднання в 100 тис. мешканців додатково надходило 4 млн. євро. Таке фінансове заохочення суттєво вплинуло на процес міжмуніципального співробітництва, протягом декількох років було створено на добровільній основі майже 2 600 нових глибоко інтегрованих громад, що об'єднали 90% комун і в яких проживало 85% населення держави. Як приклад можна навести міжмуніципальне об'єднання міста Лілль (200 тис. населення) та ще 87 великих та малих комун, в якому проживає близько 1 млн. мешканців. Хоча в об'єднання входять різні за чисельністю комуни, але законом передбачено, що великі міста не можуть мати більшості у представницькому органі такого об'єднання [60, с. 96].

Окремої уваги заслуговує організація фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Система прямих місцевих податків Франції, які формують

дохідну частину місцевих бюджетів (житловий податок, професійний податок, земельний податок, транспортний податок, податок на прибирання вулиць тощо), забезпечувала на початку 1990-х рр. лише 35–40 % видаткових повноважень. У результаті заходів щодо децентралізації державного управління частка власних податків у бюджетах органів місцевого самоврядування зросла вже у 2000 р. до 60–65 %. Хоча, як стверджує В. Дюран [63], Франція залишається в ряді країн, де поки що домінує централізована модель міжбюджетних відносин. У 2010 р. розмір місцевих бюджетів становив понад 200 млрд. євро, тобто більше половини бюджету держави. Видатки територіальних громад і їхніх об'єднань фінансуються переважно за рахунок двох видів коштів: податкових надходжень на суму понад 110 млрд. євро, в тому числі 70 млрд. євро за прямими податками, і фінансової допомоги держави в розмірі понад 57 млрд. євро [51, с. 186; 64, с. 46].

У Канаді громади співпрацюють у випадках, коли вирішити місцеву проблему неможливо власними силами, або ж через небажання бути приєднаними до більш спроможної громади. За Конституцією Канади, уряди провінцій можуть об'єднувати громади, якщо це підвищить ефективність їх діяльності – тільки за період з 1991 по 2001 роки кількість муніципалітетів скоротилась з 839 до 448.

Причини об'єднання громад в Канаді схожі до українських – економія бюджетних коштів, підвищення якості та розширення кількості публічних послуг. Політика консолідації призвела до утворення територіальних одиниць, які включали до свого складу соціально та економічно різноманітні громади. До міст приєднували передмістя, села та селища. В таких «змішаних» громадах врахування інтересів кожного суб'єкта об'єднання – досить складне завдання. Проте проблеми об'єднаних громад не обмежились лише складністю управління. Лише в окремих випадках після об'єднання бюджетні витрати зростали, а не скорочувались. До прикладу, консолідація муніципалітетів навколо міста Торонто призвела до витрат на 275 мільйонів доларів. Кошти були втрачені переважно на перебудову системи обслуговування по всій об'єднаній громаді. В результаті консолідації було ліквідовано близько 2700 посад, але за той же період часу було додано ще 3600 позицій для того, щоб впоратися з усім спектром

муніципальних задач. Консолідація громад в Канаді не стала універсальним рішенням проблем регіонального розвитку. Отже, недосконалість інструменту об'єднання громад стимулювала муніципалітети Канади розглядати співробітництво як альтернативу об'єднанню [65].

У Баварії (Німеччина) муніципальна взаємодія відбувається відповідно до приписів Закону «Про муніципальне співробітництво» та Порядку управління спільнотою. Співробітництво на місцевому рівні поширюється на: спільне забезпечення питною водою, очищення стічної води, збирання сміття; спільні шкільні установи; спільні лікарні; установи з проблем міграційних потоків; установи з питань роботи з молоддю, дитячими садками; організація руху. У ході територіальної реформи 1970-1980 рр. з 7 000 малочисельних общин залишилося 2050, з яких 1200 стали членами адміністративних спільнот, які виконують обов'язки органа влади, що займається видачею паспортів, посвідчень, оформленням виду на жительство. Спільнота несе відповідальність за будь-які завдання, пов'язані з виконанням норм, що регулюють порядок реєстрації актів цивільного стану, зокрема, офіційне засвідчення випадків народження і смерті, веде облік податку на доходи фізичних осіб, готує всі вибори – від місцевих до європейських [66, с. 269].

У Бельгії з ініціативи міністерства внутрішніх справ у 1975 р. чисельність муніципалітетів була скорочена з 2 359 (1975) до 589 (1988). Об'єднання комун було здійснено на основі наступних принципів: а) кожне злиття проводилося на базі «основної комуни», з якою інші підтримували стосунки, і з урахуванням сфери впливу і ролі, яку вона відігравала; б) урахування таких факторів, як спосіб життя відповідних груп населення, їх схожість (Бельгія складається з чотирьох «мовних» регіонів); в) принцип взаємодоповнюваності, який передбачає, що нові муніципалітети повинні були включати в себе житлові, зелені, промислові, сільськогосподарські і комерційні зони, необхідні для створення найбільш гармонійної спільноти; г) промислові зони повинні бути по можливості згруповані під єдиним керівництвом [67, с. 127; 68, с. 46].

Свого часу на об'єднання територіальних громад пішла й Фінляндія. У 1960-х рр. було розпочато спроби істотно зменшити кількість муніципалітетів «зверху». У кожній губернії мали скласти план для здійснення муніципального поділу і організації міжмуніципального співробітництва. У ході його складання слід було врахувати думку самих комун, традиції співпраці тощо. Був також встановлений чіткий орієнтир на кількість жителів: мінімум 8 000 мешканців. У 1972 р. Уряд Фінляндії прийняв складені плани щодо об'єднання комун і формування організацій міжмуніципальної взаємодії. Проте в результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи у 80-х рр. переміг принцип добровільності об'єднання. Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався у таких випадках: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання в перші роки реформи. Тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами. Фінляндія досі продовжує політику укрупнення муніципалітетів завдяки програмі «Новий муніципалітет 2017» [68, с. 45].

Отже, з огляду на міжнародний досвід правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад, можна сміливо стверджувати, що абсолютна більшість високорозвинених держав на певному етапі свого розвитку усвідомила необхідність оптимізації територіальної організації держави шляхом інтеграції основних ланок місцевого самоврядування (громад). Слід зазначити, що для цього були використані два основних методи: стимулювання добровільного об'єднання (Чехія, Канада) та адміністративне укрупнення (Польща). Обидва методи поетапно були застосовані в Латвії, що цілком можливо також і в Україні після завершення добровільного об'єднання територіальних громад. Крім того, як свідчить досвід Франції та Канади, власне об'єднання громад не завжди доцільне – як альтернатива ефективним є міжмуніципальне співробітництво.

РОЗДІЛ 2

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

2.1. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти бюджетного процесу

До основних напрямків, що втілюються нині на шляху фінансової (бюджетної) децентралізації, як зазначає Пришва Н. Ю., належать, зокрема, зміни в структурі бюджетної системи України, пов'язані з формуванням бюджетів об'єднаних територіальних громад як самостійного виду бюджетів місцевого самоврядування [69, с. 208]. Науковий інтерес становить дослідження повноважень об'єднаних територіальних громад як суб'єктів бюджетного процесу.

Відповідно до пункту 10 частини 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [22]. Він є відображенням усіх бюджетних відносин, що створює передумови прогнозування тенденцій та закономірностей соціально-економічного розвитку.

Оскільки бюджети об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом, є складовою частиною місцевих бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування (пункти 2, 2⁻¹, 34 ч. 1 ст. 2 БК України), усі норми БК України, що регулюють відносини, які виникають на кожній стадії бюджетного процесу, є єдиними для всіх місцевих бюджетів, у тому числі поширюються і на бюджети об'єднаних територіальних громад (Рис. 2.1). Відтак, бюджетний процес об'єднаних територіальних громад доцільно розглядати як бюджетний процес на місцевому рівні, враховуючи особливості, притаманні саме об'єднаним територіальним громадам.

**Стадії бюджетного процесу в
об'єднаних територіальних громадах**

- 1. Складання проектів бюджетів ОТГ (детально регламентується статтями 75-76 БК України щодо місцевих бюджетів)**
- 2. Розгляд проекту та прийняття рішення про бюджет ОТГ (послідовно регламентується статтею 77 БК України щодо місцевих бюджетів)**
- 3. Виконання бюджету ОТГ, включаючи внесення змін до рішення про бюджет (регламентовано статтями 78-79 БК України щодо місцевих бюджетів)**
- 4. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету ОТГ і прийняття рішення щодо нього (визначено статтею 80 БК України щодо місцевих бюджетів)**

Рис. 2.1 Стадії бюджетного процесу в об'єднаних територіальних громадах
Джерело: розроблено автором за даними [21].

Порядок складання проектів місцевих бюджетів унормовано ст. 75 БК України, і він полягає в наступному. Кожного року до місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад надходять листи Міністерства фінансів України щодо формування місцевих бюджетів на плановий бюджетний період, а також, з огляду на застосування відповідно до ст. 20 БК України програмно-цільового методу у бюджетному процесі та впровадження середньострокового планування бюджету, складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до ст. 21 БК України.

Саме у цих листах Міністерство фінансів України згідно з ч. 1 ст. 75 БК України доводить особливості розрахунків до проектів місцевих бюджетів: інформацію щодо організаційно-методичних вимог до складання проектів місцевих бюджетів; прогнозні обсяги міжбюджетних трансфертів та методику їх визначення. Доведення такої інформації проводиться у тижневий строк з дня

схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України. Згодом вже визначені показники міжбюджетних відносин доводяться місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних місцевих рад, що забезпечує Кабінет Міністрів України у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет у другому читанні. Обов'язком облдержадміністрацій є доведення інформації щодо обсягів визначених субвенцій та додаткових дотацій до виконавчих органів рад відповідних об'єднаних територіальних громад [22].

На підставі цих листів голова ради ОТГ видає Розпорядження про заходи щодо забезпечення складання проекту бюджету. До цього розпорядження також складається План заходів з підготовки проекту бюджету, у якому потрібно вказати заходи задля підготовки проекту бюджету, відповідальних за це осіб та терміни виконання [70, с. 34].

Фінансовий відділ виконавчого органу ОТГ (у разі його створення), або уповноважена особа, згідно з типовими формами бюджетних запитів, затверджених наказом Мінфіну «Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів» від 17.07.2015 р. № 648 [71], з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів розробляє і повідомляє (листом) головним розпорядникам бюджетних коштів Інструкцію з підготовки бюджетних запитів, до якої додаються їх форми. Хто може бути головним розпорядником коштів за бюджетними призначеннями, визначеними рішеннями про місцеві бюджети, визначено у п. 3 ч. 2 ст. 22 БК України. Так, головними розпорядниками коштів бюджету ОТГ можуть бути: виконавчі органи та апарати рад ОТГ, структурні підрозділи виконавчих органів рад ОТГ в особі їх керівників. Головні розпорядники не мають права змінювати Інструкцію і зобов'язані ознайомити з нею розпорядників нижчого рівня без змін. Бюджетні запити заповнюються всіма розпорядниками бюджетних коштів [22; 70, с. 34].

За результатами аналізу поданого головними розпорядниками бюджетного запиту керівник місцевого фінансового органу ОТГ ухвалює рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту бюджету ОТГ. Принагідно

слід зазначити, що всі позиції форм бюджетного запиту обов'язково заповнюються з використанням програмно-цільового методу у бюджетному процесі, застосовуючи середньострокове планування бюджету – на плановий та два наступні за плановим бюджетні періоди. Це дозволяє чітко обґрунтувати потребу в бюджетних ресурсах на реалізацію програми та збалансувати їх із запланованим максимально можливим соціально-економічним результатом. Крім того, фінансові органи ОТГ на будь-якому етапі складання розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту щодо його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів [22; 70, с. 36].

На основі зведених бюджетних запитів головних розпорядників місцевий фінансовий орган формує проект бюджету ОТГ на плановий рік і прогностичні періоди. У підготовці такого проекту у частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу обов'язково бере участь староста (п. 6 ч. 1 ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Водночас вказаним Законом не визначено конкретних форм такої участі старости в бюджетному процесі ОТГ. У зв'язку з цим їх доцільно визначити на законодавчому рівні. До сфери компетенції старости слід віднести бюджетне планування старостинського округу, а саме: визначення пріоритетів програм і проектів для старостинського округу, залучення громадськості до обґрунтування пріоритетності, підготовка фінансових показників програми, пошук співфінансування, інформування місцевої ради щодо пріоритетних проектів та програм, контроль за включення проектів програм до проекту бюджету, участь у засіданні виконавчого комітету та схвалення проекту бюджету тощо [72].

При підготовці проекту рішення про бюджет ОТГ для правильного обліку та відображення у додатках до нього доходів та видатків бюджету керуються нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України. Зокрема, наказом Мінфіну від 14.01.2011 №11 «Про бюджетну класифікацію» (у частині класифікації доходів, фінансування та боргу, економічної класифікації видатків

місцевих бюджетів); наказом Мінфіну від 20.09.2017 № 793 «Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» (у частині класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів) [73; 74].

Підготовку на розгляд ради ОТГ проекту рішення про бюджет забезпечує голова ради ОТГ згідно з п. 9 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування». Перед розглядом на сесії ради проект рішення про бюджет ОТГ обов'язково схвалюється виконавчим органом відповідної місцевої ради згідно з приписом ч. 1 ст. 76 БК України. Одночасно з проектом рішення про місцевий бюджет на плановий рік місцевим фінансовим органом подається інформація, наведена у формах бюджетних запитів, на підставі якої приймалося рішення щодо доцільності затвердження відповідних видатків.

Відповідно до положень ч. 2 ст. 76 БК України рішенням про місцевий бюджет визначаються, серед іншого, загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди); граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій; доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення); фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення); бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення); бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів; розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету [22].

Стосовно затвердження бюджету ОТГ, згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання затвердження відповідного місцевого бюджету належить до виключної компетенції місцевих рад. Так, схвалений виконавчим органом ради проект рішення про місцевий бюджет ОТГ подається на розгляд та затвердження відповідної ради. Крім того, разом з проектом рішення

обов'язково подаються: 1) пояснювальна записка, яка має містити інформацію про соціально-економічний стан відповідної ОТГ і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту місцевого бюджету; оцінку доходів бюджету ОТГ з урахуванням утрат доходів місцевого бюджету внаслідок наданих відповідною місцевою радою податкових пільг; пояснення до основних положень проекту рішення про бюджет ОТГ, включно з аналізом пропонуванних обсягів видатків і кредитування за бюджетною класифікацією; обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємин ОТГ та надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів; інформацію про погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень; 2) прогноз місцевого бюджету ОТГ на наступні за плановим два бюджетні періоди (підготовлений відповідно до ст. 21 БК України); 3) показники витрат бюджету ОТГ, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних проектів; 4) перелік інвестиційних проектів на плановий бюджетний період та наступні за плановим два бюджетні періоди; 5) інформація про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді; 6) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту бюджету ОТГ; 7) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає виконавчий орган відповідної ради ОТГ [22; 70, с. 39-40].

Розгляд проекту рішення про місцевий бюджет та його затвердження здійснюється за процедурою, визначеною регламентом, який відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затверджується радою ОТГ. Такий висновок можна зробити на основі аналізу норми ч. 3 ст. 26 вказаного Закону, якою визначено, що крім питань, зазначених у ч. 1 цієї статті, сільські, селищні, міські ради ОТГ вирішуються інші питання. У зв'язку з цим можемо стверджувати про існування недоліків у формулюванні назв статей та положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», адже назва статті 26 цього Закону «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» не відображає застосування цієї норми до сільських, селищних, міських рад саме об'єднаних територіальних громад. Вважаємо за доцільне викласти назви цієї та аналогічних статей Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у редакції,

яка б врахувала ОТГ, а саме: «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад».

Відповідно до приписів ч. 2 ст. 77 БК України затвердження бюджету ОТГ має відбутися до 25 грудня року, що передує плановому. У разі неприйняття Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому, закону про Державний бюджет України, рада ОТГ при затвердженні бюджету враховує обсяги міжбюджетних трансфертів, визначені у проекті закону про Державний бюджет України на плановий бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України. У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України рада ОТГ приводить обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність до закону про Державний бюджет України. Таким чином, відповідна місцева рада ОТГ має право затверджувати свій бюджет до прийняття закону про Державний бюджет України, але лише після отримання інформації щодо показників міжбюджетних відносин, яка доводиться Кабінетом Міністрів у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні (ч. 2 ст. 77, ч. 9, 10 ст. 75 БК України). Наступного дня після підписання керівником ради об'єднаної територіальної громади рішення про місцевий бюджет (або внесення змін до нього) виконавчий орган ради (фінансовий відділ) надсилає його обласній державній адміністрації [22, ч.2 ст. 122].

З метою визначення завдань та напрямів використання бюджетних коштів головний розпорядник розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності рішенням про місцевий бюджет спільно з місцевим фінансовим органом затверджує паспорт бюджетної програми. Обов'язок щодо їх складання виконують усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, крім тих програм, що відповідно до ч. 8 ст. 20 БК України визначені Правилами складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, встановленими Міністерством фінансів України [75]. До них зокрема належать бюджетні програми, які створюються протягом року за рахунок коштів резервного фонду бюджету; з повернення кредитів до бюджету; з відшкодування

шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду тощо.

Платежі за дорученням розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у разі наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми здійснюються Держказначейством. Причому у випадку відсутності затвердженого паспорта Держказначейство припиняє фінансування видатків на підставі пункту 10 Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів [76].

Виконання бюджету ОТГ відбувається відповідно до ст. 78 БК України, яка покладає забезпечення цього процесу на виконавчі органи відповідної місцевої ради (ради відповідної ОТГ). Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Бюджет ОТГ виконується за розписом, який затверджує керівник місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівник місцевого фінансового органу затверджує тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. За бюджетний період керівник місцевого фінансового органу забезпечує відповідність розпису бюджету ОТГ установленим бюджетним призначенням [22; 70, с. 46].

Для виконання бюджету ОТГ застосовується казначейське обслуговування. Завдяки цьому ведеться облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснюється повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету [22; 76]. Втім існує можливість органам місцевого самоврядування самостійно обирати установу, в якій вони обслуговуватимуть бюджетні кошти в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ (відповідно до ч. 2. ст. 78 БК України). Це дозволяє місцевим органам влади самостійно вирішувати, зберігати свої кошти на рахунках Державної скарбниці, чи в установах банків державного сектору. Зменшення залежності місцевих органів влади від Держскарбниці надає

можливість органам місцевого самоврядування заробити на відсотках за вкладками та додає стимулів місцевим громадам задля оптимізації витрат.

У ході виконання бюджету ОТГ може виникнути потреба у внесенні змін до нього. Підставою є офіційний висновок місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого кварталу та наступних звітних періодів із початку року на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) не менше ніж на 5%. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається також на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, урахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15% [22, ст. 52].

Однією зі стадій бюджетного процесу ОТГ є підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету, що включає фінансову та бюджетну звітність, а також прийняття рішення щодо нього. Відповідно до ст. 80 БК України річний звіт про виконання бюджету ОТГ виконавчий орган ради ОТГ чи голова (якщо відповідний виконавчий орган не створено) подають до відповідної ради у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Річний звіт перевіряє комісія з питань бюджету відповідної ради ОТГ, після чого цією радою затверджується річний звіт про виконання бюджету об'єднаної громади або приймається інше рішення з цього приводу [22]. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм складаються головними розпорядниками коштів бюджету ОТГ один раз на рік у терміни, визначені для подання зведеної річної фінансової та бюджетної звітності, та подаються до місцевих фінансових органів за формою, затвердженою наказом Мінфіну від 26.08.2014 № 836 [77].

Крім усього вищезазначеного, нормативно-правовий припис ст. 19 БК України передбачає здійснення на всіх стадіях бюджетного процесу контролю за дотриманням бюджетного законодавства, аудиту та оцінки ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства. Отримання аналітичної інформації про управління видатками, розподіленими за підпрограмами та завданнями програми, можливе лише проводячи заходи з моніторингу та оцінки ефективності бюджетної програми. Моніторинг здійснюють розпорядники коштів – виконавці програм. Паспорт бюджетної програми згідно з Правилами складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання містить інформацію, що використовується розпорядниками бюджетних коштів місцевих бюджетів для здійснення моніторингу та оцінки ефективності бюджетних програм, зокрема порівняльного аналізу їх ефективності та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів. Виконавці програм надають результати оцінки ефективності бюджетних програм головному розпоряднику коштів для узагальнення даних і прийняття оперативних рішень щодо покращення управління програмою [22; 70; 75].

Особливістю здійснення моніторингу та оцінки ефективності бюджетних програм в ОТГ є долучення до них громадськості – членів ОТГ. Для цього слід прийняти локальні нормативно-правові акти, які встановлюють правила участі членів ОТГ в здійсненні оцінки виконання бюджету. Таким актом може стати бюджетний регламент – документ, що деталізує та конкретизує загальні норми закону, адаптуючи їх саме до потреб громади. Крім того, це дасть членам об'єднаної територіальної громади змогу приймати участь у процесах підготовки та ухвалення управлінських рішень, надавати свої пропозиції щодо бюджету та активно долучитися до бюджетного процесу на всіх його стадіях, а не лише під час контролю за використанням бюджетних коштів; нормативно закріпити механізм контролю будь-якого етапу бюджетного процесу з боку громади; конкретизувати взаємовідносини між учасниками бюджетного процесу в об'єднаних територіальних громадах [78]. Серед іншого, органи влади також

можуть робити запит до громадян про якість надання послуг, використовуючи громадські слухання, е-консультації, онлайн опитування тощо.

Варто зазначити, що вищевизначене регулювання бюджетного процесу в об'єднаних територіальних громадах стосується лише бюджетів ОТГ, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджетів об'єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом (відповідно до п. 2-¹ ч. 1 ст. 2 БК України). Положення щодо регулювання бюджетного процесу інших видів ОТГ в Бюджетному кодексі України відсутні. У зв'язку з цим можемо стверджувати про потребу в нормативно-правовому регулюванні бюджетного процесу громад, об'єднаних всупереч перспективному плану, на рівні Бюджетного кодексу України.

Водночас Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в Листі від 01.09.16 р. № 7/13-10903 «Щодо добровільного об'єднання територіальних громад» [79] було роз'яснено, що територіальним громадам, що вирішили об'єднатися без урахування затвердженого Кабінетом Міністрів України перспективного плану, не гарантується надання статусу спроможних та отримання відповідних повноважень і прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом. Проте такі об'єднання також розглядаються як позитивні кроки, і зазначені громади повинні отримувати державну підтримку, зокрема: інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну. Серед інших форм підтримки об'єднані громади можуть розраховувати на кошти державного фонду регіонального розвитку для реалізації інвестиційних проектів та програм, кошти міжнародних проектів та програм підтримки децентралізації в Україні шляхом участі у конкурсному відборі [79].

Крім того, у зазначеному Листі Мінрегіону розглядається питання щодо статусу об'єднаних територіальних громад, які утворилися в областях, де відсутні затверджені перспективні плани, або у разі, якщо територія відповідних громад не охоплена схемою перспективного плану. З цього приводу Мінрегіон вказав, що у

разі дотриманням процедур, передбачених Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», такі об'єднані громади можуть претендувати на отримання статусу спроможної громади, якщо їх основні параметри (паспорт) відповідають Методиці [21; 79]. Водночас варто зазначити, що нормативна підстава реалізації такого положення відсутня, адже відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» однією з умов визнання об'єднаної територіальної громади спроможною є її утворення навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територій громад. Відтак, за відсутності самого перспективного плану громаду визнати спроможною неможливо. У зв'язку з цим існує потреба в доповненні ч. 4 ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо регламентації умов надання статусу спроможних громадам, утвореним за відсутності перспективних планів чи не охоплених ними.

Отже, на основі вищевикладеного можна стверджувати, що об'єднані територіальні громади виступають повноцінними суб'єктами бюджетного процесу та є його учасниками у всіх відносинах, які виникають на кожній стадії бюджетного процесу. Як один з видів бюджетів місцевого самоврядування відповідно до пунктів 2, 2⁻¹, 34 ч. 1 ст. 2 БК України, бюджети ОТГ складаються, затверджуються, виконуються із застосуванням тих самих норм БК України, які регулюють питання місцевих бюджетів. Актуальним для об'єднаних територіальних громад є прийняття локальних нормативно-правових актів, які б встановлювали правила участі та долучення членів ОТГ до бюджетного процесу на всіх його стадіях. Таким актом може стати бюджетний регламент – документ, що деталізує та конкретизує загальні норми закону, адаптуючи їх саме до потреб громади. Крім того, існують прогалини законодавства щодо регулювання прав та обов'язків у бюджетному процесі об'єднаних громад, утворених всупереч перспективному плану, та громад, утворених за відсутності перспективних планів чи не охоплених ними. У зв'язку з цим існує потреба в нормативно-правовому регулюванні бюджетного процесу громад, об'єднаних всупереч перспективному плану, на рівні Бюджетного кодексу України. Крім того, слід доповнити ч. 4 ст. 9

Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положеннями щодо регламентації умов надання статусу спроможних громадам, утвореним за відсутності перспективних планів чи не охоплених ними.

2.2. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти міжбюджетних відносин

Важливу роль у формуванні бюджетної політики і організації бюджетного процесу займає регулювання міжбюджетних відносин, метою якого є перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами для забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за відповідними бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати їх виконання.

Разом з об'єднанням громад у регулюванні міжбюджетних відносин з'явилися нові суб'єкти – об'єднані територіальні громади. Вони здійснюють міжбюджетні відносини як з державним бюджетом, так і з іншими місцевими бюджетами. Зокрема, ОТГ отримують якісно найвищий рівень міжбюджетних відносин з державним бюджетом – прямі міжбюджетні відносини. Бюджетам ОТГ на законодавчому рівні безпосередньо законом про державний бюджет на плановий рік затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Між бюджетом ОТГ та державним бюджетом встановлюються такі ж прямі відносини, які мають лише області, райони та міста обласного значення [22].

Встановлюючи фінансові відносини у сфері міжбюджетних трансфертів з ОТГ, держава стимулює процес об'єднання, оскільки бюджети громад, які не об'єдналися або об'єдналися без дотримання норм перспективного плану, не отримують трансфертів із державного бюджету. Проте реформування дещо гальмується, оскільки досить часто людей такі обмеження не лякають. Вони вважають, що зможуть самостійно забезпечувати та розвивати свою громаду. За інформацією Донецької облдержадміністрації, на сьогодні є багато громад, які хочуть об'єднуватися всупереч перспективному плану. Вони хочуть отримати

статус об'єднаної громади, при цьому не розуміючи, що додаткових фінансових ресурсів з держави отримати не зможуть. Відповідно до законодавства України об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини із Державним бюджетом, тільки якщо вони є в перспективному плані або визнані Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом. Зважаючи на це, необхідно проводити інформаційні кампанії в громадах з роз'яснення законодавства, аби люди розуміли, в чому саме полягає потреба в об'єднанні громад відповідно до законодавчих вимог [80].

Статтею 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» визначено, що у 2018 році встановлюються відносини між державним бюджетом та бюджетами тих об'єднаних територіальних громад, місцеві ради яких набувають повноважень за результатами перших місцевих виборів, що відбулися у 2017 році, згідно з додатком № 11 до цього законопроекту [81]. Тобто для 299 ОТГ, у яких пройшли перші місцеві вибори у 2017 році, передбачені міжбюджетні трансферти.

Відповідно до пункту 3 ч. 4 ст. 67 БК України відносини між бюджетами ОТГ та державним бюджетом визначаються відповідно до статей 97, 99, 100, 102, 103², 103⁴ і 108 БК України. Більшість із них викладені в редакції Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. [29]

Відповідно до ст. 97 БК України у Державному бюджеті України можуть передбачатися міжбюджетні трансферти у виді дотацій та субвенцій місцевим бюджетам, а їх обсяг затверджується окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів. Це стосується й бюджетів ОТГ. Додаток № 6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» визначає обсяги базової дотації, реверсної дотації, освітньої субвенції та медичної субвенції, що передаються між державним бюджетом та бюджетами ОТГ. Слід зазначити, що у 2017 році Додаток № 6 Закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік» містив ще й додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам, у тому числі

бюджетам ОТГ, на здійснення переданих з Державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я [82]. У 2018 році така додаткова дотація отримується лише обласними бюджетами згідно з Додатком № 7 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік».

Базова дотація, як і реверсна, є результатом горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів ОТГ відповідно до ст. 99 БК України, яка передбачає, що місцевим бюджетам, зокрема бюджетам ОТГ, з індексом податкоспроможності менше 0,9 надається базова дотація в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету [22; 83]. Водночас бюджети ОТГ, у яких рівень податкоспроможності більше 1,1, передають реверсну дотацію з відповідного бюджету в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1 [22].

При здійсненні горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів ОТГ та визначенні базової/реверсної дотації на 2018 рік враховувалися наступні показники – офіційні дані звітності Державної служби статистики України щодо наявного населення станом на 01.01.2017 та Державної казначейської служби України – про фактичні надходження податку на доходи фізичних осіб. До розрахунку на 2018 рік включено бюджети 47 об'єднаних територіальних громад, у яких в квітні 2017 року відбулися перші місцеві вибори [84]. Експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України проведено аналіз основних положень головного фінансового документа країни. Загалом, у 2018 році взаємовідносини з державним бюджетом мали 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад. Передбачено надання базової дотації 498-ми бюджетам ОТГ сукупно в розмірі 1,8976 млрд грн., а реверсну – 107-ми бюджетам ОТГ сукупно в розмірі 503,1 млн грн (у 2017 році таких бюджетів було 48). Інші 60 бюджетів ОТГ не отримують ні базової, ні реверсної дотації – значення індексу податкоспроможності цих бюджетів знаходиться в межах в межах 0,9-1,1, а відтак відповідно до ст. 99 БК України вирівнювання їх податкоспроможності не здійснюється [85].

Що стосується субвенцій, то розподіл освітньої субвенції, яка спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічним працівникам у різних типах навчальних закладів, між місцевими бюджетами, у тому числі між бюджетами ОТГ, здійснюється на основі нової формули, яка враховуватиме нормативну наповнюваність класів, що дасть змогу запровадити стимулюючий механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів. Розподіл медичної субвенції, що спрямовується на оплату поточних видатків медичних закладів, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, здійснюється відповідно до Формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 618 «Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» [86].

Слід зазначити, що Урядом внесені зміни (постанова від 09.08.2017 № 574) до Порядку та умов надання медичної субвенції, якими врегульовано питання розмежування медичної субвенції для надання первинної та вторинної медичної допомоги для міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад [87]. Зокрема, обсяг субвенції, що спрямовується на первинну медичну допомогу, повинен становити не більше 40 відсотків загального обсягу субвенції для районів та об'єднаних територіальних громад, які добровільно об'єдналися на базі районів, та не більше 30 відсотків загального обсягу субвенції для міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення. На вторинну медичну допомогу будуть спрямовуватися кошти в обсязі не менше 60 і 70 відсотків відповідно [88].

Казначейство України відповідно до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України та Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого Міністерством фінансів України, здійснює перерахування освітньої та медичної субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, у тому числі бюджетам ОТГ. Казначейство двічі на місяць до 10 та до

25 числа місяця перераховує субвенцію на рахунки місцевих бюджетів, відкриті в органах Казначейства, згідно з розписом державного бюджету [89].

Крім того, держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад шляхом надання ОТГ коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. У 2018 році обсяг такої субвенції складає 1,9 млрд грн. Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді вносяться Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за поданням сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки.

Розмір субвенції на формування інфраструктури ОТГ є розрахунковою величиною, яка залежить від площі території ОТГ та чисельності сільського населення, що на цій території проживає. Чим більша площа території громади та частка сільського населення в ОТГ, тим більший розмір субвенції на формування інфраструктури виділяється з Державного бюджету. Фінансування проектів за рахунок цієї субвенції відбувається згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. Надання субвенції сприяє приросту або оновленню основних фондів комунальної форми власності сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад.

З метою законодавчого врегулювання питання гарантування державою мінімального розміру фінансової допомоги об'єднаним територіальним громадам, створення умов для забезпечення рівномірного розподілу субвенції на формування інфраструктури між об'єднаними територіальними громадами, які створені в різні роки, що дасть можливість громадам ефективно планувати свій розвиток, 30.03.2018 року у Верховній Раді зареєстровано розроблений Мінрегіоном законопроект № 8213 «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової

підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст» [90].

У законопроекті, зокрема, мова йде, що субвенція на 2019 і наступні роки розподілятиметься між бюджетами ОТГ пропорційно до площі території та кількості сільського населення у громаді та з щорічним зменшенням на 20 % обсягу такої фінансової підтримки із розрахунку на одного сільського жителя. Також передбачається, що держава здійснюватиме фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді субвенції протягом п'яти років, починаючи з року наступного після об'єднання.

Об'єднані громади повинні ефективно планувати свій розвиток. Проте чинна модель розподілу коштів інфраструктурної субвенції не дає їм такої можливості. Громади не знають, скільки коштів державної підтримки гарантовано отримають у наступні роки, бо це залежить від кількості створених за рік ОТГ і загальної суми, передбаченої на субвенцію в державному бюджеті. Встановлення гарантованого державою мінімального розміру інфраструктурної субвенції дасть можливість громадам планувати свої бюджети, більш ефективно використовувати кошти [91]. На даний момент законопроект «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст» [90] опрацьовується в комітетах Верховної Ради України, тому вказана проблема досі залишається актуальною та потребує законодавчого врегулювання.

Крім використання бюджетних коштів у вигляді субвенції з Державного бюджету на розвиток інфраструктури, ОТГ також може реалізовувати інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, подавши на розгляд регіональної комісії з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку відповідні проектні заявки та вигравши конкурс на отримання такого фінансування. Кошти ДФРР

спрямовуються серед іншого на виконання проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад, що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів [92].

Так, вперше за кошти державного фонду регіонального розвитку фінансуватиметься проект міжмуніципального співробітництва у трьох територіальних громадах Хотинського району Чернівецької області у сфері поводження з твердими побутовими відходами (8,2 млн. грн.) [93]. Впровадження системи роздільного збирання сміття дозволить зменшити кількість відходів, які підлягають захороненню, сприятиме розв'язанню екологічних і соціальних проблем, сприятиме ресурсозбереженню і підвищенню рентабельності підприємств сфери поводження з твердими побутовими відходами.

Внаслідок того, що проекти, які стосуються розвитку інфраструктури ОТГ, можуть фінансуватися відразу з двох джерел: через субвенцію на розвиток їх інфраструктури та за рахунок коштів ДФРР, виникають певні непорозуміння при подачі ОТГ відповідних конкурсних заявок. Регіональні комісії з відбору проектів та програм – претендентів на фінансування з ДФРР часто не беруть до розгляду проекти від об'єднаних громад. «За інформацією об'єднаних територіальних громад, проекти, що подаються ними, не приймаються до розгляду регіональними комісіями та автоматично виключаються з числа учасників конкурсу на отримання фінансування з ДФРР. Мотивується це тим, що у 2016 році об'єднані громади мають окреме джерело державної підтримки у вигляді субвенції на формування інфраструктури» [94].

Водночас згідно з пунктом 6 Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР (постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196), інвестиційні програми і проекти повинні відповідати одній з таких умов:

1) відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації;

2) впровадження інвестиційних програм і проектів як проектів співробітництва територіальних громад;

3) підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад [95].

«Тобто проекти об'єднаних громад обов'язково мають брати участь у конкурсному відборі, а їх безпідставне відхилення йде всупереч рішенням Уряду», – наголосив урядовець, зазначивши, що Міжвідомча комісія обов'язково буде розглядати усі випадки відхилення обласними комісіями проектів об'єднаних територіальних громад [94]. Аби усунути такі випадки безпідставного відхилення конкурсних заявок, доцільно доповнити БК України та Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ [96] положенням, в якому б зазначалося, що об'єднані територіальні громади, які мають окреме джерело державної підтримки у вигляді субвенції на формування інфраструктури, не позбавляються права та є учасниками конкурсу інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку на отримання фінансування з ДФРР.

Крім відносин з Державним бюджетом, бюджети ОТГ можуть також мати міжбюджетні відносини з іншими місцевими бюджетами. Перелік трансфертів між місцевими бюджетами визначений частиною 2 ст. 101 БК України: субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; дотації та інші субвенції. Передача коштів між місцевими бюджетами повинна бути відображена у рішеннях про місцевий бюджет як тих місцевих рад, що передають кошти, так і тих органів місцевого самоврядування, що отримують відповідний міжбюджетний трансферт. Умови надання субвенцій, зазначених у ст. 101 БК України, визначаються відповідним договором сторін, який укладається одночасно з прийняттям рішення про передачу коштів і є

невід'ємною частиною рішень про внесення змін до відповідних місцевих бюджетів.

До видів такого співробітництва належить, зокрема, надання послуг невідкладної швидкої допомоги мешканцям ОТГ, навіть якщо вона розташована на території іншого району. Потрібно на підставі рішень відповідних місцевих рад укласти договір та здійснити передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету. Серед іншого, ОТГ можуть співпрацювати у сфері утилізації відходів, об'єднуючи свої ресурси. При цьому потрібно в рішенні про внесення змін до бюджету ОТГ відображати таке об'єднання фінансового ресурсу. Кожна з громад - суб'єктів співробітництва у рішеннях про внесення змін до бюджетів відображає вказані зміни. Та об'єднана територіальна громада, яка концентрує ресурс, – у доходах, як міжбюджетний трансферт, у видатках за програмами, передбаченими у класифікації видатків, інші – у видатках у вигляді міжбюджетного трансферту [70, с. 123].

Отже, ОТГ виступають суб'єктами міжбюджетних відносин як з державним бюджетом, так і з місцевими бюджетами. Деякі питання потребують особливої уваги, деякі – законодавчого врегулювання. Так, для переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримання додаткових фінансових ресурсів ОТГ повинні об'єднуватися згідно з перспективним планом або бути визнаними Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом. Без виконання цієї умови об'єднання громад є фінансово не виправданим та недоцільним. Щодо проблем, які потребують удосконалення законодавства, то доцільним вважаємо внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, яке дозволить вирішити питання гарантування державою мінімального розміру фінансової допомоги об'єднаним територіальним громадам та створити умови для забезпечення рівномірного розподілу субвенції на формування інфраструктури між об'єднаними територіальними громадами, які створені в різні роки. Все це

дасть можливість громадам ефективно використовувати кошти та планувати свій розвиток.

Крім того, для усунення випадків безпідставної відмови регіональними комісіями з відбору проектів та програм регіонального розвитку у прийнятті конкурсних заявок внаслідок фінансування проектів розвитку інфраструктури ОТГ як через субвенцію на формування їх інфраструктури, так і за рахунок коштів ДФРР, доцільним є доповнити БК України та Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, затверджені постановою Кабінету Міністрів України, положенням, в якому б зазначалося, що об'єднані територіальні громади, які мають окреме джерело державної підтримки у вигляді субвенції на формування інфраструктури, не позбавляються права та є учасниками конкурсу інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку на отримання фінансування з ДФРР.

2.3. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій

Багато місцевих бюджетів, у тому числі й бюджетів об'єднаних територіальних громад, не в змозі повністю забезпечити соціально-економічний розвиток регіону тільки за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів. У цьому випадку доцільним є застосування кредитних механізмів фінансування місцевого економічного розвитку, залучення ресурсів ззовні, зокрема шляхом здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій. Питання правового статусу об'єднаних територіальних громад у відносинах здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій були предметом наукових досліджень Сударенко О. В. [97], Борща Г. А. [98], Заброцької О. В. [99], Васильєвої Н. В., Гринчук Н. М. [83] та ін.

У багатьох країнах світу одним із значних джерел фінансування місцевого економічного розвитку виступають саме місцеві запозичення [98, с. 64]. Вони становлять сукупність відносин між органом місцевого самоврядування та

фізичними і юридичними особами, що передбачають залучення коштів від юридичних та фізичних осіб та виникнення боргових зобов'язань органу місцевого самоврядування як позичальника грошових коштів. Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів територіальних громад. Такі кошти серед іншого спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій тощо.

Відповідно до пункту 4 ч. 4 ст. 67 БК України бюджети об'єднаних територіальних громад, місцеві ради яких набули повноважень за результатами перших виборів до 15 жовтня року, що передує плановому, формуються відповідно до БК України на плановий бюджетний період з урахуванням, зокрема, такої особливості – місцеві запозичення здійснюються відповідно до статей 16 і 74 цього БК України. Відтак, місцеві ради сіл, селищ, що не об'єдналися або об'єдналися всупереч законодавству та перспективному плану, не можуть здійснювати будь-які запозичення.

Варто визнати, що вищезазначене положення ст. 67 БК України лише констатує, що ОТГ здійснюють місцеві запозичення, визнаючи за ними їх правосуб'єктність у конкретному виді бюджетних правовідносин. Якщо ж звернутися до ч. 3 ст. 16 БК України, яка власне й повинна врегульовувати питання здійснення місцевих запозичень, у тому числі й здійснення запозичень ОТГ, вона містить положення, що стосуються лише Автономної Республіки Крим та міст: місцеві внутрішні запозичення мають право здійснювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради, а місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення (при цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради). Далі

зазначається, що право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, з урахуванням статті 74 БК України належить Автономній Республіці Крим, територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради. Отже, такий суб'єкт як об'єднана територіальна громада у зазначених статтях відсутній. Крім того, ОТГ як суб'єкти відповідних відносин не визначені також у законодавчому визначенні поняття «місцеві запозичення» (п. 33 ч. 1 ст. 2 БК України) [97, с. 72].

Заброцька О. В., визначаючи зміни у напрямі забезпечення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів, зазначає: «Надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення (стаття 16 БК України) (а, відповідно й усім об'єднаним відповідно до законодавства громадам, що забезпечуватиме додаткове джерело надходжень для місцевих бюджетів – як один із стимулів адміністративно-територіальної реформи)» [99]. Дійсно, доходи та видатки бюджетів ОТГ визначаються тими ж нормами, які визначають склад доходів та видатків міст обласного значення (ст. 64, 69, 89, 91 БК України), вони також мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, як і міста обласного значення [22, ст. 99]. Водночас в бюджетному законодавстві відсутні прямі норми щодо надання ОТГ статусу на рівні міст обласного значення.

Питання здійснення ОТГ місцевих запозичень неодмінно потребує законодавчого врегулювання. Ч. 3 ст. 16 БК України має бути доповнена положеннями, які б встановлювали статус ОТГ у сфері здійснення місцевих запозичень: крім Верховної Рада Автономної Республіки Крим та міських рад, законне право на здійснення місцевих внутрішніх запозичень повинні отримати й ради ОТГ. Те ж саме стосується й положень, що регулюють питання місцевих зовнішніх запозичень: треба закріпити за радою ОТГ право на здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій, а також визначитися з тим, чи мають ОТГ обсяг повноважень у сфері здійснення місцевих запозичень на рівні міст

обласного значення. Право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, повинно належати також і громаді ОТГ в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням ради відповідної ОТГ.

Внесення доповнень потребує також ст. 74 БК України, яка визначає особливості здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій. Частину першу вказаної статті потрібно доповнити, вказуючи ОТГ поряд з іншими суб'єктами здійснення місцевих запозичень: місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів, а також бюджетів об'єднаних територіальних громад та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських рад, а також рад об'єднаних територіальних громад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і громад міст, а також громад об'єднаних територіальних громад. Такого ж доповнення потребує ч. 7 ст. 74 БК України, де потрібно вказати, що рада об'єднаної територіальної громади (як і Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідна міська рада) не має права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років, якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника.

Слід зазначити, що відповідний законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (урівняти в правах громади міст з іншими громадами відносно місцевих запозичень)» № 4337 від 30.03.2016 [100] був запропонований депутатами Верховної Ради України. Проте у висновку Комітет Верховної Ради України з питань бюджету виклав таку позицію щодо здійснення запозичень радами об'єднаних територіальних громад: «За змістом Кодексу складовою бюджетної системи України є бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування

територій громад. При цьому, відповідно до частини четвертої статті 67 Кодексу такі бюджети за доходами, видатками та кредитуванням, в частині міжбюджетних відносин та здійснення місцевих запозичень, формуються як бюджети міст обласного значення. Відтак, з урахуванням вимог пункту 4 частини четвертої статті 67 Кодексу об'єднані територіальні громади, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, мають право здійснювати місцеві запозичення відповідно до статей 16 та 74 Кодексу (як міста обласного значення), а тому таке питання не потребує додаткового законодавчого врегулювання» [101]. Так, 1 листопада 2016 року даний законопроект було знято з розгляду. Погодитися з такою позицією Комітету важко, оскільки БК України ні в ч. 4 ст. 67, ні в ст. 16 та 74 БК України не містить визначення статусу ОТГ на рівні міст обласного значення, а відтак це питання все ж потребує законодавчого врегулювання.

Залежно від способу здійснення запозичень, до їх основних форм належать кредити, що залучаються органами місцевого самоврядування від банківських та інших фінансових установ, а також облігаційні позики, що передбачають емісію облігацій внутрішніх місцевих позик. При цьому кожна форма місцевих запозичень має свою сферу застосування. Так, кредити в основному використовуються для фінансування відносно недорогих та короткострокових проектів, а облігаційні позики – для фінансування довгострокових капіталовкладень.

Облігаційна позика як механізм фінансування місцевого економічного розвитку передбачає розміщення облігацій органами місцевого самоврядування на внутрішньому чи зовнішньому фондовому ринку на умовах строковості, платності та поверненості. Облігаційні позики є одним із важливих інструментів фінансування важливих суспільних потреб, таких як розвиток систем електропостачання, водопостачання та водовідведення, транспортних мереж, будівництво житла, закладів освіти, охорони здоров'я, культури та спорту [98].

Для прикладу можна уявити, що певна громада потребує паромної переправи, на будівництво якої у неї немає коштів. Тоді громада створює облігації

– паперові чи електронні – і продає їх усім зацікавленим інвесторам, збираючи потрібну суму. При цьому можна домовитися, що поки облігації не буде погашено, весь грошовий потік від використання переправи піде інвестору. Тобто органу місцевого самоврядування не потрібно буде закладати у бюджеті окремі кошти на погашення облігацій – паромна переправа «заплатить сама за себе». Щоб забезпечити прозорість у механізмі повернення коштів, можна буде сек'юритизувати грошовий потік [98]. Тобто отримані від функціонування паромної переправи кошти надходять на спеціальний рахунок, який не належить ні громаді, ні інвестору. І лише потім з цього рахунку кошти повертатимуться власнику облігацій. Коли таким чином буде сплачено повну вартість цінних паперів, отримані кошти можуть бути скеровані вже на рахунки громади: облігації вважатимуться погашеними. Водночас до витрат, пов'язаних з використанням цього виду фінансування слід зарахувати видатки на фахівця, який готуватиме всі потрібні документи і безпосередньо продаватиме цінні папери. Жодних обмежень щодо відсоткової ставки і терміну погашення облігацій немає – їх визначає ринок. Проте у більшості випадків такі облігації випускаються лише на рік. Адже тільки у такому разі видатки на їхнє погашення можуть бути закладені у річному бюджеті громади.

Найбільш вагому роль у фінансуванні проектів місцевого розвитку займають саме місцеві облігаційні позики. Слід зазначити, що відповідно до Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу, затвердженого рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, до емітентів облігацій належать міські ради, тобто лише вони мають право випускати власні облігації [102]. Відтак, якщо говорити про об'єднані територіальні громади, то їх статус потребує визначення і в питанні здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу.

На сьогодні відкритими є неабиякі можливості для регіонального розвитку, у тому числі й розвитку ОТГ, завдяки доступності здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Кредити міжнародних фінансових організацій – позикові кошти, що

надаються міжнародними фінансовими організаціями на потреби місцевого економічного розвитку. Такі кредити зазвичай характеризуються пільговими умовами кредитування (за зниженими процентними ставками, із пільговим періодом погашення кредиту, тривалим періодом користування залученими коштами тощо), а також цільовим призначенням коштів (у більшості країн Східної та Центральної Європи вони перш за все використовуються для реалізації різноманітних проектів у сфері місцевого економічного розвитку).

Кредити, які надають міжнародні фінансові організації для фінансування місцевого економічного розвитку, виділяються, як правило, у межах затверджених кредитних ліній або програм. Їх надання відбувається двома шляхами: безпосередньо позичальникам або опосередковано через надання кредитів банкам для здійснення ними подальшого кредитування. Часто супроводжуються грантовою підтримкою, технічною допомогою та консультацією, навчанням персоналу. Кошти надаються траншами відповідно до виконаних попередніх робіт, кожна організація має свої вимоги і видає посібники. Зокрема, швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, допомагаючи у забезпеченні питною водою сіл, вимагав, щоб невеличку частку грошей сплатили самі селяни. А що робити, коли у селян немає на це грошей? У Вінницькій області було запропоновано позичати гроші у «Вінницькому обласному фонді сприяння інвестиціям та будівництву» (який є комунальною організацією) під 6% річних. Згодом люди усі ці гроші повернули. Таким чином за 2 роки фонд вклав у подібні проекти близько 2 млн. грн [98].

Крім того, ОТГ мають можливість отримувати грантові та кредитні кошти Європейського Союзу, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), фінансову допомогу міжнародних проектів. Так, проект «Децентралізація – шлях до кращих результатів та ефективності» – DOBRE (Decentralization Offering Better Results and Efficiency – DOBRE) має фінансові ресурси в розмірі 50 млн. дол. на період 2016-2021 рр.: 1 етап – 40 млн. дол. протягом 4 років; 2 етап – 10 млн. дол. протягом 1 року. Виконавцем виступає американська компанія Global Communities, а головним партнером – Всеукраїнська асоціація сільських та

селищних рад (ВАССР). Усі партнери DOBRE підтримуватимуть ОТГ у процесі стратегічного планування за ініціативи громад, результатом якого стане створення та фінансування проектів місцевого економічного розвитку, державно-приватних партнерств, покращення надання послуг, краще управління місцевими фінансами [80]. Для кожної ОТГ визначають індивідуальні потреби та методи роботи. Проект реалізується в 7 цільових областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській. В його рамках за супроводу експертів громадської організації «За прозорі місцеві бюджети!» 50 громад-партнерів «USAID DOBRE» із 7-ми зазначених областей вперше в Україні показали усі видатки та доходи місцевих бюджетів простою та зрозумілою для громадян мовою. Кожна громада розробила та розповсюдила інноваційний інструмент бюджетної інформації та залучення громадян до бюджетного процесу — «бюджет для громадян» [103].

Інший проект – «Підтримка аграрного і сільського розвитку» передбачає 20,6 млн. дол. США фінансового ресурсу на період до 2020 р., його реалізацію забезпечує компанія «Кімонікс Інтернешнл». Метою проекту є підтримка всеохоплюючого, стійкого економічного зростання шляхом сприяння розвитку сільського господарства та створення більш привабливих умов проживання в сільській місцевості України. Проект співпрацюватиме з ОТГ Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької та Луганської областей, які розробили або знаходяться в стані розробки Стратегії та Плану соціально-економічного розвитку, в яких приділено відповідну увагу розвитку місцевої ринкової інфраструктури. Проект сприятиме зростанню експортної конкурентоздатності малих та середніх виробників овочів, фруктів, молока та м'яса, надаючи їм допомогу у впровадженні міжнародних стандартів якості та безпечності продукції, експорті продукції на зовнішні ринки, а також використанні тих можливостей, які надаються в рамках Угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС [83, с. 88-89].

До кредитних механізмів фінансування місцевого економічного розвитку ОТГ належать також місцеві гарантії. Місцеві гарантії – це механізм залучення

позикових ресурсів суб'єктами господарювання, що здійснюють свою діяльність на певній території, у якому місцева рада бере на себе зобов'язання повного або часткового погашення основної суми боргу чи процентних виплат у разі неспроможності такого суб'єкта господарювання виконати свої боргові зобов'язання [98, с. 65-67]. Місцеві гарантії надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення за рішенням органу місцевого самоврядування. Даний механізм широко використовується містами у економічно розвинутих державах для підтримки розвитку місцевого підприємництва.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 07.12.2017 № 2233-VIII [104] за об'єднаними територіальними громадами у п. 5 ч. 4 ст. 67 БК України було закріплено право бути суб'єктом місцевих гарантійних відносин. Згідно з положенням вказаної статті місцеві гарантії надаються відповідно до статті 17 БК України. Відповідно до ч. 2 ст. 17 БК України місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій. Отже, такий суб'єкт як об'єднана територіальна громада у зазначеній статті відсутній. Крім того, в законодавчому визначенні поняття «гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг» у п. 16 ч. 1 ст. 2 БК України ОТГ також відсутні. Норма про те, що місцеві гарантії надаються на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної міської ради, дублюється й у Порядку надання місцевих гарантій, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України [105]. У зв'язку з цим можемо констатувати, що наразі право застосування механізму місцевих гарантій об'єднаними територіальними громадами не є належно забезпеченим на рівні закону.

Для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад є вкрай актуальним запровадження на рівні з міськими радами можливості застосування ними механізму місцевих гарантій, тому дана проблема потребує законодавчого врегулювання. Потрібно поширити механізм здійснення місцевих гарантій на об'єднані територіальні громади шляхом доповнення статті 17 Бюджетного кодексу України окремими положеннями, а саме: поряд із «громадою міста» зазначити «об'єднану територіальну громаду», а поряд з «відповідною міською радою» зазначити «відповідну раду об'єднаної територіальної громади». Такі доповнення дозволили б запровадити можливість застосування механізму здійснення місцевих гарантій ОТГ.

Слід зазначити, що законопроект, націлений врегулювати дані правовідносини, вже було зареєстровано у Верховній Раді України за номером 2949 від 22.05.2015 року – проект Закону України «Про внесення змін до статті 17 Бюджетного кодексу України щодо поширення механізму державних (місцевих) гарантій на суб'єктів господарювання усіх форм власності та на об'єднані територіальні громади» [106]. Проте відповідно до висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету виклад тексту законопроекту потребує уточнення для приведення у відповідність до вимог законотворчої техніки [107]. Таким чином, 03.02.2016 року законопроект було повернуто на доопрацювання ініціатору внесення, а тому на сьогодні проблема залишається актуальною й потребує вирішення.

Отже, Бюджетний кодекс України в ч. 4 ст. 67 визнає за об'єднаними територіальними громадами право бути суб'єктами здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій. Водночас слід констатувати, що в статтях 16, 74 та 17 БК України, які визначають відповідні механізми реалізації права місцевих рад на здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій, такі суб'єкти як об'єднані територіальні громади відсутні. Відтак, існуючу проблему слід вирішити шляхом внесення змін до статей 16 та 74 БК України (щодо здійснення місцевих запозичень ОТГ) та статті 17 БК України (щодо надання місцевих гарантій ОТГ), які передбачають право об'єднаних територіальних громад та їх

органів бути суб'єктами бюджетних правовідносин місцевого кредиту та місцевих гарантійних зобов'язань. Крім того, потрібно доповнити деякі законодавчі визначення понять, пов'язаних зі здійсненням місцевих запозичень та місцевих гарантій, закріплюючи за ОТГ відповідні права в зазначених відносинах, а саме: пункти 16 (гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг), 33 (місьцеве запозичення) та 35 (місьцевий борг) ч. 1 ст. 2 БК України.

РОЗДІЛ 3

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ІНСТИТУТІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ

3.1. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти інституту правового регулювання публічних доходів

Для забезпечення виконання повноважень, соціально-економічного та інфраструктурного розвитку відповідних територій об'єднані територіальні громади повинні бути забезпечені відповідним фінансовим ресурсом. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [29], яким було визначено, зокрема, склад доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад, від 1 січня 2015 року ОТГ отримали можливість власного фінансового забезпечення та стали суб'єктами інституту правового регулювання публічних доходів на законодавчому рівні. Як зазначає Воротіна Н. В., в Україні перші правові кроки у напрямку децентралізації бюджетної системи були здійснені з прийняттям вищезазначеного Закону [108, с. 56].

Доходами бюджету згідно з пунктом 23 ч. 1 ст. 2 БК України є податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ). Відповідно до пункту 1 ч. 4 ст. 67 БК України однією з особливостей формування бюджетів об'єднаних територіальних громад є визначення доходів цих бюджетів відповідно до статей 64 та 69¹ БК України. Норми ст. 64 БК України стосуються формування загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, норми ст. 69¹ визначають надходження спеціального фонду усіх місцевих бюджетів.

Зважаючи на норми ч. 1 ст. 64 та п. 3 ч. 4 ст. 67 БК України та Класифікацію доходів бюджетів [73], до доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад належать:

1) податкові надходження, зокрема 60% податку на доходи фізичних осіб (далі ПДФО); акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів; місцеві податки та збори, зокрема податок на майно та єдиний податок, а також туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; рентні платежі, у тому числі за: користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (зараховується у розмірі 3% до бюджетів ОТГ за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів); за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення та за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; за спеціальне використання води та їх ресурсів тощо;

2) неподаткові надходження, а саме: державне мито, що зараховується за місцем вчинення дій та видачі документів; плата за надання адміністративних послуг, зокрема за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, за скорочення термінів надання послуг у сфері держреєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і держреєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, а також частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей; адміністративні збори за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань та за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; адміністративні штрафи та інші санкції, у тому числі за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів (зараховуються за місцем вчинення порушення), за порушення законодавства про патентування; доходи від власності та підприємницької діяльності, зокрема частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань; концесійні платежі щодо

об'єктів комунальної власності, засновником яких є об'єднані територіальні громади тощо;

3) доходи від операцій з капіталом, зокрема кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

4) офіційні трансферти, зокрема базова дотація, освітня та медична субвенції, додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів [22; 73].

Варто зазначити, що до бюджетів громад, які не об'єдналися, загальнодержавні податки (серед яких і ПДФО) не зараховуються, оскільки Бюджетним кодексом України на них не покладено виконання повноважень, що визначаються функціями держави та делегуються на виконання місцевому самоврядуванню [109, с. 263]. Відтак, забезпечення бюджетів об'єднаних територіальних громад додатковими фінансовими ресурсами є стимулом громад до об'єднання.

Особливістю та відмінністю складу доходів загального фонду бюджетів ОТГ від бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів (ст. 69 БК України) є те, що ОТГ концентрують доходи і виконують повноваження, які належать як місцевим радам (сільським, селищним, міським міст районного значення), так і районним. Зокрема, 60% сплаченого на території ОТГ податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) і 100% адміністративного збору за реєстрацію фізичних та юридичних осіб, які до створення ОТГ надходили до бюджету району, тепер зараховується до бюджету об'єднаної територіальної громади. Районні бюджети повністю втрачають податкові надходження і припиняють виконувати свої повноваження на території об'єднаної громади. Отже, за своїм статусом об'єднані територіальні громади прирівнюються до міст обласного

значення, хоча прямих норм щодо надання ОТГ такого статусу не містить жоден акт законодавства України.

Зміни в перерозподілі фінансових ресурсів на користь ОТГ дають відчутні результати – власні доходи бюджетів ОТГ від 2014 по 2018 рік суттєво зросли. Зважаючи на проведення активних процесів об'єднання територіальних громад у 2015-2017 роках, що стало наслідком розширення їх дохідної бази, показник приросту доходів по відношенню до минулого року по бюджетах ОТГ склав +64,8% (в 1,6 рази). За січень-травень поточного року по 299-ти громадах, які лише в цьому році почали отримувати ПДФО, надходження склали 3,5 млрд грн, що у 2,7 рази більше від обсягу доходів, отриманих ними за 5 місяців 2017 року. Дані щодо надходжень власних доходів 665 ОТГ, які у 2018 році перебувають на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом, подано в табл. 3.1 [110].

Таблиця 3.1

**Надходження власних доходів 665 ОТГ
за січень - травень 2018 р., порівняно з січнем - травнем 2017 р., млн грн [110]**

Платежі до бюджету	665 ОТГ, Всього				з них:							
					366 ОТГ, що об'єдналися у 2015 та 2016 роках				299 ОТГ, що об'єдналися у 2017 році			
	Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення	
2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%	
Всього, із них:	4 509,2	7 431,4	2 922,2	164,8%	3 238,4	3 980,9	742,5	122,9%	1 270,8	3 450,5	2 179,8	271,5%
Податок на доходи фізичних осіб	1 776,6	4 149,8	2 373,2	233,5%	1 776,6	2 260,0	483,4	127,2%	-	1 889,8	-	-
Акцизний податок*	613,7	591,5	-22,2	96,4%	320,4	308,9	-11,5	96,4%	293,3	282,6	-10,7	96,3%
Плата за землю	941,5	1 030,8	89,2	109,5%	491,5	548,2	56,7	111,5%	450,1	482,6	32,5	107,2%
Єдиний податок	934,4	1 222,9	288,5	130,9%	501,7	648,5	146,8	129,2%	432,7	574,4	141,7	132,8%
Податок на нерухоме майно	82,0	136,0	54,0	165,8%	44,9	70,7	25,8	157,5%	37,1	65,3	28,2	175,9%

Крім прямо визначених статтею 64 БК України доходів, до бюджетів ОТГ можуть зараховуватися й інші надходження, передбачені законодавством. Так, постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування у 2018 році [111], який передбачає зарахування частини (13,44 %) зазначеного акцизного податку до загального фонду відповідного бюджету місцевого самоврядування, у тому числі бюджету ОТГ. Розподіл частини акцизного податку з пального між бюджетами місцевого самоврядування відбувається щоденно відповідно до визначеної частки, окремо встановленої для першого та другого півріччя 2018 року. Такі надходження покликані сприяти фінансовому забезпеченню місцевих бюджетів, зокрема бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Водночас, попри значне загальне зростання власних доходів бюджетів ОТГ, існує проблема нерівномірності податкового потенціалу різних ОТГ, зумовлена численними особливостями, які притаманні кожній території, і яку слід сприймати як об'єктивне явище і враховувати під час планування соціально-економічного розвитку території. До основних чинників територіальних відмінностей, які впливають на формування доходів місцевих бюджетів ОТГ, можна віднести: різний рівень економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що склався внаслідок нерівномірності територіального розміщення продуктивних сил, яка зумовлює диференціювання податкової бази регіонів; різноманітність природно-кліматичних умов; різний екологічний стан територій; особливості розташування населених пунктів, насамперед адміністративних центрів; насиченість шляхами сполучення; кількість населення та його віковий характер; сформована протягом минулих періодів мережа об'єктів соціальної та побутової інфраструктури, її поточний стан [112].

Значно успішнішими є окремі громади, великі підприємства-роботодавці яких раніше великою мірою наповнювали районні бюджети податком на доходи фізичних осіб (промислові, енергетичні чи транспортні підприємства,

інфраструктура ключових транспортних магістралей, які проходять їхньою територією (АЗС, готелі, заклади харчування тощо). Наприклад, на Тернопільщині із двадцяти шести об'єднаних громад лише чотири не потребували дотацій із державного бюджету (Байковецька, Заводська, Гусятинська та Васильковецька). І кожна з них мала свій «секрет успіху». Так, найзаможніша Байковецька безпосередньо прилягає до обласного центру, Заводська має на своїй території великий цукровий завод, Гусятинська створена на основі колишнього районного центру, має промислові підприємства та досить великий туристичний потенціал. Відповідно такі ОТГ мають значні надходження ПДФО [113].

Вилучення цих коштів із районних бюджетів загострює проблему дефіциту останніх, а також інших уже створених або потенційних ОТГ на території відповідних районів, адже всі ОТГ незалежно від того, чи успадкували вони від районів основні джерела доходів, мусять перебрати на себе фінансування тих статей видатків, які раніше покривалися з районних бюджетів. Крім того, створення ОТГ загострює проблему місця сплати ПДФО: за місцем роботи чи за місцем проживання, оскільки на низці підприємств, розміщених в «успішних» ОТГ, працює чимало мешканців сусідніх, дотаційних громад, а бюджетоутворюючий податок із їхніх доходів сплачується не там, де їм надаються послуги [113].

Для подолання проблеми нерівномірності фінансового забезпечення окремих громад було запроваджено горизонтальну систему вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за доходами. При цьому вирівнювання здійснюється лише за одним податком – податком на доходи фізичних осіб (ст. 99 БК України), а решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади. Відповідно до ч. 3 ст. 99 БК України при значенні індексу податкоспроможності відповідного бюджету ОТГ більше 1,1 з відповідного бюджету передається реверсна дотація в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1. Реверсна дотація на 2018 рік передбачена для 107 бюджетів ОТГ (503,1 млн грн) [81; 112]. Завдяки цьому механізму менш прибуткові ОТГ мають можливість отримувати базову дотацію, джерелом

фінансування якої серед іншого є отримана від заможніших ОТГ реверсна дотація, з Державного бюджету в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення значення індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9 [22]. Зрозуміло, що самодостатні громади не дуже хочуть ділитися коштами, проте враховуючи те, що наразі важко відійти від утримання менш заможних громад, останнім слід сфокусуватися на розвитку власної інфраструктури, оптимально використовуючи свій ресурсопотенціал та залучаючи інвестиції, аби отримати фінансову незалежність у майбутньому.

Серед факторів, які знижують потенційну дохідність бюджетів ОТГ, слід виокремити небажання окремих ОТГ приєднувати до себе бідні громади. Помилково вважається, що приєднання біднішої громади обов'язково матиме негативний вплив на фінансові показники ОТГ в цілому. Насправді, укрупнення ОТГ має наслідком збільшення чисельності її населення, яке призводить до збільшення обсягу податкових (насамперед, 60% ПДФО) та неподаткових надходжень бюджету відповідної ОТГ, а також розширення її території, за рахунок чого можна отримати додаткові надходження від плати за землю, рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, оренди землі тощо. Ті громади, які мають близько п'яти тисяч населення, як правило, вже не потребують дотацій [114]. Ось чому громадам для розвитку треба нарощувати потенціал, заохочуючи до об'єднання більшу кількість територій та людей, які там проживають.

З отриманням фінансової самостійності на наповненість бюджетів ОТГ значною мірою впливає кадрове забезпечення громади, оскільки надходження до бюджетів власних доходів значною мірою залежать від кадрової роботи. Це доводить досвід Луківської ОТГ Львівської області, де виконання бюджету становило 113%, ПДФО було виконано на 136%, але спостерігався спад надходження плати за землю порівняно із 2015 роком. У цьому експерти вбачають вину недостатньо кваліфікованих кадрів, адже інвентаризація землі, оренда, проведення нормативно-грошової оцінки – усе це їх обов'язки, від якості

виконання яких залежить рівень дохідності бюджету. Крім того, в ОТГ нікуди не поділися невикористані резерви збільшення доходної частини бюджетів — виявлення нелегального землекористування, особливо з боку дрібних сільгоспвиробників і фермерів, укладення договорів оренди земельних ділянок, господарських договорів, узаконення розробки надр, тіньова торгівля алкогольними напоями й тютюновими виробами (адже акцизний податок також надходить до бюджетів ОТГ) [115]. Саме тому громадам треба працювати над вирішенням проблеми недостатності відповідного кадрового потенціалу, зокрема, шляхом використання різноманітних курсів, семінарів та інших форм навчання, які зараз і держава, і міжнародна донорська спільнота пропонують активістам, працівникам виконавчих комітетів колишніх сільських рад та посадовцям органів місцевого самоврядування.

Серед іншого варто зазначити, що в умовах фінансової самостійності об'єднаним громадам слід шукати можливості збільшення фінансових надходжень до бюджетів. Особливо перспективною щодо наповнення місцевих бюджетів видається плата за землю (є другим після ПДФО вагомим джерелом доходів бюджетів ОТГ і відноситься до податку на майно) [110]. Відповідно до положень статті 10 Податкового кодексу України місцеві ради обов'язково установлюють плату за землю та транспортний податок, а також вирішують питання щодо встановлення податку на майно в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. Резервами надходжень завдяки земельному податку можуть бути визнана заборгованість, неправильне визначення площі земельної ділянки, неефективне використання земель тощо. Виявлення таких резервів дозволить скоригувати місцеву політику стосовно управління земельними ресурсами і обрахувати перспективні обсяги надходжень.

Для ефективного планування доходної частини бюджетів ОТГ та реальних можливостей з її розширення органам місцевої влади слід співпрацювати з фіскальними органами з питань визначення кількості осіб, що сплачують податки; обсягу їх нарахувань; забезпечення вчасного і повного виконання платниками

податків своїх податкових зобов'язань; рівня добровільного виконання платниками вимог податкового законодавства; вивчення стану платіжної дисципліни тощо [70, с. 16-17].

Отже, впродовж останніх декількох років в Україні з'явився новий суб'єкт інституту правового регулювання публічних доходів – об'єднана територіальна громада. Дослідження норм бюджетного законодавства свідчить, що ОТГ отримали таку ж дохідну базу, як і міста обласного значення, проте прямі норми щодо надання їм такого статусу відсутні в актах законодавства, що слід визнати прогалиною. До видів доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад належать податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та офіційні трансферти. Об'єднані територіальні громади мають право на отримання базової дотації в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету 0,9; освітньої та медичної субвенції, а також інших субвенцій та дотацій, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів. Водночас об'єднані територіальні громади, індекс податкоспроможності бюджету яких більше 1,1, зобов'язані передавати реверсну дотацію до Державного бюджету в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу.

Всупереч значному загальному зростанню власних доходів бюджетів ОТГ, існує проблема нерівномірності податкового потенціалу різних ОТГ. Запровадивши горизонтальну систему вирівнювання спроможності місцевих бюджетів, що дозволить не вилучати всі надлишкові доходи в заможних громадах і, водночас, відійти від повного утримання менш заможних громад, держава має на меті стимулювати ОТГ до розвитку. Враховуючи те, що наразі важко відійти від утримання менш заможних громад, для отримання фінансової незалежності таких ОТГ сьогодні слід сфокусуватися на їх розвитку, а саме: громадам потрібно нарощувати потенціал, заохочуючи до об'єднання більшу кількість суміжних громад; слід забезпечити відповідний кадровий потенціал; шукати можливості збільшення фінансових надходжень до бюджетів, а також альтернативні джерела залучення фінансових ресурсів; співпрацювати з фіскальними органами.

3.2. Об'єднані територіальні громади як суб'єкти інституту правового регулювання публічних видатків

Прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. мало наслідком, серед іншого, закріплення статтями 89 та 91 БК України видатків за бюджетами об'єднаних територіальних громад. Видатками бюджету згідно з пунктом 13 ч. 1 ст. 2 БК України є кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Видатки бюджетів об'єднаних територіальних громад відповідно до Бюджетного кодексу України поділяються на такі, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів (ст. 91 БК України), та такі, здійснення яких передбачене лише з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад (ст. 89 БК України). З останніми пов'язують здійснення об'єднаними територіальними громадами повноважень, які делегуються державою їм на виконання. Так, відповідно до статті 89 БК України, до видатків, що здійснюються з бюджетів об'єднаних територіальних громад, належать видатки на:

1) освіту: дошкільну; загальну середню; 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); позашкільну освіту; навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; інші державні освітні програми;

2) охорону здоров'я: амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, дільничні лікарні); первинну медичну допомогу (медичні амбулаторії, фельдшерсько-

акушерські і фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та інші заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу); програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти); інші державні програми медичної та санітарної допомоги (територіальні медичні об'єднання, центри медичної статистики, автопідприємства санітарного транспорту, інші програми і заходи); оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, та місцеві програми надання населенню медичних послуг з первинної медичної допомоги населенню; співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад; місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад, і місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення; місцеві програми громадського здоров'я;

3) соціальний захист та соціальне забезпечення: державні програми соціального забезпечення; державні програми соціального захисту; державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян; районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;

4) державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми;

5) фізичну культуру і спорт [21, ст. 89].

У вищезазначеній статті відображено функціональну класифікацію видатків бюджетів [73]. Вони згруповані за функціями, які виконуються ОТГ при здійсненні цих видатків, а саме: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення тощо.

Слід зазначити, що видатки бюджетів громад, що не об'єдналися, обмежуються лише фінансуванням видатків на здійснення самоврядних повноважень, оскільки вони позбавляються права здійснювати повноваження, які можуть бути передані державою на виконання органам місцевого самоврядування. Фінансування делегованих повноважень складає близько 80 % видатків місцевих бюджетів. Відповідно до ч. 1 ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності [14]. На виконання даного положення з державного бюджету до бюджетів ОТГ надходять трансферти, зокрема цільові субвенції, що є основним фінансовим інструментом забезпечення державою переданих місцевому самоврядуванню повноважень.

Забезпечення якісних освітніх послуг є одним із найбільш важливих і соціально чутливих завдань об'єднаних громад. Це найвагоміша за питомою вагою частка видатків місцевих бюджетів ОТГ – видатки на освіту складають близько половини у структурі місцевих бюджетів (у деяких громадах цей показник сягає 75 %). Майже в кожній громаді послуги освіти стосуються не менше 30 % населення громади (діти, їхні батьки, вчителі). Разом із тим для цієї галузі характерна наявність значної кількості проблемних аспектів. Даються взнаки недостатність досвіду управління освітою в новостворених ОТГ, недосконалий механізм фінансового забезпечення галузі та неефективність освітньої мережі [116].

Починаючи з 2015 р. галузь освіти фінансується місцевою владою за рахунок цільової освітньої субвенції (ст.103² БК України), механізм розрахунку якої з того часу змінювався вже декілька разів. У 2018 р. розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснюється на основі нової Формули [117], яка враховує нормативну наповнюваність класів, що дозволяє стимулювати проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів, оскільки відчутною для управління та бюджетної спроможності громад є проблема наявності низки малокомплектних шкіл, собівартість утримання учня в яких значно вища, ніж у середньому в громаді. Такі заклади не задовольняють потреби мешканців у якісних освітніх послугах та впливають на зниження економічної ефективності мережі освітніх установ громади. У листі Міністерства фінансів України від 20.09.2018 р. [118] до відомих облдержадміністрацій, Міністерства освіти і науки України та Асоціації міст України було доведено, що значна кількість місцевих бюджетів має фактичну наповнюваність класів у загальноосвітніх навчальних закладах значно меншу розрахункової, здійснюється надлишкове утримання понад 5 тис. класів, з них у 141 ОТГ – 1 тис. класів, що призводить до неефективного використання коштів в обсязі близько 2 млрд. грн.

У зв'язку з цим у сфері освіти вкрай необхідні реорганізація та оптимізація мережі навчальних закладів та створення базових опорних шкіл з організованим підвезенням до них учнів із малонаселених пунктів (відповідно до ч. 2 ст 13 Закону України «Про освіту» [119] опорний заклад освіти – це заклад загальної середньої освіти, що має зручне розташування для підвезення дітей з інших населених пунктів, забезпечений кваліфікованими педагогічними кадрами, має сучасну матеріально-технічну і навчально-методичну базу та спроможний забезпечувати на належному рівні здобуття профільної освіти). У результаті цього зменшиться обсяг видатків, поліпшиться надання учням якісної освіти та підвищиться економічна ефективність роботи навчальних закладів.

Водночас варто зазначити, що функціонування опорних закладів освіти матиме наслідком потребу в здійсненні додаткових видатків, зокрема на організацію перевезення учнів до місць навчання та будівництво доріг до них.

Статтею 14 Закону України «Про освіту» [119], статтею 21 Закону України «Про загальну середню освіту» [120] та статтею 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14] передбачено забезпечення у територіальній громаді регулярного безоплатного підвезення до місць навчання і додому учнів та педагогічних працівників. На забезпечення виконання вищезазначених норм громади реалізують програму «Шкільний автобус». Так, у Луківській селищній ОТГ Волинської області затверджено програму «Шкільний автобус на 2018 – 2022 роки». Фінансування програми здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету та з інших джерел, що не заборонені законодавством. Обсяг її фінансування уточнюється щороку під час складання проекту місцевого бюджету на відповідний рік у межах видатків [121].

Щодо медичної субвенції, варто зазначити, що у Формулі її розрахунку [86] не враховується ситуація, коли послугами закладів охорони здоров'я, що перебувають на території ОТГ, користується населення, яке мешкає поза її межами. Це створює додаткове фінансове навантаження на місцевий бюджет ОТГ. У зв'язку з цим доцільним вважаємо розробити формулу розподілу обсягу медичної субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам, яка б враховувала вищезазначений фактор.

Крім того, з Державного бюджету у вигляді додаткової дотації на здійснення переданих з Державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (ст.103-⁶ БК України) направляються кошти на ті видатки середньої освіти та охорони здоров'я, які не фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенцій, а саме: поточні видатки середньої освіти, включаючи заробітну плату непедагогічного персоналу, та оплата енергоносіїв в закладах охорони здоров'я. Така дотація покриває додаткові потреби з утримання закладів освіти та охорони здоров'я лише на дві третини, тому громади повинні також залучати власні доходи для фінансування цієї галузі [116].

Варто зазначити, що у 2017 році існував єдиний підхід до розподілу додаткової дотації між усіма місцевими бюджетами, що перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та мали відповідні видаткові

повноваження (крім міст обласного значення). Такий механізм поставив більшість бюджетів, у тому числі бюджети ОТГ, в рівні умови та гарантував спрямування міжбюджетного трансферту до органів місцевого самоврядування. Натомість у 2018 році розподіл додаткової дотації загальним обсягом 16,5 млрд грн (згідно з Додатком 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік») має здійснюватися в областях між відповідними місцевими бюджетами у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, та затверджуватися рішенням про обласний бюджет (ч. 5 ст. 103-^б БК України). Практика такого розподілу показала певні ризики та упередженість. Зокрема, протягом січня-березня ОТГ окремих областей з метою недопущення заборгованості із заробітної плати та енергоносіїв закладів середньої освіти та охорони здоров'я і уникнення соціальної напруги у бюджетній сфері змушені були спрямовувати на ці цілі лише власні ресурси, оскільки їм не була розподілена додаткова дотація [122]. Це обумовило напруженість бюджетів та значно послабило їх фінансову спроможність.

Відповідно до статті 7 Бюджетного кодексу України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (принцип справедливості і неупередженості). Враховуючи цей принцип та потребу реалізувати видаткові повноваження ст. 89 БК України, всі бюджети об'єднаних територіальних громад мають право на отримання частини додаткової дотації. Ігнорування норми Бюджетного кодексу України породжує проблеми щодо повноти та якості фінансового забезпечення делегованих повноважень та нівелює прагнення держави створити умови для поліпшення добробуту населення.

Від механізму розподілу додаткової дотації ОТГ безпосереднього залежить реалізація ними повноважень на здійснення видатків. У зв'язку з цим для забезпечення фінансування видатків об'єднаних територіальних громад, пов'язаних зі здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, слід:

- або повернутися до розподілу додаткової дотації всім бюджетам на центральному рівні з врахуванням резерву для обласних бюджетів (при наявності проблемних бюджетів на рівні області доцільно залишити резерв (наприклад – не більше 15% загального обсягу додаткової дотації, передбаченої для області);
- або унормувати механізм розподілу обласними державними адміністраціями всім відповідним бюджетам області не менше 85% загального обсягу додаткової дотації, що передбачена на регіон, під час формування обласного бюджету на плановий період [122].

Щодо видатків бюджетів ОТГ на власні повноваження, слід зазначити, що серед них важливе місце посідають видатки на утримання апарату управління. Їх питома вага у загальному фонді бюджету коливалася від 3,6 до 43,9%. За оцінками експертів, при більшій фінансовій спроможності бюджету частка видатків на утримання апарату управління буде меншою, оскільки такі витрати (без урахування витрат капітального характеру, пов'язаних із утриманням органів управління) мають відносно усталену величину. Внаслідок цього в бюджетах із більшим ресурсом витрати на апарат управління у відсотковому вираженні є меншими, і такі громади мають можливість спрямувати більше коштів на розвиток своїх територій [123].

Для оптимізації витрат з бюджету ОТГ, утворення відповідних управлінь чи відділів виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади має відбуватися з урахуванням реальних потреб та можливостей, адже створення нових відділів чи управлінь та їх укомплектування також буде збільшувати видатки на функціонування виконавчого органу. Не для всіх об'єднаних громад виникає потреба створювати окремі управління освіти або культури із наданням їм статусу юридичної особи. Так, може виникнути потреба у створенні потужного земельного або юридичного директорату, в утворенні окремих підрозділів певних служб у віддалених від центру населених пунктах тощо. Відтак, слід раціонально використати інтелектуальний потенціал мешканців громади, тим самим оптимізуючи витрати ОТГ.

Вартою уваги проблемою є висока частка поточних видатків більшості бюджетів ОТГ в порівнянні з капітальними та значна розбіжність сум цих видатків із розрахунку на одного мешканця: від 13 гривень до 5,3 тисяч гривень [123]. У зв'язку з цим з метою оптимізації видатків бюджетів керівникам ОТГ слід переглянути структуру видатків ОТГ, провести аналіз можливості скорочення поточних витрат, перерозподілити бюджет на користь капітальних витрат, що дасть економію бюджетних коштів у майбутньому, спрямовувати кошти на вдосконалення галузевої та територіальної структури економіки.

В умовах фінансової децентралізації та передачі великої частини ресурсів на місцевий рівень особливо актуальним є питання побудови системи контролю коштів, адже в новоутворених ОТГ спостерігаються факти витрачання значних коштів громади, зокрема, на утримання апарату місцевої ради. Заступник голови Вінницької обласної державної адміністрації А. Гижко зазначає: «Деяких голів об'єднаних громад на Вінниччині вважають «феодальними князями». У Вінницькій області 24 об'єднані територіальні громади, які включили в себе 65 колишніх громад. Деякі очільники об'єднаних громад встановили собі щомісячні надбавки до зарплат в розмірі 300 %. При такій ситуації контролювати використання коштів місцевого бюджету – не в повноваженнях облдержадміністрації. У зв'язку з цим у Вінницькій облдержадміністрації ухвалили рішення вести моніторинг бюджетів об'єднаних громад, щоб не було порушень. Ми вимагаємо від них віддати на експертизу всі свої бюджети» [124].

За потрібне вважаємо запровадження в ОТГ внутрішнього контролю ефективності витрачання коштів. Для кожної ОТГ доцільно встановити власні обов'язкові процедури публічності і прозорості витрачання бюджетних коштів, які б унеможливили зловживання або принаймні значно ускладнювали їх. Такими процедурами можуть бути: ухвала положення про проведення бюджетних слухань, залучення ЗМІ на основні стадії бюджетного процесу, зокрема прийняття рішення про бюджет ОТГ, періодична публікація підсумків виконання бюджету, обговорення витрат бюджету в населених пунктах за сприяння старост як членів виконавчих комітетів громад, прозорість проведення тендерних закупівель,

випуск інформаційних оглядів щодо цих процедур та розміщення їх у доступних для мешканців місцях, звіти місцевих депутатів і посадових осіб перед виборцями та інші заходи.

Отже, аналіз норм бюджетного законодавства свідчить, що ОТГ отримали такі ж видаткові повноваження, як і міста обласного значення, проте прямі норми щодо надання їм такого статусу відсутні в актах законодавства. За рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуються видатки, делеговані державою їм на виконання, зокрема видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення. У зв'язку з різним рівнем забезпечення об'єднаних територіальних громад та задля виконання покладених на них видаткових повноважень, слід переглянути механізм розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Крім того, невирішеними залишаються питання ефективного використання коштів на розвиток громад та побудови системи контролю цих коштів. У зв'язку з цим з метою оптимізації видатків бюджетів керівникам ОТГ слід переглянути структуру видатків ОТГ, провести аналіз можливості скорочення поточних витрат, перерозподілити бюджет на користь капітальних витрат; утворювати виконавчі органи ради ОТГ з урахуванням реальних потреб та можливостей, аби суттєво не збільшувати видатки на їх функціонування; створити систему внутрішнього контролю ефективності витрачання коштів ОТГ шляхом встановлення власних обов'язкових процедур публічності і прозорості витрачання бюджетних коштів, які б унеможливили будь-які зловживання.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Отже, проведене нами дослідження на тему «Об'єднані територіальні громади як суб'єкт фінансового права» дало можливість сформулювати наступні загальні висновки до роботи:

1. Реформа органів місцевого самоврядування, територіальної організації влади та фінансової децентралізації в Україні зумовила появу нового суб'єкта фінансового права – об'єднаних територіальних громад. На сьогодні визначення поняття «об'єднана територіальна громада» не закріплене в жодному нормативно-правовому акті України. Водночас дослідження законодавства та наукових підходів до визначення родового поняття «територіальна громада» дає підстави сформулювати таке визначення: об'єднана територіальна громада – це створена відповідно до закону та перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей територіальна спільнота, утворена шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих в межах одного або на територіях суміжних районів, яка є первинною (базовою) одиницею в системі адміністративно-територіального устрою та здатна самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, володіє на даній території нерухомим майном, має спільну комунальну власність та бюджет.

2. У ході проведеного нами наукового дослідження було визначено джерела правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад. До таких джерел відносимо закони та підзаконні акти, зокрема Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про співробітництво територіальних громад», «Про регулювання містобудівної діяльності», Бюджетний і Податковий кодекси, постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» та інші нормативно-правові акти. Крім того, законодавство передбачає існування такого локального нормативно-правового акта як статут територіальної громади.

3. У ході дослідження було здійснено видову класифікацію об'єднаних територіальних громад. З'ясовано, що на законодавчому рівні здійснено класифікацію лише за територіальним підходом: сільська, селищна та міська територіальна громада. Крім того, на основі дослідження законодавства можна виділити також об'єднані територіальні громади за критерієм спроможності, відповідності перспективному плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, а також за потребою розширення меж району у зв'язку зі створенням об'єднаної територіальної громади.

4. Вивчення міжнародного досвіду правового регулювання створення та існування об'єднаних територіальних громад дає підстави стверджувати, що абсолютна більшість високорозвинених держав на певному етапі свого розвитку усвідомила потребу в оптимізації територіальної організації держави шляхом інтеграції основних ланок місцевого самоврядування (громад). Для цього були використані два основних методи: стимулювання добровільного об'єднання громад (Чехія, Канада) та адміністративне укрупнення (Польща). Обидва методи поетапно були застосовані в Латвії – застосування такої практики цілком можливе в Україні після завершення добровільного об'єднання територіальних громад. Крім того, як свідчить досвід Франції та Канади, альтернативою об'єднанню громад може стати міжмуніципальне співробітництво.

5. З'ясування правового статусу об'єднаних територіальних громад як суб'єктів бюджетних правовідносин дає можливість стверджувати, що об'єднані територіальні громади виступають повноцінними суб'єктами бюджетного процесу – у всіх відносинах, які виникають на кожній його стадії. До бюджетів об'єднаних громад застосовуються ті ж норми Бюджетного кодексу України, які регулюють питання місцевих бюджетів.

6. Об'єднані територіальні громади наділені правом бути суб'єктами здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій. Водночас правовий механізм реалізації права на здійснення місцевих запозичень та місцевих гарантій на сьогодні відсутній.

7. Об'єднані територіальні громади виступають суб'єктами міжбюджетних відносин як з Державним бюджетом, так і з місцевими бюджетами. Громади, які переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом мають право на отримання базової дотації, освітньої та медичної субвенції, субвенції на формування інфраструктури, а також інших субвенцій та дотацій, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів. Водночас за визначених законодавством умов об'єднані громади зобов'язані передавати реверсну дотацію до Державного бюджету.

8. Дослідження правового статусу об'єднаних територіальних громад як суб'єктів інститутів правового регулювання публічних доходів та видатків дає можливість стверджувати, що об'єднані територіальні громади при здійсненні зазначених правовідносин мають такі ж права й обов'язки, як міста обласного значення. Водночас такий статус об'єднаних громад не закріплений жодним актом законодавства України.

До доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад належать податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та офіційні трансферти. Всупереч значному загальному зростанню власних доходів бюджетів об'єднаних громад, існує проблема нерівномірності їх фінансової забезпеченості. Для подолання такої проблеми громадам слід сфокусуватися на їх розвитку, а саме: потрібно заохочуючи до об'єднання більшу кількість суміжних громад; слід забезпечити відповідний кадровий потенціал; шукати можливості збільшення фінансових надходжень до бюджетів, а також альтернативні джерела залучення фінансових ресурсів.

Об'єднані територіальні громади, крім видатків на здійснення власних повноважень, мають право на здійснення видатків з делегованих державою їм на виконання функцій, а саме: у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення. З метою оптимізації видатків бюджетів громадам слід переглянути їх структуру та провести аналіз можливості скорочення поточних видатків на користь капітальних. Крім того, існує потреба запровадження систем внутрішнього

контролю ефективності витрачання коштів громад шляхом встановлення власних обов'язкових процедур публічності і прозорості витрачання бюджетних коштів, які б унеможливили будь-які зловживання.

9. Об'єднані територіальні громади, які об'єдналися всупереч перспективному плану формування територій громад або за відсутності перспективних планів чи не охоплених ними, розглядаються як позитивні кроки у ході реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, і можуть отримувати інформаційно-просвітницьку, організаційно-методичну підтримку від держави, вони також можуть розраховувати на кошти державного фонду регіонального розвитку для реалізації інвестиційних проектів та програм, кошти міжнародних проектів та програм підтримки децентралізації в Україні. Водночас об'єднані всупереч перспективному плану громади не закріплені бюджетним законодавством, а тому не виступають як суб'єкти міжбюджетних відносин, відносин місцевих запозичень та гарантій, інститутів правового регулювання публічних доходів та видатків. Внаслідок цього вони не мають права на отримання офіційних трансфертів з державного бюджету, а також закріплених джерел доходів та видаткових повноважень, які мають громади, об'єднані відповідно до закону та перспективного плану формування громад.

10. Серед перспективних напрямків удосконалення чинного законодавства у сфері фінансово-правового регулювання об'єднаних територіальних громад в Україні є такі:

- внести зміни до ст. 140 Конституції України, які б остаточно закріпили право громад на об'єднання і визначення розвитку територій;
- доповнити Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про місцеве самоврядування в Україні» визначенням поняття «об'єднана територіальна громада»;
- доповнити Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» положенням щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні – ввести такий вид, як схема планування території об'єднаної територіальної громади;

- доповнити Закон України «Про Генеральну схему планування території України» положеннями щодо визначення пріоритетів, вирішення планування території та вдосконалення систем розселення об'єднаних територіальних громад;
- викласти назви відповідних статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у редакції, яка б врахувала права об'єднаних територіальних громад: зокрема, назву статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти в редакції, яка б врахувала право об'єднаних територіальних громад на здійснення виключної компетенції, а саме: «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад»; включити об'єднані територіальні громади до первинних суб'єктів місцевого самоврядування в статті 6 зазначеного Закону;
- доповнити ч. 4 ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положеннями щодо регламентації умов надання статусу спроможних громадам, утвореним за відсутності перспективних планів чи не охоплених ними;
- внести зміни до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, яке дозволить вирішити питання гарантування державою мінімального розміру фінансової допомоги об'єднаним територіальним громадам та забезпечити рівномірний розподіл субвенції на формування інфраструктури між об'єднаними територіальними громадами, які створені в різні роки;
- доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетний кодекс України положенням про обов'язковість прийняття радою об'єднаної територіальної громади бюджетного регламенту, що дасть змогу членам громади активно долучатися до бюджетного процесу на всіх його стадіях, надавати свої пропозиції щодо бюджету, встановлювати правила участі членів громади в здійсненні оцінки виконання бюджету тощо;
- доповнити Бюджетний кодекс України та Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування

інфраструктури об'єднаних територіальних громад, затверджені постановою Кабінету Міністрів України, положенням, в якому б зазначалося, що об'єднані територіальні громади, які мають окреме джерело державної підтримки у вигляді субвенції на формування інфраструктури, не позбавляються права та є учасниками конкурсу інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку на отримання фінансування з ДФРР;

- внести доповнення до статей 16 та 74 Бюджетного кодексу України (щодо здійснення місцевих запозичень) та статті 17 Бюджетного кодексу України (щодо надання місцевих гарантій), а також до законодавчих визначень понять у п. 16 (гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг), 33 (міське запозичення) та 35 (міський борг) ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, які передбачають право об'єднаних територіальних громад та їх органів бути суб'єктами бюджетних правовідносин місцевих запозичень та місцевих гарантій;

- внести зміни до ч. 5 ст. 103-⁶ Бюджетного кодексу України, які передбачають перегляд механізму розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, а саме: повернення до розподілу додаткової дотації всім бюджетам на центральному рівні з врахуванням резерву для обласних бюджетів (при наявності проблемних бюджетів на рівні області доцільно залишити резерв (зокрема, не більше 15% загального обсягу додаткової дотації, передбаченої для області); або унормування механізму розподілу обласними державними адміністраціями всім відповідним бюджетам області не менше 85% загального обсягу додаткової дотації, що передбачена на регіон, під час формування обласного бюджету на плановий період;

- у Бюджетному кодексі України слід визначити статус об'єднаних територіальних громад на рівні міст обласного значення;

- у Бюджетному кодексі України слід визначити права та обов'язки у бюджетному процесі об'єднаних громад, утворених всупереч перспективному

плану, та громад, утворених за відсутності перспективних планів чи не охоплених ними;

- розробити формулу розподілу обсягу медичної субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам, яка б враховувала ситуацію, коли послугами закладів охорони здоров'я, що перебувають на території об'єднаної територіальної громади, користується населення, яке мешкає поза її межами;

- прийняти Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який на законодавчому рівні визначить статус об'єднаної територіальної громади як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, регламентує порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі об'єднаних громад, та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51-57.
2. Панейко Ю. І. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. Львів : Літопис, 2002. 195 с.
3. Молодожен Ю. Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України / Ю. Б. Молодожен // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету. 2006. № 2. С. 347–352.
4. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970—1980.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. ст. 91.
6. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження. / П. Ф. Гураль - Львів: ЛЬВДУВС. «Край». 2008. 468 с.
7. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. М. Альошина ; організовано спеціально НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 20 с.
8. Бодрова І.І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади / І.І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Х. : Право, 2004. Вип. 7. С. 62-73.
9. Тимечко І. Р. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України / І.Р. Тимечко // Науковий вісник Мукачівського державного університету. Сер. : Економіка. 2017. Вип. 1. С. 164-170.

10. Корнієнко М.І. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується / М.І. Корнієнко // Місцеве та регіональне самоврядування України. К., 1994. Вип. 4(9). С. 17-21.
11. Кампо В.М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В.М. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1993. № 1-2. С. 70-71.
12. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник / Ю.А. Тихомиров. М.: БЕК, 1995. 496 с.
13. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст.170.
15. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики / О.Г. Остапенко, Т.М. Барановська // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?p=1&z=909>.
16. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад: зміст і основні підходи / Т. М. Барановська // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 16. С. 71-74.
17. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В.І. Кравченко. К.: Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.
18. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О.В. Батанов / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
19. Токвіль А. Демократия в Америке. М, 1992. 456 с.
20. Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії / О. Ю. Мороз // Демократ. врядування : електрон. наук. фах. видання. 2008. Вип. 2. URL: www.nbu.gov.ua.

21. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 // Офіційний вісник України. 2015. № 33. ст. 963.
22. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. ст. 572.
23. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. // Урядовий кур'єр. 2014. № 67.
24. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. ст. 1167.
25. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14. № 15-16. № 17. ст. 112.
26. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 111-120 : URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16.
27. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 08.09.2016 №1509-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 42. ст. 702.
28. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26.11.2015 № 837-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 1. ст.11.
29. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 12. ст. 76.
30. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 №156-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. ст.90.

31. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 26.11.2015 № 835-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 2. ст.17.
32. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
33. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 3. ст. 30.
34. Розвиток мережі ЦНАП за III квартал 2018 року. Портал реформи адміністративних послуг. URL: <http://cnap.in.ua/розвиток-мережі-цнап-за-iii-квартал-2018-р/>.
35. В Кіптівській об'єднаній громаді розпочав роботу модернізований ЦНАП за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади: URL: <https://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/7129>.
36. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України України. 2011. № 34. ст. 343.
37. Ткачук А. Ф. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 96 с.
38. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 30. ст. 204.
39. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на

- територіях суміжних районів : Закон України від 14.03.2017 № 1923-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 17. ст. 203.
40. Скупченко Д.О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні / Д.О. Скупченко // Теорія та практика державного управління. 2017. № 2 (57). С.1-7.
41. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 9.02.2017 № 1851-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 13. ст. 144.
42. Статут Золотопотіцької селищної об'єднаної територіальної громади. Офіційний сайт Золотопотіцької ОТГ. URL: <https://zolotopotickagromada.gov.ua/statut-19-44-10-04-02-2016/>.
43. Статут Михайло-Коцюбинської селищної об'єднаної територіальної громади. Офіційний сайт Михайло-Коцюбинської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://mkocubynska-gromada.gov.ua/statut-otg-17-29-30-19-04-2017/>.
44. Статут Шполянської міської об'єднаної територіальної громади. Офіційний сайт Шполянської ОТГ. URL: <http://shpola-otg.gov.ua/gromada/statut-gromady/>.
45. Корнієнко М. І. Муніципальне право України: концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М. І. Корнієнко. К. : Алерта, 2005. 144 с.
46. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 22.02.2018. Офіційний веб-портал Верховної Ради України: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.
47. Об'єднані територіальні громади: наразі більше шкоди, ніж користі. Радіо Свобода: URL: <https://www.radiosvoboda.org>.
48. Узаконена (не)спроможність. Економіка регіону: URL: https://dt.ua/economics_of_regions/uzakonena-ne-spromozhnist-.html.
49. У нас утворилися громади, які не відповідають перспективному плану, – експерт. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6433?page=167>.

50. Боголіб М. А. Міжнародний досвід забезпечення соціально-економічних потреб територіальних громад / М. А. Боголіб // Економічний вісник університету. 2016. Вип. 31(1). С. 126-130.
51. Алфьоров С. В. Особливості устрою та функціонування територіальних громад країн-членів ЄС / С. В. Алфьоров // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. 2013. Вип. 37. С. 181-189.
52. Польський досвід: спроможність гмін. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7060>.
53. Чи було полякам легко робити децентралізацію. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади: URL: <https://decentralization.gov.ua/news/2547>.
54. Бугіль С.Я., Степанюк Л.І. Ефективність функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації публічних фінансів / Бугіль С.Я., Степанюк Л.І. // «Молодий вчений». № 2. 2018. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/2/87.pdf>.
55. Канавець М. В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації публічної влади на місцевому і регіональному рівнях / М.В Канавець // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. 2015. № 119. С. 103-109.
56. Нападовська Г. Ю. Міжнародний досвід формування та просторове впорядкування. URL: http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/123456789/3816/1/Napadovskaya_s%20Гомель.pdf.
57. Чепель О.Д. Децентралізаційні процеси в Україні та Латвії: порівняльне дослідження / О.Д. Чепель / *Науковий фаховий журнал «Право і суспільство»* 2017. №1. С. 52-56.
58. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки / А.Ф. Ткачук. К.: Легальний статус. 2015. 56 с.
59. Реформа, якої не уникнути Україні: 10 прикладів об'єднання громад у країнах Європи. Європейська правда. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/27/7075538/>.

60. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу / Л. Л. Прокопенко // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 93-101.
61. Територіальна громада: Досвід Чехії у реформуванні громад базового рівня. Світ і люди. URL: http://dgykotin.blogspot.com/2014/01/blog-post_13.html.
62. Марку Жерар. Реформа місцевого самоврядування у Франції як поглиблення міжмуніципального співробітництва / Жерар. Марку // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. 2011. Вип. 2. С. 136-145.
63. Дюран В. Э. Местные органы власти во Франции: монография / В. Э. Дюран. М., 2007. 211 с.
64. Алексеев І. В. Бюджетний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів: Монографія. / І. В. Алексеев, Г. С. Лопушняк, М. В. Ливдар. Львів : Ліга-Прес, 2014. 248 с.
65. Объединение общин или межмуниципальное сотрудничество: Опыт Канады для Украины. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2017/07/5/7148494/>.
66. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации / совместные исследования германских, российских, монгольских и киргизских ученых. М.: Изд-во РАГС, 2007. 384 с.
67. Бугай С. М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С.М. Бугай, Я.Ф. Жовнірчик // Продуктивні сили України. 2009. № 1. С. 126-134.
68. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
69. Пришва Н. Ю. Питання правового регулювання бюджетної системи України / Н.Ю. Пришва // Вороновські читання (Фінансове право: сучасний стан та перспективи): матеріали міжнар. наук.-практ. конф, м. Київ, 5 жовтня 2016 р. /

- [Редкол.: А. П. Гетьман, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.] Київ : Асоціація фінансового права України, 2016. С. 207-210.
70. Овчаренко Т. Особливості формування та виконання бюджету об'єднаної територіальної громади / Т. Овчаренко, А. Бочі, В. Поворозник // Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД): URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/t_ormuvannya_vikon_budjet_final.pdf?fbclid=IwAR1z9o48IKMyMOQi3qQr2LqR5zlk5Pj1FtTNZBEhY2GVXf1ov1BPuGALx6E.
71. Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 17.07.2015 № 648 // Офіційний вісник України. 2015. № 66. стор. 153.
72. Участь старости в бюджетному процесі. Центр розвитку місцевого самоврядування: URL: http://lgdc.org.ua/sites/default/files/library/uchast_starosty_v_byudzhetnomu_procesi.pdf.
73. Про бюджетну класифікацію: Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 // Баланс-Бюджет. 2011. № 6. стор. 17.
74. Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 №793. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17>.
75. Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання: Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 // Офіційний вісник України. 2014. № 79. стор. 54.
76. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938 // Офіційний вісник України. 2012. № 72. стор. 239.
77. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 // Офіційний вісник України. 2014. № 79. стор. 49.

78. Бюджетний процес в об'єднаних громадах. Центр розвитку місцевого самоврядування. URL: http://lgdc.org.ua/sites/default/files/library/26.06.byudzhetnyy_proces.pdf?fbclid=IwAR0HCxGTYcflAvBucdH4TAPM99_etF6p4N3oC_tL8LrU9zJAvdc87rM2jIk.
79. Щодо добровільного об'єднання територіальних громад: Лист Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01.09.16 № 7/13-10903. URL: <http://vobu.ua/ukr/documents/item/lyst-minrehionu-ukrainy-vid-010916-r-7-13-10903>.
80. Проблеми децентралізації, або як відбувається об'єднання громад на Донеччині. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/5221>.
81. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 № 2246-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 3-4. ст.26.
82. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 3. ст. 31.
83. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / [Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук]. К.: 2017. 119 с.
84. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: міжбюджетні трансферти. Частина II. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6571>.
85. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за I півріччя 2018 року. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9680>.
86. Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 618 // Офіційний вісник України. 2015. № 69. стор. 133.

87. Про внесення змін до Порядку та умов надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 № 574 // Офіційний вісник України. 2017. № 67. стор. 29.
88. Урядовий портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України : URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250190663>.
89. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 № 1132 // Офіційний вісник України. 2010. № 96. стор. 23.
90. Проект Закону про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст від 30.03.2018 № 8213 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63767.
91. Об'єднані громади знатимуть, скільки інфраструктурної субвенції отримуватимуть, - у Верховній Раді зареєстровано відповідний законопроект. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8616>.
92. Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 № 196 // Офіційний вісник України. 2015. № 30. стор. 65.
93. З державного фонду регіонального розвитку виділено 129,5 млн. грн.!. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Державний фонд регіонального розвитку. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/region-news?NID=1591>.
94. Проекти об'єднаних громад обов'язково мають брати участь у конкурсі на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку, - В'ячеслав

- Негода. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади.
URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1490>.
95. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 № 196 // Офіційний вісник України. 2015. № 30. стор. 65.
96. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 № 200 // Офіційний вісник України. 2016. № 24. стор.50.
97. Сударенко О. В. Об'єднані територіальні громади – новий суб'єкт бюджетного права // О. В. Сударенко // Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 12-13 травня 2017) – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права». 2017. С. 71-73.
98. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю .Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович] К. : 2017. 107 с.
99. Заброцька О. В. Особливості формування та виконання місцевих бюджетів : методичні рекомендації до виїзного одноденного навчального семінару / О. В. Заброцька. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. 24 с.
100. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (урівняти в правах громади міст з іншими громадами відносно місцевих запозичень) від 30.03.2016 № 4337 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58577.
101. Про розгляд законопроекту № 4337 від 30.03.2016 р.: Висновок Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (засідання 13.07.2016 року (протокол № 64) // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58577.

102. Про затвердження Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 29.04.2014 № 578 // Офіційний вісник України. 2014. № 46. стор. 24.
103. Громади-партнери програми USAID DOBRE відкрили свої бюджети у доступній для громадян формі. Децентралізія влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9933>.
104. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 07.12.2017 № 2233-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 2. ст. 8.
105. Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2012 № 541 // Офіційний вісник України. 2012. № 45. стор. 160.
106. Про внесення змін до статті 17 Бюджетного кодексу України (щодо поширення механізму державних (місцевих) гарантій на суб'єктів господарювання усіх форм власності та на об'єднані територіальні громади): Проект Закону від 22.05.2015 № 2949 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55318.
107. Про розгляд законопроекту № 2949 від 22.05.2015: Висновок Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (№ 04-13/3-2286 (218406) від 02.09.2015) // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55318.
108. Воротіна Н. В. Деякі теоретичні та правові питання децентралізації бюджетної системи України / Н.В. Воротіна // Вороновські читання (Фінансове право: сучасний стан та перспективи): матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 5 жовтня 2016 р. / [Редкол.: А. П. Гетьман, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.] Київ : Асоціація фінансового права України, 2016. С. 53-57.

109. Козачишина Т. О. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад / Т. О. Козачишина // «Молодий вчений». 2017. № 2. С. 262-267.
110. Фінансові результати місцевих бюджетів за 5 місяців 2018 року. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9047>.
111. Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування у 2018 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2018 № 116 // Офіційний вісник України. 2018. № 23. стор. 111.
112. Чи є фінансово спроможними громади, які отримують дотацію з державного бюджету: коментар експерта. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7991>.
113. Децентралізація: перетягування ковдри. Тижень.ау. URL: <http://m.tyzhden.ua/publication/191040>.
114. Децентралізація під мікроскопом: аналіз плюсів та мінусів для об'єднаних громад. Децентралізація влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/2101>.
115. Пишник Я. М. Я шокована виконанням бюджетів об'єднаних громад. ЗІК. URL: https://zik.ua/news/2017/02/24/yaroslava_pyshnyk_ya_shokovana_vykonannya_byudzhetiv_obiednanyh_gromad_1049709.
116. Гончаренко М.В. Особливості фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/3/01.pdf>.
117. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 № 1088 // Офіційний вісник України. 2018. № 7. стор. 35.

118. Щодо освітньої субвенції: Лист Міністерства фінансів України від 20.09.2018 № 07010-07-21/24561. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/deficyt-osvitnoyi-subvenciyi-maye-pokryvatys-u-mezhah-regionu-za-koshty-oblasnyh-byudzhetiv>.
119. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38-39. ст.380.
120. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України України. 1999. № 28. ст.230
121. Програма «Шкільний автобус». Офіційний сайт Луківської об'єднаної територіальної громади. URL: <http://lukivska.gromada.org.ua>.
122. Механізм розподілу додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я в областях: погляд експертів. Децентралізія влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8790>.
123. 20 лідерів ОТГ та що є визначальним критерієм для сталого розвитку громад, - дослідження спроможності громад від Яніни Казюк. Децентралізія влади. Офіційний сайт щодо децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/5981?page=201>.
124. Пальчук В. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації / В. Пальчук // *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 6. URL: http://www.nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2781:vpliv-detsentralizatsiji-na-posilennya-platospromozhnosti-mistsevikh-byudzhetiv&catid=8&Itemid=350.