

УДК 338.439.02:330.342.146

**Рошило В.І.**  
*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи та підприємництва  
Чернівецького торговельно-економічного інституту  
Київського національного торговельно-економічного університету*

## ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### FORMATION OF POWERED TERRITORIAL GROUPS IN THE CONTEXT OF BUDGET DECENTRALIZATION

#### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена розгляду особливостей законодавчо-нормативної бази, що регламентує процес формування спроможних територіальних громад. Проведений моніторинг фінансової самодостатності бюджетів об'єднаних територіальних громад Чернівецької області. Визначено досягнення реформи місцевого самоврядування у частині ефективності управління бюджетними ресурсами об'єднаних територіальних громад. Виокремлено проблемні аспекти фінансового забезпечення виконання функцій органами місцевої влади. Запропоновано шляхи удосконалення територіальної організації влади на засадах децентралізації та побудови фінансово самодостатніх територіальних громад:

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, бюджети об'єднаних територіальних громад, фінансова децентралізація, доходи бюджету, міжбюджетні відносини.

#### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена рассмотрению особенностей законодательно-нормативной базы, которая регламентирует процесс формирования состоятельных территориальных обществ. Проведен мониторинг финансовой самодостаточности бюджетов объединенных территориальных обществ Черновицкой области. Определено достижение реформы местного самоуправления в части результатов эффективности управления бюджетными ресурсами объединенными территориальными обществами. Выделены проблемные аспекты финансового обеспечения выполнения функций органами местной власти. Предложены пути совершенствования территориальной организации власти на принципах децентрализации и построения финансово самодостаточных территориальных обществ:

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, бюджеты объединенных территориальных обществ, финансовая децентрализация, доходы бюджета, межбюджетные отношения.

#### ANNOTATION

The article is devoted to the consideration of the peculiarities of the legislative and regulatory framework governing the formation of capable territorial communities. The monitoring of financial self-sufficiency of the budgets of the combined territorial communities of Chernivtsi region was carried out. The achievements of local self-government reform in the part of the results of the efficiency of management of budget resources by the united territorial communities were determined. The problematic aspects of financial support for the functions of local authorities are singled out. The ways of improving the territorial organization of power on the principles of decentralization and construction of financially self-sufficient territorial communities are proposed.

**Keywords:** local self-government bodies, budgets of united territorial communities, financial decentralization, budget revenues between budget relations.

**Постановка проблеми.** Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення: створення

та підтримку життєвого середовища, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Формування спроможної територіальної громади – це створення належних умов для органів місцевого самоврядування самостійно (за рахунок власних ресурсів) вирішувати питання місцевого значення шляхом наділення територіальних громад більшими ресурсами та мобілізації внутрішніх резервів. Об'єднання територіальних громад є найпершим етапом загальної реформи з децентралізації влади й одним з елементів реформи адміністративно-територіального устрою, що є основою для подальшого впровадження реформ. Основна мета реформи – передання широкого кола повноважень від призначених до обраних органів влади, а водночас передання їх від рівня центральної влади на рівень максимально наближений до споживача послуг, тобто громадянина та громади [5, с.18]. Для того, щоб таке передання повноважень була можливим, потрібно створити первинне територіальне об'єднання спроможне виконувати всі покладені на них обов'язки і надавати якісні послуги населенню. Створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) передбачає подолання багатьох проблемних аспектів, а саме: залежність територій від центру; інфраструктурна та фінансова слабкість громад; деградація сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо. Трансформаційні зміни місцевих фінансів в умовах децентралізації вимагають утворення спроможних територіальних громад, що можливе за умови їх укрупнення та підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо наповнення свої бюджетів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика становлення системи місцевого самоврядування в Україні та пошук ефективних шляхів забезпечення фінансової автономії територіальних громад розглядалися в наукових працях таких вітчизняних науковців: Й. Бескида, С. Буковинського, С. Булгакової, О. Василика, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Лук'яненко, І. Луніної, В. Опаріна, Ц. Огонь, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка,

І. Руденко, С. Слухая, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Віддаючи належне значному доробку науковців та враховуючи важливість результатів останніх, необхідно зазначити, що і досі в умовах децентралізації влади в Україні актуальним залишається питання удосконалення законодавчого забезпечення процесу формування фінансово спроможних територіальних громад, що виникають у процесі їх добровільного об'єднання.

**Мета статті** полягає в дослідженні проблемних питань реалізації реформи місцевого самоврядування та обґрунтуванні напрямів удосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, спрямованої на формування спроможних та самодостатніх об'єднаних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Одним із важливих результатів децентралізації є зростання спроможності громад залучати й ефективно використовувати ресурси. Спроможною територіальною громадою є така, в якій місцеві джерела наповнення бюджету (інфраструктурні та кадрові ресурси) є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. До реформи в Україні існувало 11 520 територіальних громад (458 міських, 783 селищних, 10 279 сільських). Після завершення об'єднувального процесу має стати близько 1 500 мпогужних громад. До початку реформи у 92% сільських громад проживало менше 3 000 жителів. Майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Це призводить до того, що більше половини сільських громад були дотаційними на 70%. А 483 територіальні громади на 90% утримувались за рахунок держави [1].

На виконання Плану заходів із реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Відхід від централізованої системи державного управління, створення належних умов для розвитку спроможного місцевого самоврядування зумовив прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який передбачає укрупнення територіальних громад та делегування частини повноважень органів державної влади місцевим радам. Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) для забезпечення реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 р.(далі – Методика)). Саме

ці акти визначають те, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, і відповідного фінансування [2].

Об'єднані територіальні громади отримують увесь спектр повноважень, які сьогодні мають міста обласного значення. До власних повноважень об'єднаних територіальних громад належать такі: планування розвитку громади та формування бюджету; економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами і тими, які знаходяться за межами населених пунктів, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію; розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг, тепло-, газопостачання і водовідведення; благоустрій території; організація пасажирських перевезень на території громади; громадська безпека силами місцевої (муніципальної) міліції, пожежної охорони. Делеговані повноваження об'єднаних територіальних громад передбачають соціальну допомогу через територіальні центри (в громадах); адміністративні послуги через центри надання (в громадах); управління школами та дитсадками; первинну медичну допомогу; утримання та організацію клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків. Таким чином, розподіл повноважень – це один із головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень мають мати ті органи влади, які є найближчими до людей і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним.

Отже, в спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних громадянам публічних послуг, тобто бути спроможним адміністративним центром з надання послуг населенню.

Об'єднані територіальні громади отримують значні фінансові ресурси. Основні з них такі: 60% податку на доходи фізичних осіб, 25% екологічного податку, акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Крім того, об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і вони будуть отримувати такі трансферти з держбюджету: базову дотацію (для горизонтального вирівнювання податко-спроможних територій); субвенцію на здійснення державних програм соціального захисту; до-

даткову дотацію на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг установлених державою; освітню субвенцію; медичну субвенцію; субвенцію на формування інфраструктури згідно з планом економічного розвитку території громади. Загальний обсяг зазначених субвенцій визначається Законом про Державний бюджет України на відповідний рік і розподіляється між бюджетами територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної громади та кількості населення у такій територіальній громаді з рівною вагою цих факторів. У місцевих радах, які не об'єднуються в громади, доходи залишаються такими ж, як сьогодні. Такі ради не матимуть прямих міжбюджетних відносин у частині базової дотації та перерахованих субвенцій.

Для стимулювання створення об'єднаних територіальних громад Кабінет Міністрів України вже зараз розширив список міст, які можуть здійснювати зовнішні запозичення. Це право поширюється на всі об'єднані територіальні громади. Обслуговування боргу за зовнішнім запозиченням є захищеною статтею видатків бюджету. Громада отримує можливість використання коштів Державного Фонду регіонального розвитку для формування інфраструктури об'єднаної територіальної громади згідно з планом соціально-економічного розвитку. Крім того, громада самостійно визначає пріоритети, планує власний економічний розвиток та залучення інвестицій, а також формує свій бюджет. Органи місцевої влади мають виключне право встановлювати ставки та пільги на місцеві податки та збори. Таким чином, об'єднані територіальні громади отримали можливості більш повного впливу на місцеве оподаткування та збільшили свої фінансові ресурси. Однак варто констатувати, що делеговані державою повноваження без фінансового обрахунку соціальних стандартів і нормативів залишаються проблемою. ОТГ стосовно цього все одно в більш вигідному становищі, ніж громади, які не об'єдналися.

Чернівецька область є найменшою в Україні, при цьому наші об'єднані громади є достатньо спроможними. У загальноукраїнському рейтингу щодо процесів децентралізації Чернівецька область посіла сьоме місце. Проте моніторинг виконання доходної частини місцевих бюджетів Чернівецької області засвідчив її дотаційність.

У 2018 році об'єднані територіальні громади Чернівецької області отримають близько 900 млн. грн. трансфертів, із них освітньої субвенції – 544 млн. грн., медичної субвенції – 192 млн. грн. та базової дотації – 164 млн. грн. Кіцманська об'єднана територіальна громада стала першою у Чернівецькій області, яка не отримуватиме базової дотації, а віддаватиме кошти розміром 1,4 млн. грн. до Держбюджету у вигляді реверсної дотації. Розмір податку на доходи фізичних осіб на одного жителя, який

буде зібраний у цій громаді, є вищим за загальноукраїнський.

У Чернівецькій області на 1 січня 2018 року утворено 26 об'єднаних територіальних громад, багато з них об'єднало два-три населені пункти. Такі громади є, як правило, нечисленними і потребують подальшого укрупнення. Об'єднанні територіальні громади охоплюють майже 37% території області та 29% населення. Найбільша ОТГ – Сторожинецька (об'єднала районний центр і 12 сіл району, населення – 39 175 осіб), найменша – Усть-Путильська ОТГ (об'єдналися 2 села, населення – 2 227 осіб). Із 516 тис. жителів сільської місцевості області в ОТГ проживає 195 709 осіб, тобто кожен 3 житель. У всіх районах є громади (за винятком Кельменецького району).

Фінансова спроможність громад різна. Найменший рівень дотаційності (питома вага базової дотації у доходах) має бюджет Сокирянської ОТГ – 5,5%, Глибоцької ОТГ – 6,8%, найбільший бюджет Чудейської ОТГ – 48,4%.

Якщо в 2016 році власні доходи ОТГ склали 98 млн. 966 тис. грн., то 2017 року вони становили уже 137 млн. 168 тис. грн.

Найбільший ріст власних доходів спостерігається у Глибоцькій ОТГ. У 2016 році, громада отримала 22 млн. 108 тис. грн., а уже 2017 року – 31 млн. 910 тис. грн. Найбільший відсоток у структурі власних доходів (53%) складає податок на доходи фізичних осіб – 16 млн. 969 тис. грн. та місцеві податки (20,4%), тобто 4 млн. 256 тис. грн. За підсумками 2017 року другою у рейтингу є Сокирянська ОТГ, адже за рік власні надходження громади зросли на 7 млн. 655 тис. грн. Із 20 млн. 583 тис. грн. у 2016 році до 28 млн. 238 тис. грн. у 2017 році. Найбільше доходів громада отримала за рахунок податку на доходи фізичних осіб – 14 млн. 831 тис. грн. у 2017 році (52,5% із загальної суми доходів). Третьою у рейтингу громад є Великокучурівська. За рік власні доходи громади зросли на 5 млн. 101 тис. грн. (із 10 млн. 110 тис. грн. до 15 млн. 211 тис. грн.). У структурі власних надходжень найбільшу частку складають місцеві податки – 6 млн. 454 тис. грн.. Найменший ріст доходів бюджету за минулий рік відбувся у Вашковецькій ОТГ Сокирянського району (власних надходжень побільшало лише на 1 млн. 590 тис. грн. і на кінець 2017 року власні доходи склали 6 млн. 833 тис. грн.) та Волоківській ОТГ (з 8 млн. 965 тис. грн. у 2016 році до 10 млн. грн. у 2017).

За 2017 рік план по надходженню власних доходів в цілому по всіх ОТГ Чернівецької області виконано на 105,6%, загальна сума перевиконання склала 14,2 млн. грн. Найбільший відсоток виконання в ОТГ с. Вашківці Сокирянського району – 120,3%, найменший – в ОТГ м. Сторожинець – 101,1%. В абсолютних сумах найбільше перевиконання бюджету досягли ОТГ – смт. Глибока 1,9 млн. грн., м. Вижниця

ця – 1,5 млн. грн., с. Волока – 1,5 млн. грн., с. Великий Кучурів – 1,4 млн. грн. Найбільший ріст доходів (без урахування між бюджетних трансфертів) за минулий рік відбувся у Великокучурівській ОТГ – на 67%, у Красноільській ОТГ бюджет за рік зріс на 63%, у Недобоївській – майже на 59%. У середньому по громадах ріст доходів за минулий рік склав 40%. Єдина ОТГ, в якій доходи за минулий рік не досягли рівня 2016 року – Усть-Путильська. Якщо 2016 року громада отримала 4 млн. грн., то 2017 – 3 млн. 929 тис. грн. Зменшення власних доходів порівняно з 2016 роком допустила тільки Усть-Путильська ОТГ, у зв'язку із законодавчими змінами щодо справляння лісового збору за санітарну вирубку лісів, який зараховується до місцевих бюджетів [3].

Основна дохідна частина бюджету громад Чернівецької області формується за рахунок таких податків, як податок із доходів фізичних осіб (близько 54% у бюджетах ОТГ), плата за землю (12,3%), єдиний податок (13,6%). При аналізі виконання доходної частини бюджетів сільських рад Чернівецької області, що не об'єдналися в ОТГ, спостерігається по більшості бюджетів значне їх недовиконання. До того ж, коли виконання сільських бюджетів за доходами, становить більше 100% (власні надходження) асигнувань із цих коштів не вистачає в більшості навіть на забезпечення видатками з утримання апаратів управління сільських рад.

Із збільшенням доходів місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад Чернівецької області у 2017 році (проти минулорічних на 83,7 млн. грн.) збільшились на 484 грн. доходи у розрахунку на одну особу (з 1199 грн. за 2016 рік, до 1683 грн. за 2017 рік). Найбільше доходів у розрахунку на одну особу по ОТГ смт. Глибока – 2936 грн., с. Тереблече – 2715 грн., м. Сокиряни – 2538 грн., м. Вижниця – 2474 грн., м. Сторожинець – 1899 грн., с. Усть-Путила – 1757 грн., с. Волока – 1630 грн., с. Вашківці – 1403 грн., м. Вашківці – 1341 грн., с. Мамалига – 1383 грн.

Об'єднані територіальні громади Чернівецької області у 2017 році змогли спрямувати кошти на проведення капітальних видатків у сумі 141 269,3 тис. грн., що в розрахунку на 1 жителя становить 817,1 гривень. За напрямками видатків найбільше бюджетних коштів об'єднаних територіальних громад витрачається на освіту – 57%, утримання апаратів органів місцевого самоврядування – 8%, медицину – 5%, культуру – 3,5%, ЖКГ – 2,5%. Громади витрачатимуть близько 20% на виконання спеціальних програм у різних сферах.

Об'єднані територіальні громади Чернівецької області отримали субвенцію з державного бюджету на формування інфраструктури у сумі 61,9 млн. грн. Із кінця червня по грудень 2017 року Чернівецькою обласною державною адміністрацією розглянуто 84 проектні заявки на проекти, які можуть реалізовуватись за

кошти інфраструктурної субвенції в 2017 році та надано позитивні висновки. Найбільший обсяг субвенції отримала Сторожинецька ОТГ – 11,2 млн. грн., найменший – Глибоцька ОТГ (1,1 млн. грн.). Станом на 1 січня 2018 року об'єднаними територіальними громадами освоєно 59,4 млн. грн., що складає 96% від загальної суми субвенції. Крім того, об'єднаними громадами було виділено 1,7 млн. співфінансування з власних бюджетів, із яких 1,1 млн. уже профінансовано, решту коштів планується освоїти в січні-лютому 2018 року після остаточного завершення робіт. Зокрема із 84-х проектів ОТГ у сфері освіти реалізовано 27 проектів на суму 19,5 млн. грн., що становить 31% від загальної суми коштів субвенції. На реалізацію 13 об'єктів у галузі охорони здоров'я спрямовано 6,2 млн. грн., що становить 10%. На ще один важливий напрям – об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури – виділено 11,9 млн. грн., що складає 19% коштів субвенції. Також громади закупили засоби спецтехніки для комунальних підприємств на суму 8,7 млн. грн., що складає 14%. Крім того, проведено капітальний ремонт 2-х об'єктів водопостачання та водовідведення на суму 1,1 млн. грн. та реконструкцію сільських стадіонів на суму 1,2 млн. грн. За кошти цієї субвенції об'єднані територіальні громади зуміли значно посилити свою інфраструктурну спроможність, покращити стан шкіл, садочків, амбулаторій, ФАПів, будинків культури та якість надання послуг жителям своїх територій.

Наведені вище дані дозволяють констатувати доволі динамічний процес формування об'єднаних територіальних громад Чернівецької області та збільшення фінансової спроможності місцевого самоврядування. Водночас із наданням доходів бюджетам ОТГ на їхнє утримання передані й видатки, зокрема загальноосвітні заклади, ДДУ, будинки культури, клуби, бібліотеки, амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти.

У 2017 році за рахунок бюджетів ОТГ фінансувалося 55 дитячих дошкільних установ, 83 загальноосвітні заклади, 33 амбулаторії, 28 фельдшерсько-акушерських пунктів, 52 бібліотеки, 75 клубів. На їх утримання у 2017 році спрямовано 639,9 млн. грн. загального фонду та 159,9 млн. грн. спеціального фонду доходів бюджету об'єднаних територіальних громад. З усіх громад лише 3 у 2017 році потребували додаткових коштів із Державного та обласного бюджетів, щоб забезпечити своє нормальне функціонування, тоді як районні бюджети всі отримали таку допомогу.

Водночас існує низка невирішених проблем удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення створення та розвитку ОТГ:

– принцип добровільності, який лежить в основі створення ОТГ, є позитивним явищем, стимулює населення громад, не завжди дає змогу об'єднувати громади за економічними показ-

никами (як правило, об'єднуються фінансово спроможні та економічно розвинуті громади між собою). Створення значної частини ОТГ відбувається без урахування вимог Методики щодо їх формування. Окремі ОТГ утворюються з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів, проте за своїм потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, та в майбутньому забезпечити сталий розвиток громад [4];

– неврегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та розподілу функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ. Під час утворення усіх громад доходи районного бюджету будуть відсутні (вони надходять до бюджету громади, яка утворилася на базі міста чи селища – районного центру), водночас на фінансуванні з районного бюджету залишатимуться ті заклади соціально-культурної сфери, які надають свої послуги жителям усього району, зокрема утримання методичних кабінетів, груп із господарського обслуговування, централізованих бухгалтерій, учбових комбінатів, утримання територіальних центрів, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та здійснення ними заходів, установ соціальної реабілітації дітей-інвалідів, проведення заходів з оздоровлення та відпочинку дітей, частково надання матеріальної допомоги окремим категоріям громадян у межах програми «Турбота», а також видатків у галузі сільського господарства, засобах масової інформації та інших видатків. Ця проблема безболісно врегульовується у тих районах, у яких ухвалено рішення об'єднати місцеві ради району в одну громаду (Герцаївський і Кельменецький райони) та на рівні Чернівецької і Новодністровської ОТГ, оскільки всі ці заклади будуть на їх утриманні і не потребують поділу. При цьому в районах, де утворюється декілька громад, через відсутність механізму неможливо розподілити вищезазначені видатків між ОТГ, тому вони не увійшли до жодної з громад, але у подальшому будуть впливати на їхню самодостатність.

Існують такі шляхи вирішення цієї проблеми:

1) передати такі видатки одній територіальній громаді (на території якої розташовані невраховані заклади соціально-культурної сфери), за умови, що решта громад (населення яких отримуватиме послуги цих закладів) буде надавати їй субвенцію на утримання об'єктів спільного користування. Однак виникають ризики щодо неприйняття громадами рішень про надання субвенції, особливо тими, які не є самодостатніми. Ліквідувати такі установи, як єдині в районі, і створити їх у кожній громаді,

що потребує значних коштів (які є далеко не у кожного), не може відбутися упродовж короткого часу (або взагалі може не відбутися), а також призвести до росту чисельності працівників бюджетних установ та погіршення якості надання новоствореними установами (через відсутність кваліфікованих кадрів, оснащення тощо) відповідних послуг населенню;

2) залишити ці заклади на утриманні районного бюджету за умови внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині передбачення районним бюджетам 10% податку на доходи фізичних осіб за рахунок зменшення відсотку відрахування цього податку до Державного бюджету України.

Проблема фінансування районних лікарень, яку можна вирішити або шляхом передання їх на утримання однієї з громад району (на території якої вона розташована) за умови передання їй рештою громад коштів медичної субвенції, в частині фінансування закладів охорони здоров'я, що надають вторинний рівень медичної допомоги, або (починаючи з 2017 року) на утримання з обласних бюджетів (за умови передбачення обласному бюджету необхідних коштів медичної субвенції). Можливий варіант залишення на рівні районного бюджету за умови збереження цієї ланки і надання їй медичної субвенції з державного бюджету.

Проблемним питанням формування та розвитку об'єднаних територіальних громад є відсутність чіткої і дієвої відпрацьованої штатної структури ОТГ. При цьому відчувається дефіцит професійних кадрів, адже значно зростає навантаження зумовлене виконанням нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги.

**Висновки.** Ураховуючи вищевикладене, з метою удосконалення системи об'єднаних територіальних громад пропонуємо:

– визначити чіткі критерії розподілу коштів додаткової дотації на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я та коштів державного дорожнього фонду на дороги державного значення місцевого користування та комунальні дороги. Наразі зазначені кошти розподіляються обласними державними адміністраціями на власний розсуд, не враховуючи реальних потреб об'єднаних територіальних громад;

– обсяг коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад повинен зростати під час збільшення ОТГ. Розбудова необхідної інфраструктури для надання якісних послуг населенню об'єднаних терито-

ріальних громад повинна мати фінансове забезпечення в достатньому обсязі. У 2018 році громади в розрахунку на одного сільського жителя отримують лише 0,5 тис. грн., тоді як у 2016 році така сума складала 1,1 тис. грн. на одного сільського жителя Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально – економічного розвитку, а тому погіршуватиме очікування від реформи;

– з метою якісного розподілу коштів державного бюджету (освітня, медична субвенції, додаткові дотації, субвенція на формування інфраструктури ОТГ тощо) необхідно врегулювати питання щодо обліку та оцінки чисельності населення, оскільки наразі методика оцінки базується на даних останнього перепису населення 2001 року. Це призводить до необ'єктивного розподілу коштів та необхідності до фінансування зазначених видатків із місцевих бюджетів.

– до Методики формування спроможних територіальних громад окремим розділом унести можливі критерії територіального об'єднання громад, а саме: мінімальну кількість сіл, які можуть входити до об'єднаної територіальної громади; мінімальну та максимальну чисельність об'єднаної територіальної громади (без

таких обмежень весь невеликий район можна об'єднати в одну громаду); за умови включення до Перспективного плану територіальної громади з декількома населеними пунктами та певною чисельністю населення надавати їм статус та повноваження об'єднаної територіальної громади; розмір фінансової підтримки з Державного бюджету об'єднаних територіальних громад диференціювати залежно від чисельності їх населення.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бутрій Д. Децентралізація реальний шанс для громад на європейське майбутнє. URL: <http://khoda.gov.ua/dmitro-butrij-decentralizaciya-realnij-shans-dlya-gromad-na-yevropejske-majbutnye>.
2. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscvesamovryaduvannya/463/>.
3. Звіти про виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад Чернівецької області за 2016–2017 роки.
4. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf).
5. Децентралізація у питаннях і відповідях: довідник / Проект за підтримки Національного фонду на підтримку демократії. Український інститут міжнародної політики, 2015. 19 с.