

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-52-4>

УДК 336.1

## ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

## FINANCIAL MECHANISMS OF STATE SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

**Марценюк Олена Василівна**

кандидат економічних наук, доцент,  
Вінницький національний аграрний університет  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0920-7070>

**Деньдобра Тетяна Валеріївна**

магістрант,  
Вінницький національний аграрний університет  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4608-6340>

**Гуменна Оксана Ігорівна**

магістрант,  
Вінницький національний аграрний університет  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9373-962X>

**Martseniuk Olena, Dendobra Tetiana, Humenna Oksana**  
Vinnytsia National Agrarian University

Стаття присвячена висвітленню проблем становлення та розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) як фінансово самостійних механізмів і вказує на можливість вирішення цих питань через альтернативні джерела фінансування, такі як фонди з іноземною часткою та національні фонди, які організують конкурси для відбору проектів. Доведено, що такі проекти не тільки розвантажують бюджет України від дотацій, але й сприяють зміні суспільного мислення населення, що є актуальним в умовах сьогодення. В статті описані основні механізми державної фінансової підтримки розвитку ОТГ. Проаналізовано доходи та видатки місцевих бюджетів Вінницького регіону за період з 2014 по 2021 рік. Доведено необхідність державної фінансової підтримки для новостворених ОТГ на початковому етапі їх діяльності. Проаналізовано стратегію Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) до 2027 року, яка спрямована на підвищення конкурентоспроможності регіонів. У межах цієї стратегії планується розширення практики створення Центрів розвитку креативної економіки навіть у невеликих містах. Це сприятиме збільшенню інвестиційної привабливості та сприяє розвитку бізнесу в креативному секторі економіки кожної окремої громади. Акцентується увага на доцільність поступового переходу від надання готових фінансових ресурсів з державного бюджету ОТГ до створення умов для активізації громад у напрямку підвищення їх інвестиційної привабливості.

**Ключові слова:** територіальна громада, бюджет, Державний фонд регіонального розвитку, фінансове забезпечення, інфраструктура, місцеве самоврядування.

The article is devoted to highlighting the problems of formation and development of united territorial communities (UTCs) as financially independent mechanisms and indicates the possibility of solving these issues through alternative sources of financing, such as funds with a foreign share and national funds that organize competitions for the selection of projects. It has been proven that such projects not only relieve the budget of Ukraine from subsidies, but also contribute to a change in the public thinking of the population, which is relevant in today's conditions. It is claimed that the most significant source of external financing for newly created UTCs is state budget funds. As a result of the study, the risks associated with the formation of capable territorial communities were identified, and the main directions for their leveling were indicated. It is shown that the risks can be reduced by completing the stage of voluntary association of territorial communities and moving to their consolidation based on economic feasibility, social compatibility and financial capacity according to clearly defined criteria. The article describes the main mechanisms

of state financial support for the development of UTCs. The revenues and expenditures of the local budgets of the Vinnytsia region for the period from 2014 to 2021 have been analyzed. The necessity of state financial support for the newly created UTCs at the initial stage of their activity has been proven. The strategy of the State Fund for Regional Development (SFRD) until 2027, which is aimed at increasing the competitiveness of regions, has been analyzed. As part of this strategy, it is planned to expand the practice of creating Creative Economy Development Centers even in small cities. This will help increase investment attractiveness and promote business development in the creative sector of the economy of each individual community. Deficiencies in the functioning of the mechanisms of state financial support for the socio-economic development of UTCs were revealed, such as the preference of socially oriented projects over economic ones, the imperfection of the formula for distributing subventions for the creation of UTCs infrastructure, an opaque mechanism for distributing subvention funds for the socio-economic development of individual territories, a low level of co-financing of projects from local budgets and others. Attention is drawn to the expediency of a gradual transition from the provision of ready-made financial resources from the state budget of the UTCs to the creation of conditions for the activation of communities in the direction of increasing their investment attractiveness.

**Keywords:** territorial community, budget, State Fund for Regional Development, financial support, infrastructure, local self-government.

**Постановка проблеми.** Реформу системи місцевого самоврядування та перебудову територіальної організації влади в Україні можна охарактеризувати як перерозподіл фінансових ресурсів та повноважень між різними рівнями управління відповідно до принципу субсидіарності. Ця реформа також передбачає покладання відповідальності за розвиток території на органи місцевого самоврядування. Основна ідея реформи полягає в створенні ефективної системи територіальної організації влади на основі політики регіонального розвитку та підходу до розвитку місцевого самоврядування, який визначений у контексті цієї політики. Таким чином, питання ефективності формування об'єднаних територіальних громад пов'язане з їх здатністю до розвитку та вимагає визначення можливих ризиків, які виникають під час об'єднання громад і завершення першого етапу децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання децентралізації та фінансового забезпечення місцевих бюджетів досліджують у своїй працях Дуб А. Р., Донченко К., Чубарь О. Г., Машіко К. С та ін. Науковці висвітлюють проблеми формування власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах децентралізації, вивчають можливі шляхи залучення додаткових джерел фінансування соціально-економічного розвитку територіальних громад. При цьому недостатньо проаналізовані механізми державної фінансової підтримки.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Повноцінний економічний розвиток як великих, так і малих територіальних громад неможливий без залучення зовнішньої фінансової підтримки. На початковому етапі децентралізації новостворених

громад, капіталовкладення має в основному соціальну спрямованість, оскільки основна мета реформи децентралізації полягає у покращенні якості та доступності суспільних послуг на місцевому рівні. Найбільш значним джерелом зовнішнього фінансування для новостворених територіальних громад є кошти, передані з державного бюджету, які часто становлять понад половину їх загальних доходів. Тому необхідно провести аналіз механізмів державної підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад, виявити проблеми, які існують, та знайти шляхи для усунення ризиків, пов'язаних з їх подальшим функціонуванням.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою дослідження є виявлення шляхів удосконалення фінансових механізмів державної підтримки розвитку територіальних громад для розвитку цілісної системи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогоднішній день процес добровільного формування ОТГ в Україні наближається до завершення, оскільки станом на грудень 2021 року було створено 1469 ОТГ. Аналізуючи особливості розвитку громад протягом періоду 2014–2021 рр., помітною стає значна різниця у рівні їхньої спроможності, що супроводжується ризиком того, що значна частина вже створених громад не зможе забезпечити розвиток території та належний рівень надання послуг, зокрема в галузях освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, як це передбачено Методикою формування спроможних територіальних громад [4].

Законодавчі та нормативно-правові акти, на основі яких відбувалося формування ОТГ в Україні, не містили чітко визначених крите-

ріїв для об'єднання територіальних громад в одну адміністративно-територіальну одиницю, оскільки декларувалась добровільність процесу та потреба врахування територіальних, культурно-традиційних і соціальних аспектів. Лише з метою ефективного аналізу спроможності вже створених ОТГ на центральному рівні була розроблена методика, яка передбачала порівняння громад за такими показниками: населенням (не менше 5–7 тисяч осіб), відсотком базової дотації у місцевому бюджеті (не більше 30% від суми власних доходів) та рівнем витрат на утримання управлінського апарату (не більше 20% від власних ресурсів громади [6]).

Проаналізуємо доходи та видатки місцевих бюджетів Вінницького регіону за 2014–2021 рр. (табл. 1).

Здійснюючи аналіз даних наведених в таблиці 1 можна стверджувати, що розмір доходів місцевих бюджетів Вінницького регіону зростає з року в рік. Від 2014 року до 2021 рік загальні доходи збільшилися з 3,111.2 млрд до 12,601.5 млрд грн. Податкові надходження також зросли протягом цього періоду з 2,584.4 млрд до 11,339.6 млрд грн.

В неподаткових надходженнях також відбулися зміни, проте вони менш помітні у порівнянні з податковими надходженнями. З 2014 по 2021 роки неподаткові надходження зросли з 470.8 млрд до 1,118.3 млрд грн. Доходи від операцій з капіталом також зростали протягом цього періоду, з 44.8 млрд до 111.2 млрд грн. Від урядів зарубіжних країн та міжнародних

організацій доходи також зросли з 0 млрд до 14.3 млрд одиниць у 2021 році (хоча в період пандемії у 2019–2020 рр. надходження різко зменшилися – на понад 12 млрд грн). Цільові фонди та офіційні трансферти від органів державного управління також збільшилися протягом досліджуваного періоду. Разом з цим можемо спостерігати і зростання мінімальних видатків з 8,511.7 млрд у 2014 році до 19,725.8 млрд у 2021 році.

При порівнянні призначення основних інструментів державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад та механізму їхнього застосування можна відзначити як схожість, так і різницю. Серед схожих рис можна відзначити спільні напрями застосування цих інструментів, такі як будівництво, реконструкція та ремонт будівель і доріг суспільного призначення, впровадження енергозберігаючих технологій тощо. Також обидва механізми передбачають певні умови отримання фінансових ресурсів, такі як співфінансування з місцевих бюджетів та відповідність проектів планам соціально-економічного розвитку громад і регіону.

Один із механізмів державної підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад – це фінансування з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Відмінності полягають у процесі отримання цього фінансування. Для отримання фінансування від ДФРР необхідно пройти багатоетапний конкурсний відбір, що може бути викликом для багатьох територіальних громад.

Таблиця 1

**Доходи та видатки місцевих бюджетів Вінницького регіону за 2014–2021 рр. (млн грн)**

Рік	Разом доходів	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	Цільові фонди	Офіційні трансферти від органів державного управління	Всього доходів	Мінімальні видатки
2014	3111,2	2584,4	470,8	44,8	0	11,2	5 440,5	8551,8	8 511,7
2015	3790,5	3069,6	607,4	96,8	1,4	15,1	7 478,2	11 268,7	10 998,9
2016	5651,4	4722,6	836,2	63,0	11,7	18,0	8653,0	14304,4	13713,3
2017	8225,0	6780,8	1330,2	82,7	9,7	21,7	12390,0	20615,1	19917,6
2018	9324,6	7972,7	1196,5	112,7	13,9	28,9	13509,2	22833,8	22687,7
2019	10802,3	9330,0	1209,5	229,7	1,5	31,6	11231,3	22033,6	22000,3
2020	10987,8	9778,6	1044,6	135,6	4,9	24,2	7036,5	18024,3	17691,9
2021	12601,5	11339,6	1118,3	111,2	14,3	32,2	7567,3	20182,8	19725,8

Джерело: сформовано автором на основі даних [5]

Крім того, фінансове залучення до проекту (співфінансування) є обов'язковою вимогою. Таким чином, фінансування з ДФРР вимагає від територіальних громад здатності конкурувати за обмежені фінансові ресурси.

В 2021 році було забезпечено один з найвищих за історію існування ДФРР показників використання коштів громад та виконання проєктів – 96,5%. А це – понад 300 важливих кейсів по всій Україні. Для порівняння, у 2020 році вказаний показник був на рівні 90%. У попередні роки – ще менше [2]. Таке зростання стало наслідком збільшення вартості проєктів, що подавалися ОТГ і були затверджені Кабінетом Міністрів України. ОТГ залучали кошти від ДФРР, переважно для реалізації соціальних проєктів, у відміну від районів. З цього можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування бажають вирішити нагальні проблеми у сфері соціального благополуччя (зокрема, у галузі охорони здоров'я та освіти). Однак, відсутність проєктів економічного спрямування може свідчити про недалекоглядність або відсутність стратегічного бачення розвитку громади у середньо- та довгостроковій перспективі.

Стратегія ДФРР до 2027 року передбачає підвищення конкурентоспроможності регіонів. У її рамках планується розширення практики створення Центрів розвитку креативної економіки навіть у невеликих містах. Це дозволить досягти вищої інвестиційної привабливості та сприятиме розвитку веденню бізнесу в креативному секторі економіки кожної окремої громади [6].

Аналіз правових актів, які регулюють механізм розподілу та використання коштів державного бюджету для фінансування соціально-економічного розвитку громад у процесі децентралізації, а також аналіз розподілу і використання цих коштів, дозволили виявити певні ризики та недоліки механізму державної підтримки соціально-економічного розвитку ОТГ. Серед основних ризиків поточного механізму розподілу та використання коштів ДФРР можна виділити наступні:

1. Низький рівень якості поданих проєктних заявок на конкурс (через відсутність кваліфікованих фахівців у громадах, які могли б готувати проєктну документацію, а також через недостатню відповідальність ОМС, які подають заявки, за якість та повноту інформації).

2. Висока вартість розробки проєктно-кошторисної документації для місцевого бюджету.

3. Переважання соціально спрямованих проєктів над економічними, що гальмує розвиток інфраструктури, необхідної для збільшення доходів громад.

4. Вирішення нагальних локальних проблем за рахунок коштів ДФРР, а не питань регіонального розвитку.

5. Недостатнє висвітлення процесу відбору конкурсних заявок комісіями на сайтах ОДА, що може піддати сумніву об'єктивність відібраних проєктів для фінансування.

Субвенція, яка надається для формування інфраструктури ОТГ, хоча й має специфічну мету та значні фінансові ресурси для ОТГ, також має свої недоліки:

1. Щорічне зменшення передбачених сум субвенції для ОТГ через незбалансоване зростання кількості ОТГ та виділених коштів з державного бюджету, що створює ризик нерівномірного розвитку ОТГ.

2. Формули розподілу субвенції, зокрема непропорційність між чинниками, які використовуються для розподілу (перевага показника чисельності сільського населення над показником площі ОТГ), що призводить до різниці у обсягах субвенції для подібних громад.

3. Розподіл субвенції на основі площі територіальної громади та кількості сільського населення, без врахування соціально-економічних потреб громади, що може спричинити нерівномірний розвиток громад.

4. Кошти субвенції головним чином використовуються на капітальний ремонт і реконструкцію соціальної інфраструктури (установи освіти, охорони здоров'я) та дорожнього господарства. Проте громади часто не використовують можливість використання отриманих коштів для створення передумов для залучення зовнішніх приватних інвесторів (розробка проєктної, містобудівної та планувальної документації тощо).

Проте, серед усіх розглянутих механізмів державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад, найбільш обговорюваним є субвенція, яка призначена для здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Серед найсуттєвіших недоліків цього механізму:

1. Дублювання заходів, які фінансуються за допомогою інших інструментів державної підтримки розвитку регіонів, існує одночасно з використанням коштів субвенції.

2. Непрозорий механізм розподілу коштів, оскільки відсутні чіткі критерії для розподілу субвенції між територіями.

3. Незалучення до складу комісії з розподілу коштів представників органу виконавчої влади, відповідального за розвиток регіонів (Мінрегіон).

4. Нерівні можливості громад отримати фінансування через політичну складову, оскільки народні депутати виступають як заявники для отримання фінансування для своїх територій та мають можливість лобювати інтереси конкретної громади, залежно від впливу політичної сили в комітеті ВРУ з питань бюджету, який обирає своїх членів до комісії з розподілу субвенції.

5. Низький рівень співфінансування з місцевих бюджетів, який передбачений для субвенції [1, с. 55].

Це може призвести до низької зацікавленості органів місцевого самоврядування у ефективному використанні коштів. Крім того, відсутність вимоги щодо прозорості звітності про використання коштів субвенції у ЗМІ та на офіційних сайтах Мінфіну, який є головним розпорядником цих коштів, також є проблемою.

На основі вищезазначеного можна сформулювати пропозиції щодо зміни механізму державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад:

1. Для підвищення перспектив економічного розвитку громади потрібно збільшити кількість економічно спрямованих проектів, що фінансуються за допомогою Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Це може бути досягнуто через чітке розмежування між економічними та соціальними проектами, шляхом встановлення квоти для економічних проектів, що фінансуються з ДФРР, або виключення соціальних проектів з фінансування ДФРР.

2. Встановлення норми, згідно з якою обов'язково залучаються кошти приватного інвестора до проекту, що фінансується з державного бюджету, у розмірі не менше 10% від кошторисної вартості проекту. Це сприятиме залученню бюджетних коштів на розвиток та змусить органи місцевого самоврядування активізувати роботу з привабливості громади для інвесторів.

3. Посилення вимог до проектної документації, поданої до ДФРР. Це спростить процес відбору проектів (недостатньо оформлені проекти будуть відхилені) та змусить органи місцевого самоврядування більш відповідально підходити до розробки проектів, включаючи найм фахівця, який буде відпові-

дати за підготовку та оформлення проектної документації.

Ми також вважаємо, що державна підтримка розвитку територіальних громад повинна поступово переходити від надання фінансових ресурсів до створення умов для активізації громад у напрямі підвищення їх інвестиційної привабливості. Це означає проведення інформаційно-освітньої роботи, таких як семінари, тренінги, круглі столи і т.д., а також виділення коштів у рамках субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій для заходів, спрямованих на підвищення інвестиційної привабливості громади. Проте цей процес повинен супроводжуватися обов'язковим контролем за досягнутими результатами.

**Висновки.** Таким чином, внаслідок різних обставин, громади, об'єднані в рамках децентралізації, отримали фінансову підтримку, але головним чином ці кошти спрямовувалися на соціальні потреби, залишаючи економічний розвиток на задньому плані. З цього приводу, ми вважаємо за доцільне змінити акценти державної фінансової підтримки, зосередившись на збільшенні фінансування економічно орієнтованих проектів за рахунок коштів ДФРР. Також, важливо посилити вимоги до співфінансування проектів з державного бюджету, включивши обов'язкову участь приватних інвесторів. Крім того, необхідно проводити інформаційну та освітню роботу і виділяти фінансування на заходи, спрямовані на підвищення інвестиційної привабливості громади з контролем за досягнутими результатами.

Отже, в сучасних умовах господарювання зміни, пов'язані з правовим розвитком територіальних громад, націлені на підсилення їх фінансової спроможності через різні фінансові та соціально-економічні механізми. Держава створює всі необхідні умови для реалізації завдань та функцій територіальної громади. Проте, сьогодні бюджет України зазнає навантаження через дотаційний рівень об'єднаних територіальних громад, що потребує негайного вирішення. Недосконалість існуючої системи бюджетного фінансування громад вимагає пошуку ефективних форм, спрямованих на забезпечення самостійної фінансової спроможності місцевого самоврядування для вирішення місцевих питань. Українські територіальні громади мають значний потенціал для залучення додаткових фінансових ресурсів, що потребує розробки ефективних механізмів для залучення альтернативних джерел фінансування їх розвитку.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дуб А. Р. Фінансові механізми державної підтримки соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Проблеми економіки*. 2019. № 1. С. 52–58. URL: [https://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy2019-1\\_0-pages-52\\_58.pdf](https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy2019-1_0-pages-52_58.pdf).
2. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
3. Донченко К. Як держава фінансово підтримує децентралізацію. URL: [https://mbiz.censor.net.ua/resonance/3083525/yak\\_derjava\\_fnansovo\\_pdtrimu\\_detsentralizatsyu](https://mbiz.censor.net.ua/resonance/3083525/yak_derjava_fnansovo_pdtrimu_detsentralizatsyu).
4. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF>.
5. Місцеві бюджети. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua>.
6. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України № 67 від 28.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
7. Чубарь О. Г., Машіко К. С. Децентралізація і фінансове забезпечення територіальної громади. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Економіка*. 2016. Вип. 1. С. 419–426.

## REFERENCES:

1. Dub A. R. (2019). Finansovi mekhanizmy derzhavnoi pidtrymky sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii [Financial mechanisms of state support for the socio-economic development of united territorial communities in conditions of decentralization]. *Problemy ekonomiky – Problems of the economy* Available at: [https://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy2019-1\\_0-pages-52\\_58.pdf](https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy2019-1_0-pages-52_58.pdf)
2. Detsentralizatsiia v Ukraini (2023) [Decentralization in Ukraine]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/> [in Ukrainian]
3. Donchenko K. Yak derzhava finansovo pidtrymuie detsentralizatsiiu. Available at: [https://mbiz.censor.net.ua/resonance/3083525/yak\\_derjava\\_fnansovo\\_pdtrimu\\_detsentralizatsyu](https://mbiz.censor.net.ua/resonance/3083525/yak_derjava_fnansovo_pdtrimu_detsentralizatsyu) [in Ukrainian]
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020) Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad [Methodology of formation of capable territorial communities]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 214 vid 08.04.2015. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF> [in Ukrainian]
5. Mistsevi biudzhety (2022) [Local budgets]. Derzhavnyi veb-portal biudzhetu dlia hromadian [State budget web portal for citizens]. Available at: <https://openbudget.gov.ua/> [in Ukrainian]
6. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2020). Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky [On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 695 vid 05.08.2020. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy № 67 vid 28.08.2020. St. 2155. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]
7. Chubar O. H., Mashiko K. S. (2016) Detsentralizatsiia i finansove zabezpechennia terytorialnoi hromady [Decentralization and financial support of the territorial community]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Seriya: Ekonomika – Scientific Bulletin of Uzhhorod University. Series: Economy*, 1, 419–426. [in Ukrainian]