

Міністерство освіти і науки України

Національний університет водного господарства  
та природокористування

**Фінансова та еколого-економічна  
політика в умовах децентралізації  
влади в Україні**

**Частина 4**

*Монографія*

Рівне - 2019

УДК 336.02:33.021:342.25  
Ф59

**Авторський колектив:** Акімова Л. М.; Білоус Н. М.; Заячківська О. В.; Ковшун Н. Е., П'ятка Н. С.; Кондрацька Н. М.; Котик О. В.; Ляхович О. О. Дзюба В.І.; Меліхова Т. Л.; Мельник Л. В.; Мельник Л. М.; Миськовець Н. П.; Подлевський А. А., Подлевська О. М.; Полінчук О. П.; Скаковська С. С.; Солодкий В. О.; Федина К. М., Стрільчук В.; Шило Ж. С.

**Відповідальний редактор:**

**Л. В. Мельник**, кандидат економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів і економіки природокористування Національного університету водного господарства та природокористування.

**Рецензенти:**

**Гривківська О. В.**, доктор економічних наук, професор ПВНЗ «Європейський університет» (м. Київ)

**Мишук Г. Ю.**, доктор економічних наук, професор Національного університету водного господарства та природокористування (м. Рівне);

**Грицюк П. М.**, доктор економічних наук, професор Національного університету водного господарства та природокористування (м. Рівне).

*Рекомендовано вченою радою Національного університету  
водного господарства та природокористування.*

*Протокол № 8 від 2 жовтня 2019 р.*

**Ф59 Фінансова та еколого-економічна політика в умовах децентралізації влади в Україні :** монографія / Л. В. Мельник, А. А. Подлевський, Н. М. Кондрацька та ін. : Частина 4. Рівне : НУВГП, 2019. 179 с.

**ISBN**

В колективній монографії висвітлено теоретико-методологічні аспекти формування фінансової та еколого-економічної політики управління просторовим розвитком України та її регіонів. Розкрито сутність державної політики доходів та реалізації споживчих інтересів населення, досліджено процеси вдосконалення корпоративних та земельних відносин, механізмів податково-фінансового регулювання регіонального розвитку, а також визначено галузеві особливості раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки в умовах децентралізації влади в Україні.

Видання рекомендовано керівникам та фахівцям органів державного та регіонального управління, місцевого самоврядування, науковим працівникам, викладачам, аспірантам та студентам вищих навчальних закладів, а також широкому колу читачів.

УДК 336.02:33.021:342.25

**ISBN**

© Л. В. Мельник, А. А. Подлевський, Н. М. Кондрацька та ін., 2019

© Національний університет водного господарства та природокористування, 2019

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	5
<b>Розділ 1. Децентралізація в світлі економічного і соціального розвитку України</b> .....	7
1.1. Збалансований розвиток як чинник ефективного зростання національної економіки .....	7
1.2. Концептуальні засади фінансово-економічної безпеки.....	16
1.3. Проблеми фінансування освіти в умовах децентралізації влади .....	25
1.4. Вплив децентралізації на розвиток регіонів .....	35
1.5. Державна політика України в напрямку реформ медичного обслуговування.....	49
<b>Розділ 2. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку країни</b> .....	56
2.1 Кондрацька Н.М Державний борг в контексті фінансово-економічної стабільності України .....	56
2.2. Перспективи впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні.....	66
2.3. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації .....	77
2.4. Місцеві бюджети регіональних центрів Українського Полісся в умовах децентралізації.....	85
<b>Розділ 3. Вдосконалення ринкових відносин та формування фінансової інфраструктури</b> .....	96
3.1. Напрями стабілізації банківської системи в умовах фінансової децентралізації .....	96
3.2. Банківський сектор України: сьогодення та перспективи розвитку.....	108
3.3. Блокчейн-технології як інструмент фінансової децентралізації .....	116
3.4. Оцінка стану іпотечного кредитування аграрних підприємств: регіональний та інституційний аспекти.....	125

3.5. Вплив та роль держави у впровадженні цифровізації в Україні.....	136
<b>Розділ 4. Економічні аспекти управління природними ресурсами в умовах децентралізації .....</b>	<b>150</b>
4.1. Розвиток багатоцільового екологічного комплексу як організаційно-господарської структури Чорноморського регіону в умовах децентралізації.....	150
4.2. Фінансово-екологічна безпека регіону та вплив на неї комплексної програми поводження з твердими промисловими та побутовими відходами.....	158
4.3. Фінансове забезпечення охорони навколишнього природного середовища.....	170

## ВСТУП

З ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною та ЄС було обрано напрямки та пріоритети подальшого розвитку. На підтвердження цього вектору прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», якою передбачено 62 секторальні реформи, серед яких чільне місце займає децентралізація.

Реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів та всієї країни. Разом із тим вона містить певні виклики, пов'язані як із перебігом її впровадження, так і з впливом на різноманітні сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя.

Метою політики в сфері децентралізації визначено: відхід від патерналістської моделі управління в державі; забезпечення спроможності місцевого самоврядування; побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Ключовими принципами, на основі яких має здійснюватися децентралізація в Україні, є принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Однак, незважаючи на те, що реформа триває понад 5 років, реалізація політики децентралізації в Україні має ряд слабких місць, а саме: неврегульованість питання внутрішнього поділу міст, що є вкрай важливим для організації управління великими громадами; суперечливість у визначенні прав членів територіальної громади, бюджетна децентралізація передбачає ширший спектр повноважень місцевих органів влади, ніж той, що є в центральних органів влади; місцеві органи влади не мають важелів і стимулів щодо збільшення надходжень до бюджетів; недосконалі інституційна і правова база міжбюджетного фінансування.

Питання удосконалення фінансової, економічної та екологічної політик розвитку громад сьогодні потребує значної уваги, тому звернення авторів до дослідження проблем фінансової та еколого-економічної політики в умовах децентралізації влади в Україні є актуальним із наукового і практичного досвіду. У монографії розкрито ряд проблем фінансування освіти в умовах децентралізації, досліджено концептуальні засади

фінансово-економічної безпеки, розглянуто основні напрями стабілізації банківської системи в умовах фінансової децентралізації, розкрито сучасні тенденції розвитку фінансового ринку, проаналізовано блокчейн-технології як інструмент фінансової децентралізації. Значну увагу приділено аналізу чинників впливу децентралізації на розвиток регіонів.

У монографії узагальнено результати досліджень, проведених професорсько-викладацьким складом кафедри фінансів і економіки природокористування Національного університету водного господарства та природокористування за темою «Фінансова та еколого-економічна політика в умовах децентралізації влади в Україні» (0116U008149).

Матеріали вищезазначених досліджень використовуються у навчальному процесі при проведенні занять з дисциплін «Ринок фінансових послуг», «Аналіз господарської діяльності», «Формування місцевих бюджетів», «Інвестування», «Банківська система», «Бюджетна система», «Основи бізнесу», «Економіка регіону» тощо.

Монографія підготовлена колективом авторів, котрі досліджують проблеми фінансової та еколого-економічної політики в умовах децентралізації влади в Україні: Акімова Л. М. (3.2.); Білоус Н. М. (1.5); Заячківська О. В. (1.2); Ковшун Н. Е., П'ятка Н. С. (4.3); Кондрацька Н. М. (2.1); Котик О. В. (2.3); Ляхович О. О. Дзюба В. І. (2.2); Меліхова Т. Л. (2.4); Мельник Л. В. (3.4); Мельник Л. М. (1.3); Миськовець Н. П. (3.5); Подлевський А. А., Подлевська О. М. (3.3); Полінчук О. П. (4.2); Скаковська С. С. (1.4); Солодкий В. О. (1.1); Федина К. М., Стрільчук В. (4.1); Шило Ж. С. (3.1).

Монографія розрахована на вчених, аспірантів та магістрантів, які досліджують вищезазначені проблеми з наукового напрямку фінансова та еколого-економічна політика в умовах децентралізації влади в Україні.

розглянемо динаміку стану якості вищої освіти України на світовій арені відповідно до міжнародного рейтингу (табл. 1).

Хоча в останні аналізовані періоди місце України за показником якості вищої освіти й зросло в рейтинговій таблиці, проте це не змінює того, що на даний момент ми знаходимося на тій самій позиції, що і в 2010-2011 рр.

Таким чином, дослідження динаміки розвитку фінансового забезпечення у сфері вищої освіти в Україні дозволяє зробити такі висновки: сучасний стан вищої освіти характеризується, передусім, з позицій недостатності бюджетних коштів, що виділяються державою для забезпечення функціонування цієї сфери діяльності. Недостатнє фінансування вузів, дестимулююча природа чинної системи державного фінансування вищих навчальних закладів, нестача власних фінансових ресурсів негативно впливають на розвиток матеріальної бази, рівень і якість підготовки фахівців, ставлять під загрозу існування потужного вузівського освітнього і науково-дослідного потенціалу, негативно впливаючи на рівень соціально-економічного розвитку країни. Окрім того, важливим фактором погіршення розвитку системи фінансового забезпечення вищої освіти є щорічне збільшення обсягу студентської міграції, що відображає низькі рівень та якість освітніх послуг.

#### **1.4. Вплив децентралізації на розвиток регіонів**

Найбільшим здобутком децентралізації є те, що ми перестали плакати. Українські керівники місцевого рівня вирішують проблеми економічного зростання своїх населених пунктів, ефективного використання місцевих ресурсів, планування територій. І це є найважливішою зміною. Змінилася парадигма і, разом з нею, змінилися десятки тисяч людей у всій Україні. Українці тепер вже не шукають, хто кому винен, а дедалі частіше цікавляться тим, що конкретно їм робити.

Зарубіжний досвід свідчить, що проблеми децентралізації можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем конкретного села, міста,

вулиці. Сильне місцеве самоврядування базується на розвинутому громадянському суспільстві й демократії, несумісній з тоталітарним режимом. Пріоритетами запроваджених у державі змін визначено розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення місцевих бюджетів та здійснення видаткових повноважень – реалізації децентралізації та територіальної організації влади. Повноваження, фінансові ресурси і контроль – це три кити, на яких будується ефективна модель децентралізації, за якої територіальні громади максимально мобілізують власні внутрішні резерви.

Запровадження нового механізму бюджетного регулювання змінило систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Значна сума бюджетних коштів залишається в повному розпорядженні місцевих органів влади. Реформа міжбюджетних відносин стимулює територіальні громади ефективніше наповнювати свої кошториси, переходити на самозабезпечення й ощадно планувати свої видатки. Місцева влада самостійно вирішує, на які потреби витратити бюджетні кошти, що є основоположним принципом децентралізації.

Поглиблення процесів децентралізації є одним з найактуальніших завдань у соціальному та економічному житті держави з огляду на те, що від стану окремих одиниць інтегрованого економічного простору залежить конкурентоспроможність держави у глобальному світі. Світовий досвід регіонального розвитку підтверджує те, що економічний, політичний, соціальний, екологічний стан розвитку на місцях забезпечує місцева влада. Вона створює умови для розвитку малого та середнього бізнесу, для залучення інвесторів, що сприяє підвищенню зайнятості населення за рахунок нових робочих місць. Вирішення цих проблем впливає на рівень життя місцевого населення, збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів, що позитивно впливає на розвиток держави. Належне виконання функцій місцевою владою залежить від організації місцевого самоврядування.



Нестабільність внутрішньополітичної ситуації в Україні обумовила загострення питання децентралізації влади, підґрунтям якої є передача повноважень і ресурсів на нижчі рівні управління.

Спираючись на досвід розвинених демократичних країн, в яких місцеве самоврядування виступає як важлива складова децентралізації, та враховуючи національні особливості розвитку, в Україні розпочато радикальні адміністративні реформи щодо децентралізації територіального устрою та становлення системи місцевого самоврядування<sup>1, 2, 3</sup>. Об'єднані територіальні громади, створення яких передбачено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>1</sup>, мають вплинути і на регіональний розвиток. Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад<sup>1</sup>. Метою об'єднання громад є забезпечення самостійності у вирішенні питань територіального устрою, ефективне використання коштів на місцях, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, що забезпечить їх фінансову автономію і соціально-економічний розвиток. Присутність діалогу з місцевими мешканцями сприяє швидкій реакції децентралізованої влади, підбір найефективнішого варіанту вирішення локальних питань з урахуванням потреб громадян. Економічний розвиток територіальної громади під впливом децентралізації сприяє зростанню економіки регіону, що забезпечує добробут країни в цілому та обумовлює актуальність досліджень у цьому напрямі.

---

<sup>1</sup> «Про добровільне об'єднання територіальних громад» : Закон України URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення : 12.09.2019 р.)

<sup>2</sup> Закон України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення : 13.08.2019 р.)

<sup>3</sup> Конституція України: закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення : 28.09.2019 р.)

Питання поглиблення децентралізації влади та дослідження їх впливу на розвиток регіону привертає увагу багатьох вітчизняних вчених. Зокрема, проблематиці децентралізації приділяли увагу: О. Бобровська, О. Васильєва, Н. Васильєва, Т. Кравченко<sup>4, 5, 6</sup>. Економічні аспекти децентралізації розглянуто у працях Т. Бондарук, І. Коломієць, О. Нездойминога, А. Павлюк, А. Пелехтий<sup>7, 8, 9, 10</sup>.

Насьогодні немає необхідності обґрунтовувати твердження, що децентралізація є найефективнішим інструментом місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує і забезпечує місцевому населенню реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів та соціально-економічний розвиток в цілому.

---

<sup>4</sup> Бобровська О. Ю. Розвиток територіальних громад: базові поняття і показники оцінювання. *Публічне адміністрування: Теорія та практика*. 2017. Вип. 1 (17). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/16.pdf) (дата звернення : 18.09.2019 р.)

<sup>5</sup> Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 74–78. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/8\\_2018/17.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/8_2018/17.pdf) (дата звернення : 11.07.2019 р.)

<sup>6</sup> Кравченко Т. А. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування: аналіз сучасних наукових досліджень в Україні. *Держава та регіони. Сер. Державне управління*. 2015. № 1 (49). Р. 68–75. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2015/15.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2015/15.pdf)

<sup>7</sup> Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : монографія. НАН України; Ін-т екон. та прогноз. Київ : Експрес, 2009. 608 с.

<sup>8</sup> Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10>

<sup>9</sup> Нездойминога О. Є. Особливості формування бюджету територіальної громади. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 11. С. 443-449. URL: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/11\\_ukr/71.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/11_ukr/71.pdf) (дата звернення : 12.06.2019 р.)

<sup>10</sup> Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка*. 2016. № 1. С. 137-146. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/spe\\_2016\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/spe_2016_1_16) (дата звернення : 18.06.2019 р.)

Дослідження зв'язку між децентралізацією та розвитком регіону потребує розгляду таких питань: сутність територіальної громади як суб'єкта економічних відносин у регіоні, функції територіальної громади, фінансові засади її функціонування.

В основі процесу децентралізації лежить створення територіальних громад. Законодавче твердження терміну «територіальна громада» відносно нове для української науки. Згідно Конституції України 1996 року територіальною громадою є жителі, об'єднані 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<sup>3</sup>. Територіальна громада є первинним суб'єктом в системі місцевого самоврядування.

Територіальна громада це самоорганізована система, яка містить у собі багато інститутів і асоціацій людей, які мають власні інтереси, реалізація котрих на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей сприяє загальному розвитку. Процес розвитку територіальної громади може бути забезпечений як стратегічним плануванням, що здійснюється органами й посадовими особами місцевого самоврядування, так і різними ініціативами формальних і неформальних об'єднань. Створення самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативного та якісного надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, створення умов для сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів є головним завданням децентралізації, яку розпочато в Україні.

У зарубіжній науці є значні напрацювання у дослідженні громад (community) як початкових ланок суспільства, де зароджуються основні соціально-економічні відносини. Це дослідження Е. Остром, що акцентовані на здатності до чіткої самоорганізації та якісному управлінню громадськими ресурсами. Ж. Гербер розглядає територіальну громаду як самоорганізовану громадську корпорацію, що опирається на

власні права з чітко визначеною публічною політикою<sup>10</sup>. В західних країнах реформи у напрямі територіальної організації влади виступають дієвим засобом сприяння економічної активності, розробки стратегічних напрямів розвитку регіонального та місцевого рівнів, що забезпечує зміцнення фінансових основ та підвищує компетенції самоврядування на містах.

Фінансова незалежність місцевим органам влади, дозволяє використовувати наявні ресурси доцільніше до місцевих потреб та є додатковим стимулятором економічного розвитку. Фундаментальні принципи самоврядності та самостійності територіальних громад закладені у Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованій ще у 1997 році. Це принципи правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Міжнародна практика свідчить, що неможливо посилити здатність територіальних громад до самостійних стратегічних дій без укрупнення громад. Укрупнення громад підвищує їхню фінансову автономію. Це підтверджує аналіз результатів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад за три квартали 2018 року проведений Групою фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні. Для проведення аналізу 665 об'єднаних територіальних громад поділено на три групи за чисельністю населення. За підсумками трьох кварталів 2018 року до місцевих бюджетів 665 надійшло 14,6 млрд грн., що на 69,4% більше від надходжень за аналогічний період минулого року<sup>8</sup>. Зведені результати аналізу надані у табл. 1.4.

Отже розмір власних доходів громад залежить від чисельності населення. Місцеві податки і збори є індикаторами ефективності роботи органів місцевого самоврядування, оскільки виключною компетенцією місцевих рад є впровадження місцевих податків і зборів та встановлення ставок. Максимально можлива мобілізація місцевих податків і зборів посилює фінансову стійкість і самостійність місцевих бюджетів та забезпечує ефективність використання наявного

Таблиця 1.4

Аналіз результатів діяльності об'єднаних територіальних громад за три квартали 2018 року

Показники	Групи об'єднаних територіальних громад за чисельністю населення		
	Понад 15 тис. жителів	Від 10 до 15 тис. жителів	Від 5 до 10 тис. жителів
Середній розмір власних доходів на одну ОТГ, млн грн.	53,1	33,0	18,3
Динаміка надходжень місцевих податків і зборів (9 місяців 2018 року до аналогічного періоду 2017року),%:	165,2	157,2	173,3
найвищий показник приросту зменшення приросту у загальній кількості громад у групі	3,4	8,7	7,9
Рівень дотаційності бюджетів, %	12,8	38,5	41,6
Доля видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів)	19,1	26,2	50

Джерело: складено автором за даними <https://decentralization.gov.ua>

фіскального потенціалу відповідних територій, що сприяє покращенню рівня та якості послуг, які надаються жителям громад.

Рівень дотаційності бюджетів свідчить про ступінь фінансової залежності від дотацій з державного бюджету. Підвищення фінансової незалежності лежить у площині розробки привабливих інвестиційних проектів та створення робочих місць. Послаблена система фінансового управління та відсутність стратегічного бачення розвитку громад призводить до неефективного управління наявними ресурсами, а також надає можливості для непрозорої діяльності, що продукує корупційні ризики.

Оптимальним варіантом подальшого розвитку для громад з невисокими показниками фінансової спроможності та демографії є їх приєднання до інших територіальних громад, що надає перспективу оптимізації територіальної структури місцевих рад, підвищення ефективності управління територією, покращення інвестиційної привабливості, підвищення рівня доцільності капіталовкладень у територію.

Розвиток територіальних громад формується в процесі продуктивної діяльності їх складових елементів і структур, розташованих у просторі громад і процесів, спрямованих на виробництво, розподіл і споживання продукції, товарів і послуг відповідно до потреб і цілей розвитку громад і регіону в цілому.

Внесок територіальних громад у розвиток регіону полягає у інтегруванні їх діяльності в єдиний регіональний простір (господарський, соціальний і екологічний). Інтеграція відбувається за допомогою цілеспрямованих дій і впровадження чітко окреслених стратегій інноваційних перетворень з урахуванням функціональних особливостей, умов існування й удосконалення різних видів процесів розвитку територій і зміни темпів їх плину. Процес розвитку громади є інтегративним. На нього впливають дії кожного окремого виду діяльності, як системної цілісності, і дії суб'єктів, що забезпечують його розвиток. Кінцевим показником розвитку територій є результати діяльності усіх територіальних громад і здійснюваних ними видів діяльності.

Територіальна громада здійснює певний діапазон важливих суспільних функцій, є інституцією, що реалізує право громадян у вирішенні соціально-економічних потреб та інтересів місцевого населення з органами місцевого самоврядування в законодавчо витриманих межах. Завдання, цілі, спрямування територіальної громади висвітлюють перелік функцій ідентичних (аналогічних) широкому колу функцій місцевого самоврядування та є похідними від державних. Характеристика діяльності територіальної громади визначає сукупність виконуваних нею функцій, орієнтованих на осередок суспільних відносин території.

Об'єктними функціями, внутрішніми, які спрямовані на конкретну громаду є: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні.

Політична функція спрямована на забезпечення конституційного права громадян брати участь у виборі органів місцевого самоврядування та суспільних місцевих справах.

Економічна функція забезпечує вирішення економічних питань відповідної території, а саме: розробка, затвердження, контроль, виконання програм економічного розвитку. Ефективне управління фінансовими ресурсами, комунальною власністю.

Соціально-культурна функція проявляється у забезпеченні розробки та контролю цільових програм розвитку, вирішення питань соціально-культурного напрямку території, відродження національних традицій, сприяння розвитку художньої творчості, ремесел. До відповідних органів управління даного напрямку територіальної громади належать заклади освіти, оздоровчі, охорони здоров'я, культури. Варто виокремити соціальний захист населення, як складову соціальної функції, яка забезпечує матеріальну та грошову допомогу малозабезпеченим верствам населення за рахунок благодійних та місцевих фінансових ресурсів. Створення та функціонування пунктів обігріву (у зимовий період), будинки-інтернати та заклади безкоштовного харчування.

Екологічна функція сприяє забезпеченню охорони навколишнього середовища, надає право членам територіальних громад брати участь у обговоренні та підготовці програм з охорони довкілля місцевого, регіонального та державного рівня.

Господарські, соціальні, культурні зв'язки та інші інтереси місцевого значення спрямовують до безпосереднього зовнішнього контакту громади. Зовнішні функції: регіонального, національного, міжнародного значення пов'язують територіальну громаду з: іншою громадою, державою, громадою іншої країни.

Належне виконання виділених функцій усіма територіальними громадами регіону підвищує його імідж, інвестиційну привабливість та конкурентоспроможність.

Основним категоріальним поняттям, навколо якого розгортаються дослідження та оцінювання рівня спроможності громад, є «фінансова спроможність територіальної громади», що полягає у здатності територіальної громади, як суб'єкта соціально-економічних відносин регіону, акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень конкурентоспроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову та економічну стабільність у довгостроковій перспективі. Фінансову спроможність територіальної громади слід розглядати не тільки як результат достатнього, результативного і стабільного фінансового забезпечення регіонального розвитку, але і як передумову формування його конкурентних переваг.

Із започаткуванням процесу об'єднання територіальних громад у правовому полі України з'явилося поняття спроможності територіальної громади. Спроможними вважають «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити відповідний 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»<sup>2</sup>. Отже, поняття спроможності територіальної громади визначає здатність громади надавати послуги населенню на відповідному рівні. Такий підхід є необґрунтовано звуженим. Поняття спроможності, першочергово, має означати здатність територіальної громади задіяти механізми економічного розвитку підґрунтя якого виступає ефективне використання наявного ресурсного потенціалу. Критерієм ефективності управління територіальною громадою може слугувати високий рівень надання публічних послуг. Базовою передумовою формування спроможності територіальної громади є наявність належного обсягу ресурсів (природних, економічних, фінансових, кадрових тощо), які забезпечать стійке економічне



зростання та підвищення добробуту мешканців громади за умови ефективного управління та сприятливого інституційного середовища. Такого ресурсу позбавлені дрібні громади. Тому, засобом формування спроможних територіальних громад обрано їх об'єднання.

Важливим аспектом у дослідженні забезпечення регіонального розвитку є аналіз передумов, за якими формується і розвивається система місцевого самоврядування територіальної громади. Від них залежить ступінь того, які форми власності переважають на цій території (приватної, комунальної, державної), наскільки розвиненими є ринкові структури, ринкові відносини та методи управління. До таких передумов можна віднести законодавчі, історичні, економічні, соціо-культурні, геополітичні. Економічні передумови мають важливе значення для соціально-економічної діяльності регіонів. Провідну роль у цьому процесі відіграють природно-ресурсний та соціальний потенціал території. Наявність земельних, водних, лісових ресурсів впливає на регіональні відмінності територій, їхню галузеву структуру. Не менш важливими є трудові ресурси, ступінь зайнятості та їхня спроможність швидко реагувати на зміни, що відбуваються в сучасних технологіях. Сукупність всіх ресурсів є продуктивною силою економічного розвитку, адже від територіального розміщення ресурсів, їхніх обсягів, раціонального використання залежать обсяги місцевого виробництва, що у свою чергу відбивається на обсягах податкових надходжень до місцевих бюджетів. Наявність ресурсів впливає й на іншу складову економічного розвитку – наявний виробничий потенціал у вигляді виробничих підприємств, особливостей їхнього розміщення, взаємозв'язків, через які утворюються виробничі комплекси різних типів. Важливу роль на сучасному етапі розвитку економіки грає спроможність підприємств до залучення нових технологій у виробництво, інноваційної діяльності та розвитку. Для ефективного місцевого економічного розвитку важливим є рівень розвитку соціальної інфраструктури – закладів освіти, охорони здоров'я, культури, стан житлово-комунального господарства, побутового

обслуговування, громадського транспорту, торгівлі, побутових послуг. Формування інструментарію політики забезпечення місцевого розвитку має виходити з необхідності як найповнішого залучення наведених чинників у процес створення суспільних благ і стимулювання економічного зростання з урахуванням наявних або перспективних передумов. Проте на практиці арсенал відповідних інструментів є або неможливим у застосуванні (перехоплення контролю за ресурсами), або має межі вичерпності (поєднання громад для акумулювання ресурсів), або стикається з обмеженістю ресурсів власне громади (будь-які інновації, технологічна модернізація, створення сприятливих умов для локалізації виробництва або життя населення потребують значних інвестицій, які недоступні громаді). За цих умов першорядним заходом забезпечення ресурсної спроможності громади забезпечити економічне зростання і підвищення якості життя та її відповідальності за ухвалені соціально-економічні рішення виступає адміністративна і фінансова децентралізація, яка має супроводжуватися не тільки оптимізацією розподілу власне фінансових ресурсів між центром та територіями, а що більш важливо – інструментів управління ними, тобто стосується системних перетворень у публічних, зокрема місцевих, фінансах.

Місцеві фінанси являють собою не тільки елемент фінансової системи, частину державних фінансів, але є і відносно самостійною системою економічних відносин, яка формує, розподіляє та використовує фінансові ресурси для місцевих бюджетів задля виконання ними обов'язків та повноважень щодо удосконалення добробуту громад у всіх сферах життєдіяльності. Головним елементом для формування та подальшого розвитку місцевих фінансів є їх децентралізація, яка буде стимулом для територіальних громад щодо об'єднання та створення спроможних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримання обсягу видаткових повноважень з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення.

Системне управління фінансами регіону стає пріоритетним завданням і невід'ємною функцією органів місцевого самоврядування. Воно має базуватися на загальних принципах управління публічними фінансами. Програмою розвитку ООН, релевантними саме для фінансової політики самоврядування задекларовані наступні принципи: принцип участі, принцип прозорості, принцип орієнтації на консенсус, принцип рівності та урахування інтересів, принцип ефективності та результативності, принцип відповідальності та підзвітності. Сутність цих принципів полягає у наступному:

– принцип участі дозволяє кожному члену громади брати участь в урядуванні, що означає одночасний розвиток представницької демократії та громадянського суспільства з дозволом розробки, ухвалення та контролю громадських фінансів для підвищення ролі місцевого самоврядування;

– принцип прозорості наголошує на дотриманні процедур встановлених законодавством в ухваленні та введенні в дію рішень щодо публічних фінансів, які є в достатній кількості та зрозумілими за формою для кожної особи, що ухвалює рішення, так і для громади, яка має відношення до даних рішень;

– принцип орієнтації на консенсус вимагає узгодження при розробці та ухваленні рішень щодо управління публічними фінансами з врахуванням різних інтересів суспільства на розподіл компетенцій влади та ресурсів на їх реалізацію, їх фінансування, критеріїв результативності бюджетних видатків та оцінки ступеня їх досягнення;

– принцип рівності та урахування інтересів орієнтований на досягнення консенсусу в ухваленні фінансових рішень з урахування владою інтересів кожної зацікавленої особи та суспільних мас в цілому і міри спрямованості цих рішень на підвищення добробуту (фінансової, соціальної, правової, політичної, військової безпеки тощо);

– принцип ефективності та результативності передбачає створення результату процедурами та інститутами управління публічними фінансами, для задоволення потреб суспільства, з урахуванням соціальних стандартів і особистого добробуту, та досягнення такого результату з мінімальними фінансовими

ресурсами не допускаючи розповсюдження утриманських настроїв;

– принцип відповідальності та підзвітності має ґрунтуватися на взаємопов'язаній відповідальності та підзвітності інститутів державного управління (місцевого самоврядування) та громадянського суспільства в управлінні публічними фінансами, як в економічному плані (підзвітність як обов'язкова умова формування і використання фінансових ресурсів) так і в політичному (політична відповідальність за власні рішення, необхідність поступок інтересами задля досягнення спільної мети)<sup>11</sup>.

Зазначені принципи сприяють розвитку, підвищенню та зміцненню фінансової складової об'єднаних територіальних громад.

Європейська практика конкретизує принципи належного врядування щодо фінансів<sup>12</sup>:

– управління громадськими фінансами, в т.ч. укладення договорів, використання кредитів, оцінка ресурсів, доходів та запасів, використання виключних доходів має бути обережним;

– видатки не повинні перевищувати вартості громадських послуг і не скорочувати ринковий попит, особливо в частині найбільш важливих громадських послуг;

– бюджетування повинно закладатися на довгострокову перспективу (декілька років) та за участі громадськості;

– фінансова діяльність місцевого самоврядування має базуватися на заходах міжмуніципальної солідарності, чесного розподілу тягарів і вигід, зниження ризиків;

– ризики мають бути оцінені та керовані відповідним чином, в т.ч. в частині публікації консолідованої звітності з публічних фінансів, а у випадку публічно-приватного

---

<sup>11</sup> Governance for sustainable human development: UNDP policy document / United Nations Development Programme. 1997. January. URL: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>

<sup>12</sup> Principles of good governance and european label of governance excellence (ELoGE) URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>

партнерства ризику мають бути розподілені до реальних потреб.

Дотримання принципів фінансової політики належного врядування є запорукою створення економічної бази об'єднаних територіальних громад та їх розвитку.

Реформа децентралізації, що спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні ґрунтується на європейських цінностях розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, забезпечує економічний розвиток окремої територіальної громади та регіону в цілому. Регіональний розвиток залежить від результатів діяльності територіальної громади як суб'єкта економічних відносин у регіоні, виконання функцій територіальною громадою, фінансових засад функціонування територіальної громади. Напрямами подальших досліджень щодо впливу розвитку об'єднаних територіальних громад на регіональний розвиток є вдосконалення планових та стратегічних документів громад, місцевих програм; адміністрування податкових та неподаткових надходжень; оптимізація видатків бюджетів; врегулювання закупівельної діяльності; поглиблення роботи з управління активами громади; побудова системи внутрішнього контролю.

### **1.5. Державна політика України в напрямку реформ медичного обслуговування**

Однією з актуальних проблем в Україні є стан галузі охорони здоров'я. Процес діючої системи медичного забезпечення в країні знаходиться в глибокій організаційно-структурній та фінансовій кризі, що характеризується низькою часткою видатків на медицину. В Україні за часів незалежності була здійснена низка важливих економічних реформ, але вони майже не зачепили систему охорони здоров'я, хоча здоров'я громадян пов'язано з показниками, що характеризують економічний стан нашої держави. Тому виникла нагальна потреба в зміні акцентів при проведенні реформ з питань медичного обслуговування населення.