

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет економічних наук
Кафедра фінансів

Кваліфікаційна робота

Освітній ступінь – бакалавр

На тему: **«ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД В КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ»**

Виконала: студентка 4-го року навчання,
спеціальність 072 «Фінанси,
банківська справа та страхування»

Русіна Катерина Володимирівна

Керівник: Буй Тетяна Григорівна
кандидат економічних наук, доцент

Рецензент: доктор економічних наук,
професор Приказюк Н. В.

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою «_____»

Секретар ЕК: Донкоглова Н. А.

«____» _____ 2021 р.

Київ 2021

ЗМІСТ

ЗМІСТ	2
ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ФІНАНСОВІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	6
1.1 Поняття та особливості децентралізаційних процесів	6
1.2 Нормативно-правове підґрунтя фінансової автономії міських територіальних громад в Україні	13
1.3 Показники фінансової спроможності територіальних громад	18
Висновки до розділу 1	22
РОЗДІЛ 2 ПЕРЕДУМОВИ І ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	24
2.1 Економічні передумови розвитку міст та міських територіальних громад в Україні	24
2.2 Поточний стан фінансової автономії міських територіальних громад та чинники впливу на нього	32
Висновки до розділу 2	47
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	49
3.1 Потенціал збільшення ресурсної бази міських територіальних громад	49
3.2 Заходи підвищення фінансової спроможності міських територіальних громад на державному та місцевому рівнях.....	53
Висновки до розділу 3	60
ВИСНОВКИ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	66
ДОДАТКИ.....	73
Додаток А.....	73
Додаток Б	79

ВСТУП

Реформа децентралізації покликана стати поштовхом до зменшення розриву в розвитку регіонів та населених пунктів і забезпечити рівноцінну якість життя по всій території країни. У 2020 р. в Україні відбувся завершився другий етап реформи - об'єднання територіальних громад та зміна адміністративно-територіального устрою держави. Зокрема, було сформовано 1469 нових територіальних громад, хоча й не в усіх із них вдалося провести вибори – 31 громада розташована на непідконтрольній наразі Україні території. Таке переформатування разом із фінансовою децентралізацією мало дати можливість місцевій владі вирішувати, які потреби населення задовольняти та як, а також забезпечити громадам підґрунтя для розвитку. Водночас, критичною умовою реформи було збалансувати повноваження та зобов'язання громад з ресурсами для їх реалізації.

Питання фінансової спроможності громади широко обговорюється в наукових колах. Кен Браун, Крейг Ма, Євгенія Горіна, Карл Ноленбергер, Брюс МакДональд, Джон Маршал і Девід Дуглас та інші напрацьовували методики для вимірювання фінансової спроможності громад. Своєю чергою, дослідженням ефективного управління активами громад, їх бюджетами, займалися Міхали Копані, Ольга Каганова, Майкл Шефер, Сердар Йільмаз тощо.

Актуальність теми кваліфікаційної роботи обумовлена низкою питань, що зараз гостро постають під час проведення реформи децентралізації. Насамперед, важливим є визначення критеріїв та механізмів оцінки фінансової спроможності. Також необхідно дослідити, наскільки фінансово спроможними міські територіальні громади є у своїй фінальній конфігурації, як на цей показник вплинуло приєднання до них фінансово слабших населених пунктів. Варто також оцінити фінансову спроможність міських громад в умовах пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та погіршення економічної ситуації в Україні та світі.

Дослідження звужене з усіх територіальних громад саме для міських з метою якіснішого аналізу, адже міста та села початково відрізнялися за економічним розвитком сильніше, ніж міста та наближені до них населені пункти між собою. Крім цього, наразі у підконтрольних Україні міських територіальних громадах проживає 68,8% населення держави.

Метою роботи є оцінений рівень фінансової спроможності міських територіальних громад та рекомендації для його підвищення. Відповідно **завданнями дослідження** є вивчення теоретичної бази фінансової спроможності громад загалом та в Україні зокрема; аналіз поточних фінансових показників міських громад; виокремлення основних чинників, що впливають на фінансову спроможність, її слабкі місця; надання обґрунтованих рекомендації щодо можливості її підвищення.

Об'єктом дослідження є фіскальна децентралізація, а **предметом** – рівень фінансової спроможності, який сформувався у міських територіальних громад внаслідок реформи децентралізації в Україні.

У першому розділі роботи розглядається теоретичне підґрунтя для визначення та розвитку фінансової спроможності міських територіальних громад. Зокрема, описані особливості фіскальної децентралізації та її впровадження в Україні, джерела доходів громад та методи, якими вони можуть залучати фінансування, а також розглянуті способи виміру спроможності. Єдиного підходу до оцінки фінансової незалежності місцевого самоврядування не існує, однак науковці пропонують низку критеріїв для такого аналізу. Переважно вони базуються на даних із фінансової та бюджетної звітності – тобто враховують і бюджети, і загальний стан майна та зобов'язань громад.

Другий розділ дослідження присвячений аналізу фінансових показників міських територіальних громад, поділу їх на логічні групи (кластеризації). У цій частині також розглянуті чинники, що впливають на один із показників фінансової спроможності громад – суму капітальних видатків на одного мешканця. Для цього побудована баєсівська мережа.

У третьому, завершальному розділі роботи наведені рекомендації для держави та самих міських територіальних громад, що допоможуть підвищити їх фінансову спроможність. Варто також акцентувати, що для фінансового розвитку громад критично важливою є залученість усіх рівнів влади – і центральної, і місцевої. Децентралізація не перекладає на громади виключну відповідальність за їх фінансовий стан та зростання.

Інформаційну базу дослідження становили закони України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, дослідження закордонних вчених та світових організацій із питань децентралізації, розвитку муніципалітетів, забезпечення їх фінансової стійкості та життєздатності, дані з відкритих ресурсів щодо міських громад та їх бюджетів на 2021 р., дані, що їх надала Державна казначейська служба України, матеріали аналітичних центрів та неурядових програм із державної регіональної політики та розбудови спроможності громад, управління їх майном тощо, інші ресурси.

Дослідження допомагає визначити поточний стан спроможності міських громад та виявити чинники, що на неї впливають. Воно актуалізує та конкретизує таку фінансову оцінку громад. Дослідження можна використовувати під час розробки стратегій розвитку міських територіальних громад.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, фінансова спроможність, міська територіальна громада, бюджет.

РОЗДІЛ 1 ФІНАНСОВІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1 Поняття та особливості децентралізаційних процесів

Фіскальна децентралізація – **компонент** великого процесу передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих.

Розрізняють три основні форми децентралізації [1]:

а) Деконцентрація;

Найслабша форма децентралізації, яка часто є першим кроком при впровадженні відповідної реформи. Запроваджується за допомогою передачі відповідальності за певні сервіси від центру на регіональні/місцеві рівні шляхом або заснування окремих департаментів та відділень на місцях, або передачі повноважень до вже наявних місцевих представництв. Таким чином, реально повноваження не передаються до місцевої влади, а тільки переміщуються з одного рівня центральної державної влади на інший. Однак, за найкращих умов, деконцентрація може надавати можливість представникам центрального уряду на місцях реалізувати проекти відповідно до місцевих умов, зберігаючи при цьому всі принципи міністерств.

б) Делегація

Передбачає передачу відповідальності до напіваавтономних організацій, які підзвітні центральному уряду, однак не обов'язково є його підрозділами. Фактично, це стосунки «принципал-агент», в яких субнаціональні відділення мають значну свободу рішень. Як наслідок, можливе виникнення агентської проблеми - розбіжностей між інтересами «агента» та пріоритетами «принципала», а також наявності асиметричної інформації.

в) Деволюція

Найсильніша форма децентралізації, включає в себе передачу на місцеві рівні повноважень щодо управління, прийняття рішень та здійснення фінансування у межах чітко визначеної території. Місцеві представництва у такому випадку визнаються незалежними і, переважно, є виборними. Деволюція потребує створення систему взаємовигідних та чітко вибудованих стосунків між центральними й місцевими органами влади. Від федералізму деволюція відрізняється тим, що попри повноваження місцевих урядів, рішення центральної влади завжди матиме вищу силу.

Світовий банк виділяє чотири основні аспекти децентралізації:

а) Політичний [2];

Політична децентралізація покликана підтримувати демократію, надаючи громадянам або їх представникам більший вплив на формування й реалізацію політик. Передбачається, що відбір до місцевих виборних юрисдикцій дозволяє громадянам краще знати своїх політичних представників, а обраним чиновникам - потреби та бажання своїх виборців. Політична децентралізація часто вимагає конституційних чи законодавчих реформ, створення місцевих політичних одиниць та заохочення зацікавлених громадських груп.

б) Адміністративний [3];

Це передача планування, фінансування та управління деякими державними функціями від центрального уряду та його відомств до місцевих урядових підрозділів, регіональних або спеціалізованих органів влади.

в) Фіскальний [4];

Для справді дієвого та ефективного виконання децентралізованих функцій органами місцевого самоврядування, вони повинні мати необхідні доходи, а також можливість самостійно приймати рішення щодо їх розподілу. Тож фіскальна децентралізація - це передача частини повноважень та відповідальності за видатки та/або доходи на нижчі рівні влади. Вона може здійснюватися різними шляхами, наприклад через:

- 1) самофінансування;
- 2) механізми співфінансування та виробництва, у яких користувачі беруть участь у наданні послуг та створенні інфраструктури шляхом грошових чи трудових внесків;
- 3) розширення доходів за рахунок місцевих податків та непрямих зборів;
- 4) міжбюджетні трансферти для загального чи спеціалізованого використання;
- 5) запозичення місцевої влади.

Звісно, впровадження фіскальної децентралізації може значно різнитися в унітарних та федеративних державах, однак у обох випадках слід уважно ставитися до збереження внутрішньої мобільності ресурсів, зокрема трудових, та загальнонаціональних інтересів.

г) Ринковий [5];

Двома головними методами забезпечення ринкової децентралізації є приватизація та дерегуляція, адже вони переносять відповідальність за функції з державного на приватний сектор (бізнес, громадські групи, кооперативи, недержавні громадські організації тощо). Приватизація та дерегуляція працюють комплексно:

- 1) збільшення кількості бізнесів, їх кооперація з державою, передання прав власності на виробництва та сервіси приватним підприємцям сприяють адекватній ринковій конкуренції в країні, створенню економічних стимулів для розвитку, ефективному управлінню та, як наслідок, здоровій і гнучкій економіці.
- 2) дерегуляція полягає в зменшенні юридичних обмежень щодо діяльності приватних підприємців, створенні сприятливого нормативно-правового середовища.

Названі складові децентралізації можуть по-різному комбінуватися в різних країнах та забезпечувати ефективне локальне управління. Водночас, варто пам'ятати, що децентралізація не є панацеєю, та не може повністю замінити

централізоване керування (ці дві політики не є повними взаємозамінниками, вони мають доповнювати одна одну).

Фіскальна децентралізація тісно пов'язана з адміністративною, адже управлінські повноваження, які передають на місцеві органи влади, мають бути достатньо забезпечені ресурсами для їх реалізації. В Україні було декілька спроб як розвинути місцеве самоврядування загалом, так і провести адміністративно-територіальну реформу, яка б забезпечила фундамент фінансової спроможності локальних громад.

Перші принципи функціонування місцевої влади були закріплені в Конституції України в 1996 р., зокрема, розділом XI про місцеве самоврядування [6]. 15 липня 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [7]. Це один із основних документів, що регулюють принципи й засади існування та функціонування локальних органів влади у країнах-членах Ради Європи [8]. Зокрема, серед них є принцип субсидіарності (максимального наближення послуг до їх споживача) та відповідності повноважень і ресурсів для їх виконання.

22 липня 1998 р. Президент України Леонід Кучма затвердив Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [9]. Однак, впроваджувати Концепцію так і не почали.

Протягом наступних років в Україні ухвалили низку нормативно-правових актів, які стосувалися адміністративно-територіального устрою держави та місцевого управління. Зокрема, до таких документів належать:

- а) Конституція Автономної Республіки Крим
- б) Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»
- в) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
- г) Закон України «Про місцеві державні адміністрації»

Однак переважно нові норми впроваджували найслабшу форму децентралізації – деконцентрацію, передаючи повноваження центральної влади на її регіональні відділення й органи.

Спробу провести адміністративну та адміністративно-територіальну реформи здійснив у 2005 р. тодішній Віце-прем'єр-міністр Роман Безсмертний [10]. Урядовець планував реалізувати зміни швидко (фактично, за 1 рік – до місцевих виборів навесні 2006 р.) та створити трирівневу систему громада – район – регіон. Однак реформи залишилися неузгодженими і недоопрацьованими. Уряд не підтримав зміни та вважав їх надто ризиковими.

У 2009 р. Уряд схвалив «Концепцію реформи місцевого самоврядування» [11]. Сама концепція так і не була оприлюднена на сайті Кабінету Міністрів України, водночас, Міністерство регіонального розвитку та будівництва розробив плани її впровадження та необхідні для цього законопроекти. Утім, у 2010 р. цю реформу фактично зупинили – уряд Миколи Азарова скасував Концепцію.

Наступним про готовність провести адміністративно-територіальну реформу заявив міністр регіонального розвитку, будівництва і ЖКГ Анатолій Близнюк у 2012 р. Розпочати зміни він планував у 2013 р., однак цього також не сталося [12].

Справді повноцінна реформа децентралізації розпочалася в 2014 р. Тоді 1 квітня Кабінет Міністрів схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [13]. У 2014-2015 рр. затвердили низку нормативно-правових актів, які регулювали цей процес:

- а) Закон України «Про співробітництво територіальних громад»
- б) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Постанова Кабміну «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Ці два акти визначали шлях об'єднання громад, необхідні для цього умови. Згідно з Методикою, залишається незмінним статус населених пунктів, що увійшли до об'єднання, а центром визначається найрозвиненіший із них. У такий спосіб, ОТГ, які мали у своєму складі місто, ставали міськими об'єднаними територіальними громадами, і водночас могли мати у своєму складі села та селища.
- в) Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, зокрема:

- 1) Місцевим радам було дозволено затверджувати місцеві бюджети до затвердження державного;
- 2) Додано нові види власних надходжень бюджетних установ;
- 3) Обмежено перелік органів влади, що можуть здійснювати місцеві запозичення (Верховна Рада АР Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення);
- 4) Змінено склад доходів і видатків місцевих бюджетів;
- 5) Оновлено порядок міжбюджетних відносин тощо.

г) Закону України «Про засади державної регіональної політики»

Водночас попри те, що з 2015 р. громади повинні були об'єднуватися за планами, як визначено в Методиці, було здійснення чимало порушень цього порядку. Тож у 2019-2020 рр., під час фінального затвердження перспективних планів та примусового об'єднання громад, які не зробили цього раніше, деякі з попередніх ОТГ розформовували.

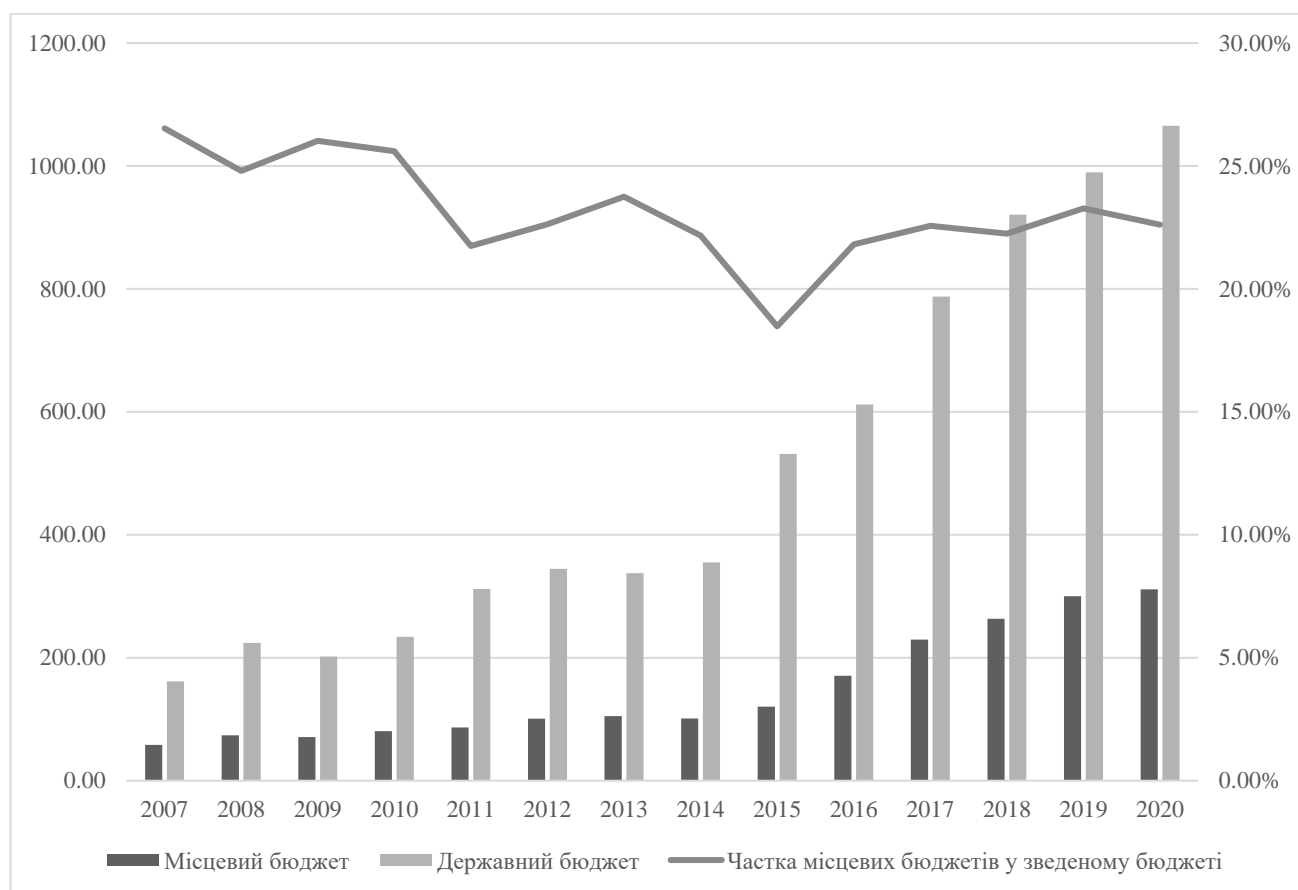
Порушення Методики формування спроможних територіальних громад зумовили проблеми з подальшою фіскальною децентралізацією і повноцінним формуванням бюджетів деяких громад [14]. Для об'єднання територіальні громади мали спочатку отримати визнання їх спроможності від Уряду, потім провести вибори і згодом – потрапити в перелік Міністерства фінансів тих ОТГ, які переходять на прямі бюджетні відносини. Однак через десинхронізацію цих трьох етапів, подеколи вони відбувалися не у встановленому порядку. Об'єднані територіальні громади могли спочатку провести вибори та перейти на прямі бюджетні відносини, а потім вже бути визнаними спроможними. Або ж навпаки, виконати перші два етапи і ніяк не завершувати третій.

У 2019 р. Кабінет Міністрів України не переводив новостворені ОТГ на прямі бюджетні відносини до визнання їх спроможними. Отже, частина громад об'єдналася та провела вибори, однак не перейшла на нову схему бюджетування (залишилася на попередній). Вони не отримали надходжень від ПДФО та інших податків, які закріпили з громадами, не брали участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності, не отримували освітню та медичну субвенції

тощо. Як наслідок, вони не здійснювали видатків, які покладаються на об'єднані громади. Таких ОТГ було 107, і їх перехід на прямі бюджетні відносини відклали на 2021 р.

Восени 2020 р., місцевими виборами завершилося об'єднання територіальних громад. Їх створено 1469, у тому числі 31 громада на непідконтрольній Україні території. Міських територіальних громад – 409. Фактично, з цього моменту зникло поняття «об'єднана територіальна громада (ОТГ)», адже необ'єднаних не залишилося. Тож тепер ці адміністративно-територіальні одиниці називають територіальними громадами.

Загальна динаміка зміна обсягів місцевих та державних бюджетів наведена на рисунку 1.1.



Рисунку 1.1 – Динаміка доходів державного та місцевого бюджетів, млрд грн
Джерело: розрахунки автора на основі [15]

Як видно на рисунку 1.1, після 2015 р. доходи місцевих бюджетів значно зросли – хоча й не настільки швидкими темпами, як державний. Для розрахунку показників не враховувалися офіційні трансферти.

Отже, варто зауважити, що реформа децентралізації, яка розпочалася в 2014 р., значно успішніша за попередні спроби. При цьому, вона також мала вразливі місця, які варто враховувати при подальшому впровадженні децентралізації. Наприклад, необхідно звернути увагу на синхронізацію як усіх компонентів децентралізації (особливо фінансової і адміністративно-територіальної), так і її етапів, процесів роботи у органах влади усіх рівнів.

1.2 Нормативно-правове підґрунтя фінансової автономії міських територіальних громад в Україні

Розглядаючи фінансову спроможність територіальних громад, в Україні найчастіше мають на увазі їх бюджети. Вони найточніше демонструють фінансові можливості місцевого самоврядування виконувати покладені на нього зобов'язання. Водночас варто зазначити, що фінансова автономія територіальних громад залежить не лише від обсягів та структури їх бюджетів, а й від ефективності управління активами громади. У публічних обговореннях акцент часто зміщується на перелік податків чи інших видів доходів, які можна використовувати на рівні громади, проте завжди важливо насамперед дослідити природу й потенціал цих джерел фінансів. Тому питання розвитку фінансової спроможності включатиме в себе розвиток ресурсів його формування.

Джерела формування бюджетів територіальних громад були закладені у 2015 р. відповідними змінами до Бюджетного та Податкового кодексів України. Згодом 17 вересня було ухвалено Закон України 907-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» [16]. Закон розробляли у співпраці з експертами Асоціації міст України, тож організація його підтримала [17]. Серед іншого, він розмежовує доходи територіальних громад та районів, а також виключає останніх із горизонтального вирівнювання. Тож буде доцільно розглянути актуальну системи формування бюджетів громад (Додаток А).

Доходи місцевих бюджетів складаються з:

- а) податкових надходжень;
- б) неподаткових надходжень;
- в) доходів від операцій з капіталом;
- г) офіційних трансфертів.

Найбільшу вагу у структурі місцевих бюджетів мають податкові надходження та офіційні трансферти (рис. 1.2). При цьому, власними доходами місцевих бюджетів із цих двох категорій є лише податкові надходження.

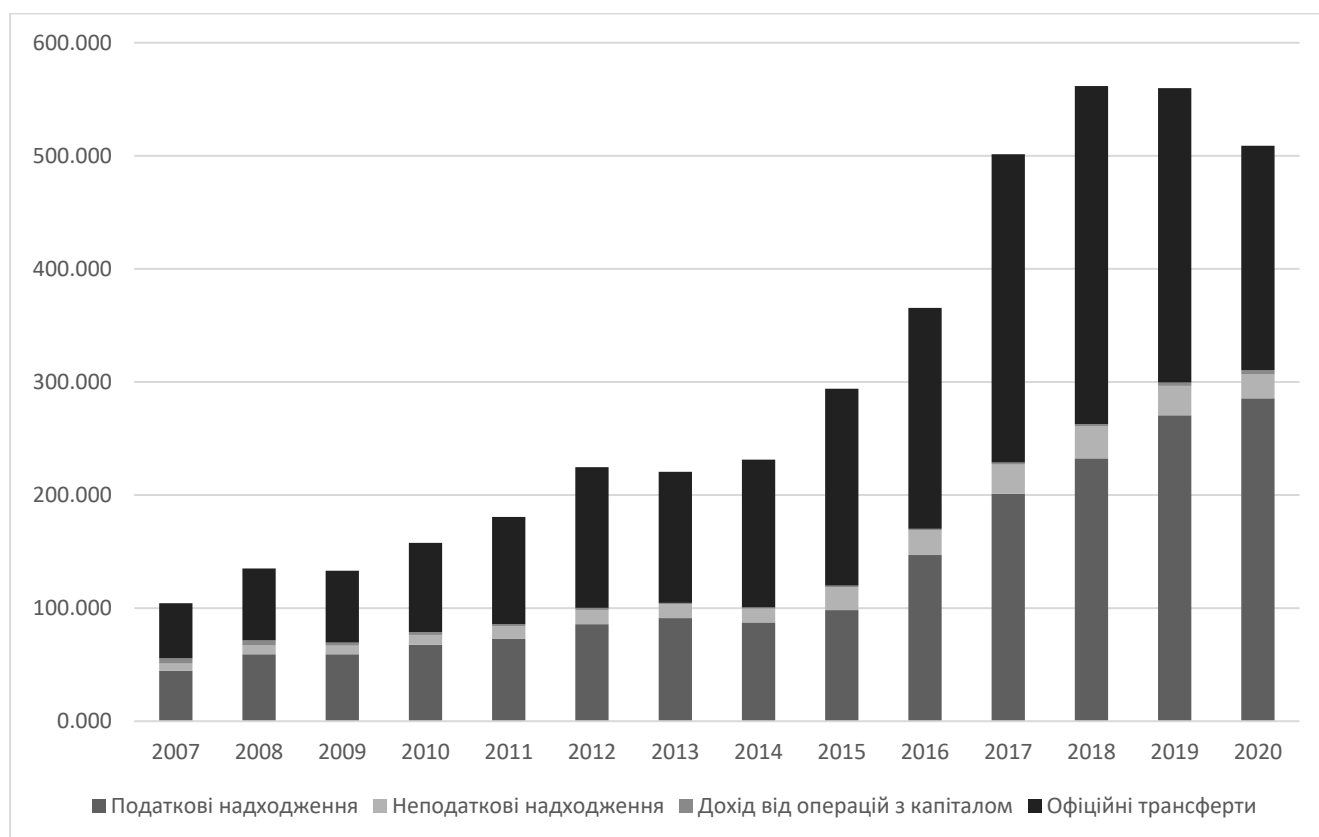


Рисунок 1.2 – Динаміка структури місцевих бюджетів, млрд грн

Джерело: складено автором на основі [15]

Податкові надходження можна розділити на дві великі групи: закріплені за громадами загальнодержавні податки та збори та місцеві податки та збори. Саме місцеві податки та збори забезпечують найвищий рівень автономії, адже на них місцева влада може прямо впливати.

До них належать:

- а) податок на майно;
- б) єдиний податок (розмір залежить від групи платника);

- в) збір за місця для паркування транспортних засобів (ставка встановлюється місцевою радою);
- г) туристичний збір (0,5% - для внутрішнього туризму та до 5% - для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного р., для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення).

При цьому, місцева влада має обов'язково встановити єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі). На свій розсуд і в межах законодавства місцеві ради можуть встановлювати податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, земельний податок за лісові землі, а також місцеві збори.

Серед податкових надходжень найбільшу вагу найчастіше має податок на доходи фізичних осіб, а серед місцевих – єдиний податок. Обидва ці джерела тісно пов'язані з розвитком підприємницької діяльності на території громади. Місцеве самоврядування зацікавлене в розвитку локального бізнесу, адже це сприятиме наповненню бюджету. У цьому питанні міські тергромади наразі часто мають більш вигідне становище, ніж сільські та селищні, через низку факторів:

- а) центром громади є місто, яке переважно має більш розвинену інфраструктуру та довший досвід співпраці з підприємцями, порівняно із селами;
- б) податки найчастіше сплачуються за місцем реєстрації юридичної особи. Тож якщо міська громада притягує до себе як працівників мешканців інших громад, саме вона отримає ПДФО за цих осіб.
- в) за рахунок більшої чисельності населення, у міських громадах переважно кращі передумови для розвитку сфери послуг, у якій створюється більша додана вартість ніж, приміром, у сільському господарстві.

Водночас варто зауважити, що міська громада може втратити щонайменше другу з вищенаведених переваг, якщо вона межує з іншою, більш розвиненою міською громадою.

Туристичний збір, який також зараховується до бюджету громади, для місцевої влади є додатковим стимулом розвивати туристичну привабливість

регіону. Адже зростання гостей громади також позитивно впливає на її зростання через збільшення коштів, що витрачаються в її межах, та підвищення впізнаваності громади серед інших регіонів. Надалі цей чинник позитивно впливає на бажання мешканців громади залишатися в ній жити та на залучення нових жителів.

Неподаткові надходження та доходи від операцій за капіталом традиційно мають невелику вагу у структурі місцевих бюджетів. На їх обсяг зокрема впливають кількість адміністративних послуг, які надає місцева влада, обсяг її капіталу та якість управління активами громади. Доходи від операцій з капіталом є досить вичерпним ресурсом, адже насамперед складаються доходи від продажу капітальних активів, які не є нескінченними.

Офіційні трансферти розподіляються на нецільові (дотації) та цільові (субвенції). Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, для місцевих бюджетом пріоритетними є дотації, адже вони дають самоврядуванню більше свободи вибору щодо напрямку витрачання цих коштів. Водночас, в Україні на етапі об'єднання громад важливу роль відіграли саме субвенції: освітня, медична, на формування інфраструктури ОТГ, Нової української школи тощо. Вони допомагали громадам розвиватися рівномірно, а також налаштувати низку процесів, переданих у повноваження місцевого самоврядування, в умовах невизначеності та перехідного періоду. Варто також зазначити, що медична субвенція перестала існувати, адже в межах медичної реформи заклади охорони здоров'я значною мірою переходять на фінансування від Національної служби здоров'я України у рамках Програми медичних гарантій.

Серед дотацій найвагомішим є горизонтальне вирівнювання податкоспроможності громад. Воно спрямоване на збалансування розвитку регіонів України. Індекс податкоспроможності розраховується як кількість надходжень ПДФО у бюджет громади та чисельності її населення. У випадку, якщо індекс податкоспроможності нижчий за 0,9 від середньоукраїнського рівня, застосовують базову дотацію, а саме передають громаді 80% складової, необхідної для досягнення позначки 0,9. Якщо він вищий за 1,1 від середньоукраїнського рівня, 50% понад перевищення індексу 1,1 вилучаються державою (тобто

застосовується реверсна дотація). Для міських громад більш очікуваним є відповідність середньоукраїнському рівню індексу податкоспроможності, або ж його перевищення.

До офіційних трансфертів також зараховують міжнародну допомогу, кошти донорських організацій, гранти тощо.

Бюджет територіальної громади дозволяється ухвалювати з дефіцитом як за загальним, так і за спеціальним фондом. Для загального фонду бюджету дефіцит дозволяється у випадку використання вільного залишку бюджетних коштів. Тоді як дефіцит спеціального фонду можна фінансувати:

- а) коштами із загального фонду бюджету;
- б) використанням вільних залишків коштів, крім власних надходжень бюджетних установ;
- в) надходженнями внаслідок продажу чи пред'явлення цінних паперів;
- г) залученням коштів за допомогою запозичень.

Місцеві запозичення дозволяється здійснювати для фінансування саме бюджету розвитку [18]. Такі обмеження пов'язані з потребою раціонального використання позичених коштів та максимальної віддачі від таких дій місцевого самоврядування. Органи місцевої влади повинні погоджувати обсяги і умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій з Міністерством фінансів України. Цей процес регулює Порядок здійснення місцевих запозичень, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України №100 від 16 лютого 2011 р. [19]

Згідно з Бюджетним кодексом, усі міські ради можуть здійснювати зовнішні запозичення від міжнародних фінансових організацій [20]. Крім цього, міські ради з адміністративним центром у місті обласного значення мають право здійснювати й інші зовнішні місцеві запозичення.

Як уже зазначалося вище, для розвитку фінансової успішності міських (як і інших) територіальних громад життєво необхідне **ефективне управління активами громади**. До них можна віднести всю комунальну власність: будівлі, земля, вся інфраструктура, історичні й культурні пам'ятки тощо. Менеджмент цих

активів дозволяє досягти збільшення надходжень до місцевого бюджету, оптимізації його видатків, підвищити інвестиційну привабливість регіону, а також її привабливість для життя – і як наслідок, сприяє комплексному фінансовому зростанню.

Більшість нормативно-правових актів, які стосуються управління комунальними активами, ухвалюють самі ради територіальних громад. Однак деякі питання регулюються Законами України. Наприклад, йдеться про використання земель сільськогосподарського призначення комунальної власності. Навесні 2020 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [21], а цієї весни – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [22].

Загалом наразі приділяється досить багато уваги розробці нормативно-правової бази, що врегульовуватиме різні аспекти фінансового життя громад. При цьому, потрібно радитися із самими представниками громад, щоб забезпечити всебічний розгляд питань та співставність пропонованих рішень із реальним життям.

1.3 Показники фінансової спроможності територіальних громад

У зв'язку з унікальністю бюджетної системи кожної країни, у світі не існує повністю уніфікованої системи показників для аналізу фінансової спроможності територіальних громад чи інших локальних адміністративно-територіальних одиниць. Проте науковці пропонують низку базових критеріїв, які можна використовувати для досліджень та удосконалювати відповідно до потреб конкретної країни. Загалом оцінку спроможності міських територіальних громад можна здійснювати у двох вимірах:

- а) як діагностику фінансового стану та особливостей певної групи територіальних громад, виокремлення основи для їх розвитку;

- б) як складову реформи децентралізації у цілому та регіональної політики, їх вплив на економічний розвиток країни.

Безумовно, ці два виміри міцно переплетені між собою. Ба більше, перший стане складовою для другого. Ця робота зосереджена саме на аналізі міських територіальних громад та їх фінансового становища.

Переважно показники для досліджень фінансової спроможності громад стосуються оцінки:

- а) бюджету громади;
- б) активів і пасивів громади.

Важливо зауважити, що якісний бюджет є відображенням політики місцевого самоврядування щодо управління майном громади. Своєю чергою, раціональний менеджмент активів сприятиме їх ефективному використанню та розвитку, а це надалі впливатиме на спроможність бюджету. У такий спосіб, формується замкнуте коло бюджетного та фінансового стану громади. Тож потрібно оцінювати обидва його компоненти.

Маршал і Дуглас у своєму дослідженні громад Канади розділили поняття фінансової спроможності як стійкості та фінансової спроможності як життєздатності громади. Згідно з їх визначеннями, фінансова стійкість виражається у можливості місцевої влади абсорбувати стреси, фінансові коливання. Вона є підґрунтям для фінансової спроможності, що передбачає підтримку та подальший розвиток фінансового стану громади, а також готовність адаптуватися до нових викликів, протистояти загрозам тощо. Основні фактори, що впливають на фінансову стійкість громади, наведені на рисунку 1.3.

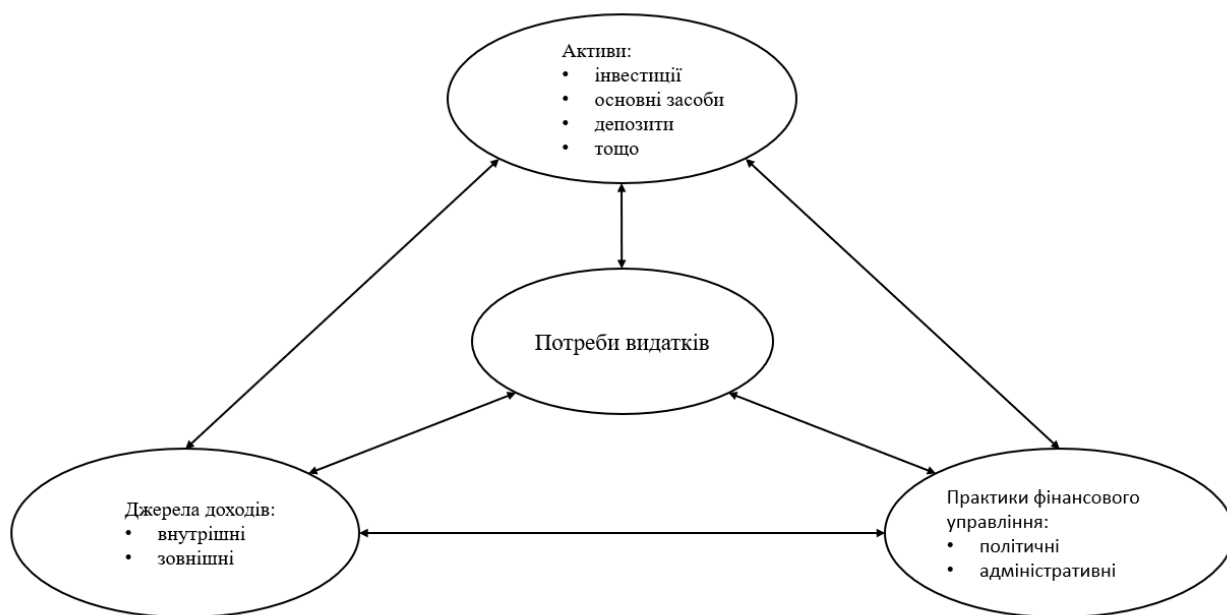


Рисунок 1.3 – Фактори впливу на фінансову стійкість територіальної громади

Джерело: [23]

Відповідно, автори виділили декілька основних типів показників для оцінки фінансового стану громад [23]:

- а) На основі показників доходів. Наприклад, сюди включають вимір доходів від місцевих податків, а також показники доходів на душу населення громади. До того ж, до цієї категорії належить вимір цільових і резервних фондів, співвідношення обсягів трансфертів та власних (або загальних) доходів тощо.
- б) На основі показників видатків. Ці показники були розділені на два напрями: загальної ефективності та цільових значень. До першого належить співвідношення загальних видатків та видатків на надання послуг населенню. Водночас, актуальність цього показника для громади залежить від того, як узагалі в ній налагоджене надання сервісів мешканцям. До цільових індикаторів видатків належать ті, що стосуються

ефективності, результативності видатків, витрат на одиницю послуги та попиту на них (або обсягу виконаної роботи).

- в) На основі боргових показників. Сюди належать співвідношення боргу та власних (чи загальних) доходів громади, рівень дефіциту бюджету чи окремих фондів, обсяги та тренди зобов'язань.

Водночас автори наголошують, що наведений у дослідженні перелік критеріїв оцінки фінансової спроможності громади не є вичерпним, і місцева влада повинна адаптовувати їх під власні потреби.

Ще одним із методів визначення фінансового здоров'я територіальної громади через аналіз її бюджетної та фінансової звітності є тест Кена Брауна, який він розробив для порівняння невеликих міст США. Браун запропонував 10 ключових коефіцієнтів, що вимірюють фінансовий стан громади (таблиця 1.1).

Таблиця 1.1 Коефіцієнти оцінки фінансового стану територіальних громад за тестом Кена Брауна

Коефіцієнт	Категорія	Розподіл значень коефіцієнтів інших громад за квантилями та бал, що може отримати громада за потрапляння в квантиль				Бажане значення показника
		1 (1-25%)	2 (25-50%)	3 (50-75%)	4 (75-100%)	
Загальні доходи / Кількість населення	Доходи	-1	0	1	2	Низьке
Власні доходи / Загальні доходи	Доходи	-1	0	1	2	Високе
Трансферти / Загальні доходи	Доходи	-1	0	1	2	Низьке
Операційні витрати / Загальні витрати	Видатки	-1	0	1	2	Низьке
Загальні доходи / Загальні витрати	Операційна позиція	-1	0	1	2	Високе
Нерезервовані пасиви / Валюта балансу	Операційна позиція	-1	0	1	2	Високе
Готівка, гроші на поточних рахунках у банку та інвестиції / Зобов'язання	Операційна позиція	-1	0	1	2	Високе
Зобов'язання / Доходи	Борг	-1	0	1	2	Низьке
Довгостроковий борг / Населення	Борг	-1	0	1	2	Низьке
Витрати на обслуговування боргу / Загальні доходи	Борг	-1	0	1	2	Низьке

Джерело: [24]

Вони оцінюють 4 категорії: доходи, видатки, операційну позицію та борг. Надалі значення кожного з коефіцієнтів необхідно порівняти з аналогічними розрахунками інших, подібних за розмірами громад, та надати досліджуваній громаді від -1 до 2 балів, залежно від приналежності до різних кuartилів [24].

Досить незвичною видається логіка, згідно з якою вищий бал громада має отримати за нижче, порівняно з результатами інших громад, співвідношення власних та закріплених доходів до кількості населення. Це пояснено тим, що така громада має більше можливостей підвищити свої доходи. Водночас, на нашу думку, таке трактування надто спрощене. Низькі показники доходів на душу населення відображають слабший економічний стан адміністративно-територіальних одиниць. Це не повинно піднімати громади в рейтингу фінансової стійкості.

22 квітня Міністерство розвитку громад та територій України презентувало аналітичний портал спроможності громад, який був створений у співпраці з експертами та за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні [25]. Наразі у ньому представлені низка показників демографічних, інфраструктурного розвитку, фінансового забезпечення громад. Надалі у міністерстві планують розробити індикативні показники, які дозволять враховувати особливості кожної з громад.

Подібна аналітика, без сумніву, дуже важлива для головних органів влади. Такий підхід дозволяє впроваджувати доказову політику, що зрештою може підвищити якісь управлінських рішень. Водночас, наразі аналітичний функціонал презентованого порталу спроможності громад вкрай слабкий. Відсутня можливість відфільтрувати дані, експортувати їх, єдиний формат візуалізації – інтерактивна мапа. Ці недоліки фактично унеможливають проведення аналізу спроможності громад.

Висновки до розділу 1

Децентралізація може здійснюватися в декількох напрямках: адміністративному, фінансовому, ринковому та політичному, – та бути різною за

силою. Фіскальна децентралізація тісно пов'язана з адміністративною, адже межі адміністративно-територіальних одиниць, функції та повноваження, передані на владу цих одиниць, мають бути узгоджені з ресурсами, які має місцеве самоврядування.

В Україні була низка спроб провести адміністративно-територіальну та бюджетну реформи, однак справді комплексні зміни вдалося реалізувати лише з початку 2014 р. З того часу ухвалили більшість нормативно-правових актів, необхідних для ефективного функціонування спроможних громад, завершили процес об'єднання територіальних громад. Наразі в Україні існує 409 міських тергромад, з них на підконтрольній Україні території – 380.

Для розвитку фінансової спроможності міських територіальних громад важливо аналізувати як структуру і джерела наповнення їх бюджетів, так і ресурси формування цих джерел. Наразі найбільшу вагу в структурі власних доходів бюджетів мають податкові надходження, а саме доходи від ПДФО та єдиного податку. Значну частку бюджетів загалом також займають офіційні трансферти. Крім цього, міські територіальні громади можуть здійснювати зовнішні запозичення.

Для аналізу фінансової спроможності територіальних громад існують орієнтовні показники, які місцева влада може комбінувати та адаптовувати під свої потреби та початкові дані. Більшість таких показників стосуються аналізів доходів, видатків, боргу, ефективності використання активів тощо.

РОЗДІЛ 2 ПЕРЕДУМОВИ І ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1 Економічні передумови розвитку міст та міських територіальних громад в Україні

На сьогодні в Україні офіційно сформовано 409 міських територіальних громад, що об'єднали 3918 рад, при цьому, 29 громад – на непідконтрольній Україні території [26]. У інших 380 громадах проживає орієнтовно 68,8% населення держави (згідно з даними про чисельність населення станом на 1 січня 2018 р.). У таблиці 2.1 наведений розподіл громад за кількістю мешканців.

Таблиця 2.1 Розподіл міських територіальних громад за чисельністю населення

Чисельність населення	Кількість міських територіальних громад	Частка міських територіальних громад, %
До 10 тисяч осіб	10	2,63
Від 10 тисяч до 50 тисяч осіб, з них:	282	74,21
від 10 тисяч до 20 тисяч осіб	62	16,32
від 20 тисяч до 30 тисяч осіб	107	28,16
від 30 тисяч до 40 тисяч осіб	74	19,47
від 40 тисяч до 50 тисяч осіб	39	10,26
Від 50 тисяч до 100 тисяч осіб	50	13,16
Від 100 тисяч до 500 тисяч осіб	32	8,42
Понад 500 тисяч осіб	6	1,58
Усього	380	100,00

Джерело: розраховано автором на основі даних [26]

Понад чверть міських територіальних громад мають населення 20-30 тис. осіб, ще п'ята частина – 30-40 тис. осіб. Це свідчить про те, що розподіл громад за кількістю мешканців досить однорідний. Збалансованість громад за населенням важлива для здатності їх усіх виконувати зобов'язання, надавати якісні послуги населенню. При цьому, загальний рівень частки населення, що проживає саме в міських територіальних громадах, відрізняється за регіонами: найнижчий рівень має Закарпатська область – 43,87%, найвищий Донецька – 86,96% (рис. 2.1, дані наведені у Додатку Б).



Рисунок 2.1 – Частка населення області, що проживає у міських територіальних громадах

Джерело: побудовано автором на основі даних [26]

Така різниця зумовлена географічним та історичним розвитком регіонів. І це підґрунтя чимало впливає на поточний стан і специфіку економічного розвитку громад, а отже – і на їх бюджетну спроможність. Тому всі рекомендації щодо її підвищення мають враховувати особливості міських громад у різних регіонах.

Зокрема у Донецькій та Дніпропетровській областях розбудовували мономіста – населені пункти, які забезпечували роботу конкретного промислового підприємства. Відповідно, навколишня інфраструктура та найближчі до них поселення також були орієнтовані на обслуговування підприємства або ж його працівників. У зв'язку з цим, джерела надходжень до бюджету можуть бути надто вузькоспеціалізованими.

На противагу двом вищезазначеним регіонам, Львівська область, понад 80% населення якої також проживає в міських територіальних громадах, переважно має

зовсім інші причини подібного розселення. На Галичині ґрунти досить бідні (здебільшого дерново-підзолисті, опідзолені та болотні), тож природні умови не сприяли розвитку сільського господарства в регіоні так, як це було у степовій кліматичній зоні України. Натомість, на території нинішньої Львівської області активно розвивалися ремесла (щоправда, це відбувалося не лише з причин природних). Зрештою, вони разом з торгівлею стимулювали людей селитися в самих містах чи населених пунктах навколо.

Таке розмаїття історичних бекграундів різних міських територіальних громад породжує різні передумови для подальшого економічного розвитку. Це свідчить про те, що держава має забезпечити базу для зростання фінансової спроможності громад, при цьому місцева влада повинна розробити власну стратегію її подальшого досягнення.

У зв'язку з цим, було вирішено спробувати кластеризувати громади, щоб краще сформувані і дослідити групи територіальних громад за їх фінансовими показниками й надати для них більш вузькоспрямовані та чіткі рекомендації.

Оскільки частина міських громад повноцінно запрацювала з 1 січня 2021 р., більшість із них ще не мають річної фінансової звітності. Тому для кластеризації були використані показники бюджетів на 2021 р. та інші характеристики громад, а саме:

- а) площа, га;
- б) кількість населення, осіб;
- в) доходи від податку на доходи фізичних осіб на одного мешканця, грн;
- г) доходи від місцевих податків загалом на одного мешканця, грн;
- д) доходи від податку на майно на одного мешканця, грн;
- е) доходи від єдиного податку на одного мешканця, грн;
- ж) власні та закріплені доходи (податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом) на одного мешканця, грн;
- з) частка власних та закріплених доходів у загальній структурі доходів громади;
- и) капітальні видатки на одного мешканця, грн;

- к) частка капітальних видатків у загальній структурі видатків громади;
- л) дефіцит / профіцит бюджету, %;
- м) частка базової дотації у загальній структурі доходів (рівень дотаційності громади).

Показники, які взяті в номінальних значеннях, були зважені на кількість населення, щоб збалансувати масштаби громад. Податок на доходи фізичних осіб є одним із головних бюджетоутворюючих податків, а податок на майно та єдиний податок мають найбільшу вагу у структурі місцевих. Показники власних та закріплених доходів громади, рівень дотаційності відображають її здатність самостійно забезпечувати свої потреби. На рівень дефіциту / профіциту бюджету впливає також загальна економічна ситуація в країні. Показники капітальних видатків відображають, наскільки громада вкладає свої кошти в довгострокові проєкти.

Для подальшого дослідження використаний метод ієрархічної кластеризації, що дозволяє групувати навіть невеликі вибірки даних та припускає, що кількість кластерів напочатку невідома. Для розрахунків були обрані евклідові відстані. На рисунку 2.2 наведена мапа відстаней між об'єктами. З неї видно, що у сукупності можна приблизно відділити кілька кластерів, однак ймовірно, вони будуть низької якості.

Проблеми з поділом громад на групи за заданими показниками підтверджуються вивченням дендрограми. Були протестовані декілька лінковок: середніх значень, повних зв'язків та лінковка Уорда, яка аналізує дисперсію скупчень.

Найкращі результати вдалося отримати саме завдяки лінковці Уорда. У відповідній дендрограмі можна виділити три найбільші кластери.

- а) Кластер 1 (165 громад). Характеризується переважно низькими показниками власних та закріплених доходів і, відповідно, дотаційністю громад (понад 2% у структурі доходів).
- б) Кластер 2 (26 громад). Вирізняється високими показниками капітальних видатків та доходів на одного мешканця. До кластеру 2 увійшли 14 громад

з центром у місті, яке також є обласним центром, 4 міські територіальні громади Донецької області та 5 – Київської, а також 3 інші громади.

- в) Кластер 3 (189 громад). Включає в себе громади, що мають середні та високі значення власних доходів та доходів від ПДФО (відповідно, базова дотаційність або нульова, або до 2%), невеликі показники капітальних видатків.

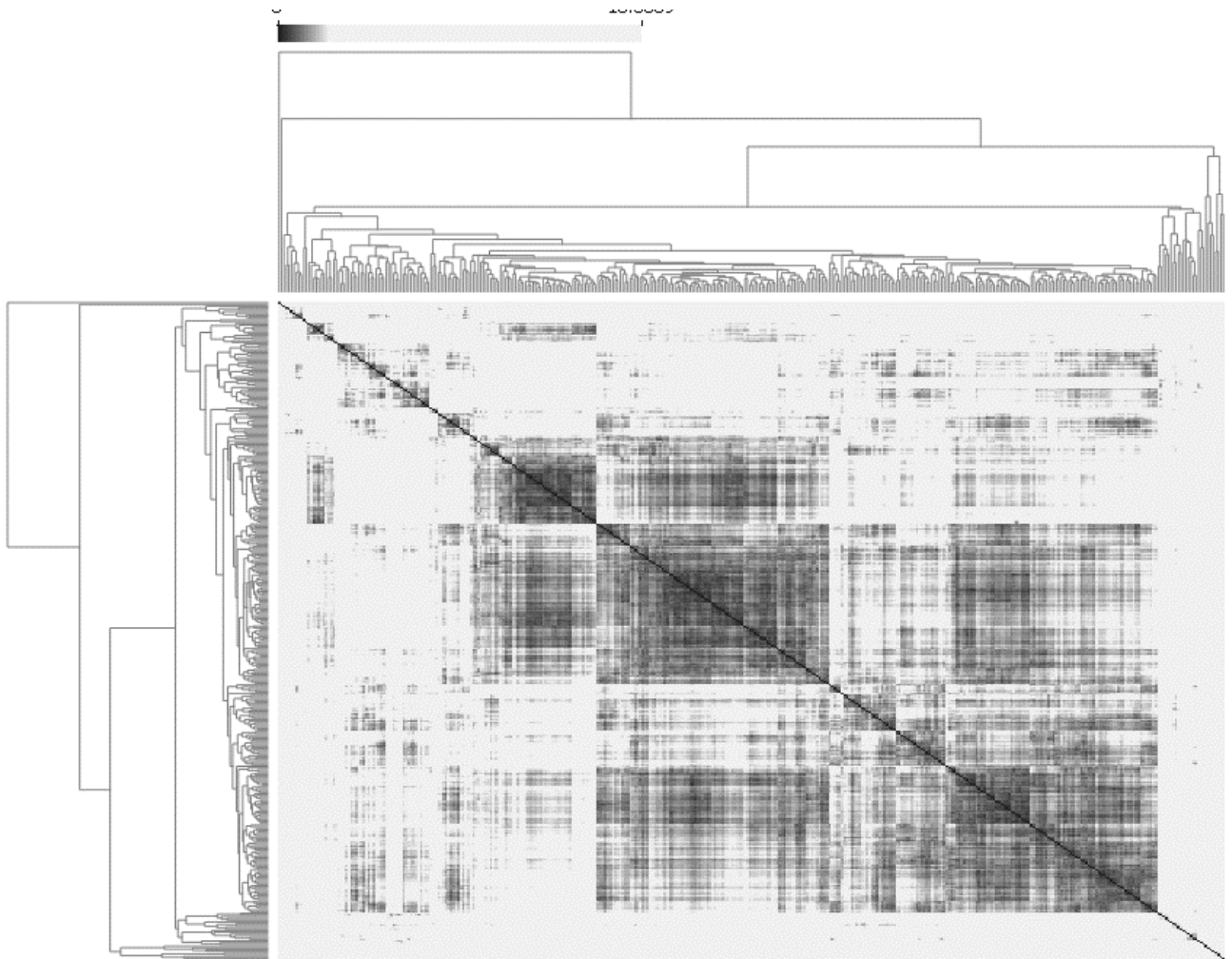


Рисунок 2.2 – Мапа відстаней між об'єктами кластеризації

Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

За допомогою аналізу інформаційних проєкцій спостережень за кластерами, вдалося виявити кілька особливостей, що притаманні громадам:

- а) У третьому кластері дуже відрізняється структура доходів від місцевих податків, навіть якщо їх загальний показник на одну особу однаковий. У

деяких із міських громад податок на майно не є вагомим елементом доходів від місцевих податків для наповнення бюджету.

- б) Між доходами від ПДФО на одну особу та часткою власних і закріплених за громадою доходами, очікувано, прямий зв'язок. Водночас, ця залежність не лінійна. Частка власних і закріплених доходів стрімко зростає за умови збільшення доходів від ПДФО на одну особу до 4000 грн (приблизно до 70%), а після цього сповільнює темп.
- в) Ефект масштабу справді спостерігається, при цьому, деякі міські територіальні громади із середніми показниками чисельності населення (приміром, Миронівська, Нетішинська, Обухівська, Ічнянська) мають приблизно однакові показники власних й закріплених доходів на одну особу з великими громадами (наприклад, Маріупольською, Запорізькою або Одеською).

Варто також зазначити, що попри виділені групи та певні їх особливості, ці кластери недосконалі, тож їх не варто використовувати як чіткий розподіл міських територіальних громад. Як видно із силуетного графу, у другому та третьому кластерах спостерігається значне перетікання їх об'єктів (вони мають від'ємні відстані, рисунок 2.3).

Причиною цього може бути невеликий розмір сукупності, у якій міські громади не мають різкого розмежування за характеристиками, чи недостатня пояснювальна сила критеріїв, що були обрані для кластеризації. Потенційно, за іншого набору критеріїв оцінки громад, насамперед, соціально-економічних, можна досягти більш якісного розподілу міських територіальних громад на групи.

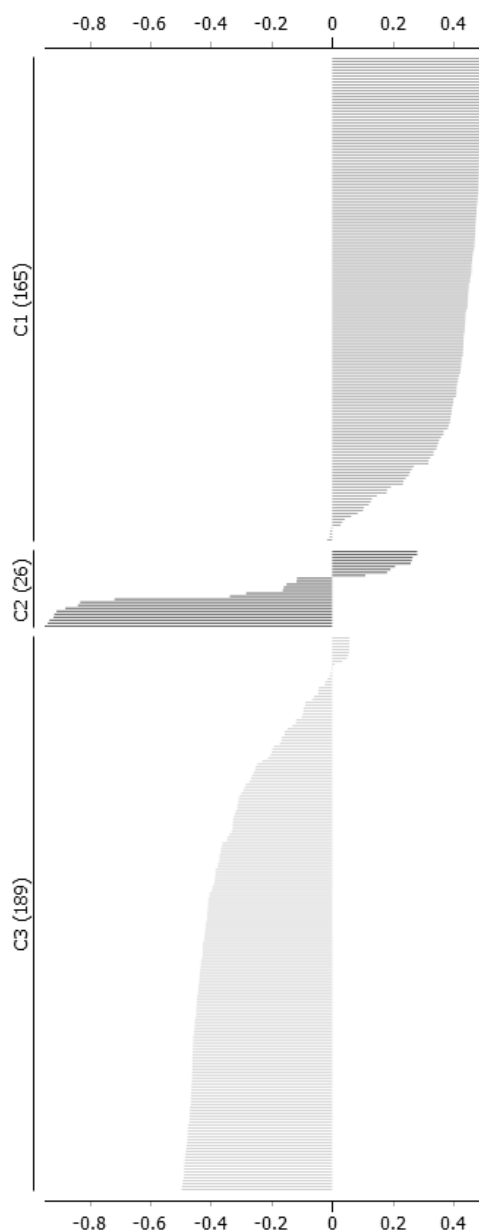


Рисунок 2.3 – Силуетний граф кластерів міських територіальних громад, визначених методом 1

Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

Для перевірки цього припущення було проведено кластеризацію громад лише за показниками доходів, а саме:

- а) доходи від податку на доходи фізичних осіб на одного мешканця, грн;
- б) доходи від місцевих податків загалом на одного мешканця, грн;
- в) доходи від єдиного податку на одного мешканця, грн;

- г) власні та закріплені доходи (податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом) на одного мешканця, грн;
- д) частка власних та закріплених доходів у загальній структурі доходів громади;

Таким методом вдалося досягнути кращої кластеризації міських громад, а саме сформувати дві їх групи із незначним перетіканням об'єктів (рис. 2.4).

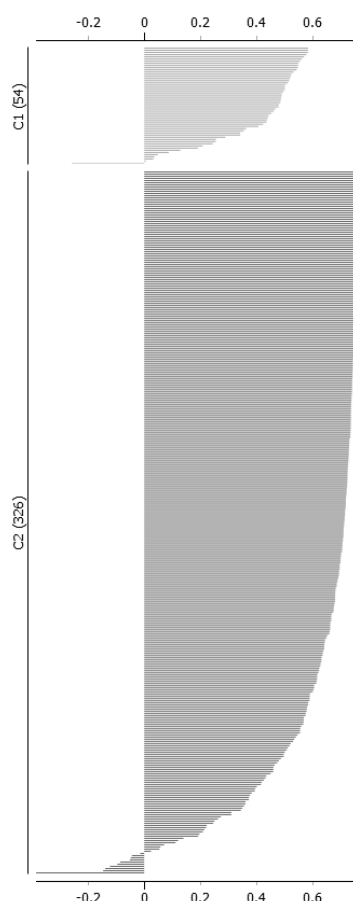


Рисунок 2.4 – Силуетний граф кластерів міських територіальних громад, визначених методом 2

Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

До кластеру 1 увійшли громади з високими показниками доходів із різних джерел на одного мешканця (усього 54) – їх попередньо можна назвати спроможними без додаткових досліджень. До другого кластеру належать усі інші громади (326). На рисунку 2.4 відображено показники громад обох кластерів за доходами від місцевих податків та власними доходами на одного мешканця. У

складі першого кластеру найбільше міських громад із Київської області (20%). Це є ще одним підтвердженням високого рівня розвитку саме столичного регіону.

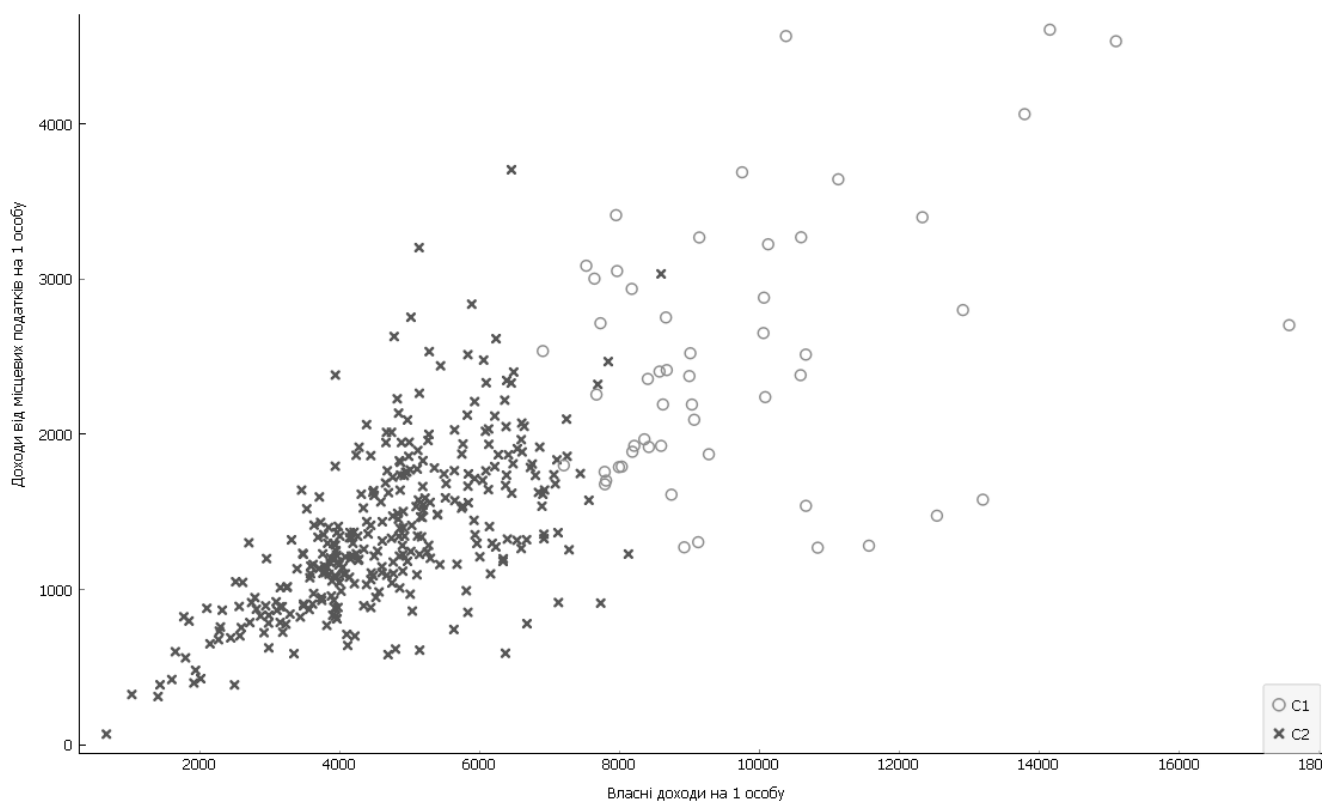


Рисунок 2.4 – Показники громад за доходами від місцевих податків та власними доходами на одного мешканця та їх приналежність до кластерів

Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget [27]

Отже, можемо стверджувати, що невелика кількість міських територіальних громад спричиняє неможливість якісно кластеризувати їх за багатьма показниками одночасно. Доцільно ділити громади на групи за меншою кількістю однорідних критеріїв задля досить вузькоспрямованих досліджень та рекомендацій надалі.

2.2 Поточний стан фінансової автономії міських територіальних громад та чинники впливу на нього

Фіскальна децентралізація мала на меті забезпечити громади ресурсами, які дозволять їм повноцінно виконувати покладені на них повноваження та зобов'язання. У перші роки після реформи фіксували її перші успіхи, водночас, залишилося чимало дискусійних питань та проблем. Зокрема, гострим є питання

про збереження позитивних тенденцій результатів фінансової децентралізації, особливо після фінального об'єднання попередніх громад у 2020 р.? Крім цього, цікаво дослідити, чи є міські територіальні громади спроможними після фінального об'єднання. Адже міста часто були більш розвинені за сусідні села, селища тощо, тому не завжди охоче об'єднувалися з ними. Наостанок, актуальним є і питання спроможності міських територіальних громад в умовах пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та погіршення економічної ситуації в Україні та світі.

Щоб дати відповідь на ці питання, варто проаналізувати фінансові показники міських територіальних громад. Водночас у проведеному дослідженні є кілька обмежень:

- а) У зв'язку з відсутністю повних, актуальних та релевантних даних із фінансової звітності громад, аналіз проведений на основі їх бюджетів на 2021 р. та інших відкритих даних.
- б) Через пандемію гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, навесні 2020 р. було призупинене середньострокове бюджетне планування (пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України № 553-IX «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік"» від 13 квітня 2020 р. Також бюджети громад на 2020 р. затверджували обрані на місцевих виборах восени 2020 р. депутати, тож вони мали дуже обмежений час на вивчення й пропрацювання проєктів бюджетів. У зв'язку з вищенаведеним, бюджети міських територіальних громад на 2021 р. можуть не до кінця відображати управлінську політику, яку вони планують втілювати.
- в) Дані по бюджетах актуальні станом на 25 березня 2020 р. Враховуючи, що міські ради можуть вносити зміни до бюджетів, пізніші їх показники можуть відрізнятися від наведених у дослідженні.

Для аналізу загального фінансового стану міських територіальних громад та відмінностями між ними, доцільно провести факторний аналіз показників їх доходів та видатків. Дані візуалізовані за допомогою діаграм розмаху – вони

дозволяють оцінити медіанне значення показників (яке менш чутливе до статистичних викидів) та границі їх першого та третього квантилів, визначити статистичні викиди.

Для дослідження доходи міських територіальних громад, були обрані наступні показники:

- а) доходи від податку на доходи фізичних осіб на одного мешканця, грн;
- б) доходи від місцевих податків загалом на одного мешканця, грн;
- в) доходи від єдиного податку на одного мешканця, грн;
- г) неподаткові надходження на одного мешканця, грн;
- д) доходи від операцій з капіталом на одного мешканця, грн;
- е) власні та закріплені доходи на одного мешканця, грн;
- ж) частка власних та закріплених доходів у загальній структурі доходів громади;

Числові розрахунки подано в таблиці 2.2. Зокрема можна зауважити, що хоча і неподаткові надходження, і доходи від операцій із капіталом мають невеликі частки у загальній структурі доходів, перша категорія все ж має вищі абсолютні значення (і відповідно, більшу вагу).

Таблиця 2.2 Показники доходів бюджетів міських територіальних громад

Показник	Доходи від ПДФО на 1 особу	Доходи від місцевих податків на 1 особу	Доходи від ЄП на 1 особу	Неподаткові надходження на 1 особу	Доходи від операцій з капіталом на 1 особу	Власні доходи на 1 особу	Частка власних доходів
Середнє значення	3291,81	1519,25	720,83	209,78	1090,78	5447,73	0,62
Стандартне відхилення	1661,65	696,62	322,58	114,70	17272,03	2312,88	0,13
Мінімальне значення	629,15	54,53	29,42	1,33	0,00	707,59	0,24
25%	2236,62	1077,45	527,57	131,00	0,00	3981,28	0,53
50%	2928,81	1354,42	670,23	186,93	1,58	4950,09	0,62
75%	3869,41	1844,52	844,00	259,89	25,33	6430,97	0,71
Максимальне значення	13272,59	4593,34	2353,43	694,56	330038,84	17609,60	0,89

Джерело: розраховано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

На рисунку 2.5 наведені діаграми розмаху перших трьох показників. Аналіз даних показав, що розкид доходів від податку на доходи фізичних осіб, місцевих податків та єдиного податку на одну особу серед міських територіальних громад досить великий. Зокрема, більшість із досліджуваних громад запланували на 2021 р. доходи від ПДФО, що знаходяться у межах 2-4 тис. грн на людину, однак загалом цей показник коливається від 629 до понад 13 тис. грн на особу. У першому квартилі опинилося найбільше громад з таких областей:

- а) доходи від ПДФО на одну особу – Тернопільська, Львівська, Одеська, Чернівецька;
- б) доходи від місцевих податків на одну особу – Львівська, Тернопільська, Донецька;
- в) доходи від ЄП на одну особу – Донецька, Львівська, Тернопільська.

Натомість, у четвертому квартилі значень найбільше представлені наступні області:

- а) доходи від ПДФО на одну особу – Донецька, Київська, Львівська та Дніпропетровська;
- б) доходи від місцевих податків на одну особу – Київська, Одеська, Полтавська;
- в) доходи від ЄП на одну особу – Київська, Черкаська та Полтавська.

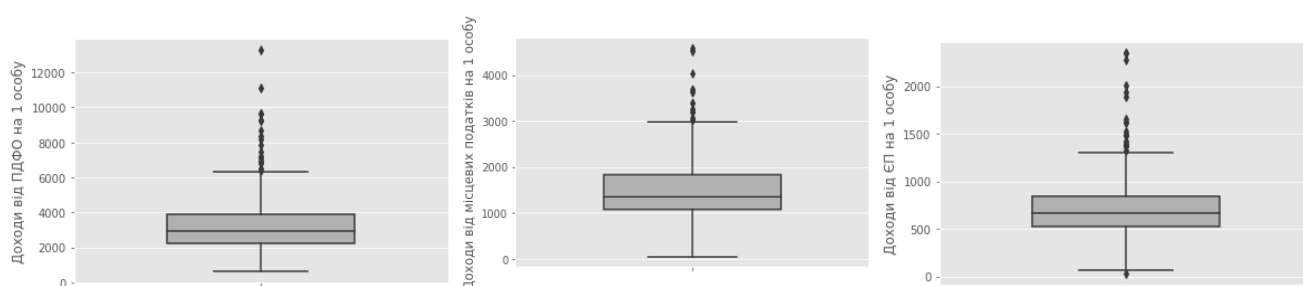


Рисунок 2.5 – Діаграми розмаху доходів від ПДФО, місцевих податків, ЄП на одну особу відповідно

Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

Сума власних доходів на одного мешканця у більшості громад знаходиться в межах від 4 до 6,5 тис. грн (рис. 2.6). Водночас, деякі міські територіальні громади змогли досягнути в декілька разів вищих показників. Якщо ж розглядати частку

власних доходів у загальній структурі, можна стверджувати, що цей показник дуже неоднорідний. У деяких міських територіях вага власних доходів складає менше 30%, тож їх важко назвати спроможними. У першому децилі за цим показником найбільше громад із Львівської, Чернівецької, Тернопільської, Рівненської та Івано-Франківської областей, у першому кватилі – також Волинська.

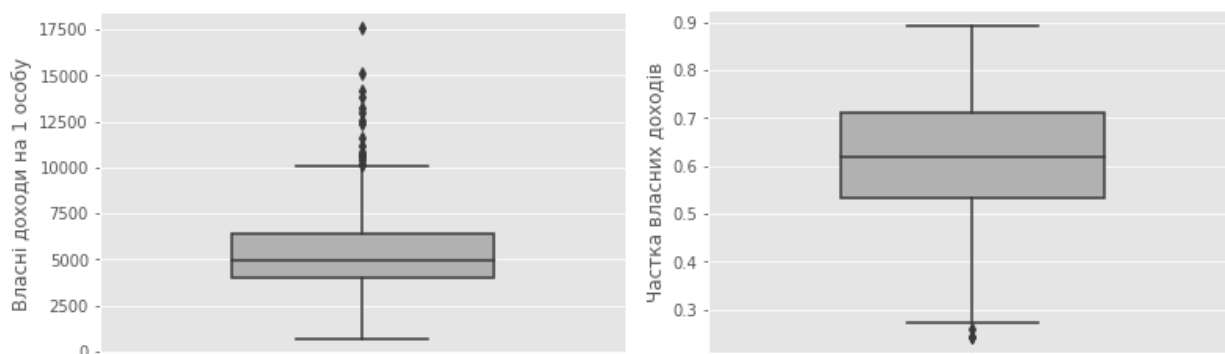


Рисунок 2.6 – Діаграми розмаху власних доходів на одну особу та частки власних доходів у загальній структурі відповідно

Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

У такий спосіб, можна виділити регіони з вищим рівнем доходів бюджетів міських громад (столичний та центральний) та нижчим (захід і північний-захід країни).

Натомість для дослідження видатків громад було використано такі показники (таблиця 2.3):

- а) Частки видатків за першим рівнем функціональної класифікації у загальній структурі видатків.
- б) Частка капітальних видатків у загальній структурі видатків.

Таблиця 2.3 Показники видатків бюджетів міських територіальних громад

Показник	0100 Загальнодержавні функції	0300 Громадський порядок, безпека та судова влада	0400 Економічна діяльність	0500 Охорона навколишнього природного середовища	0600 Житлово-комунальне господарство	0700 Охорона здоров'я	0800 Духовний та фізичний розвиток	0900 Освіта	1000 Соціальний захист та соціальне забезпечення
Середнє значення	14.245%	0.254%	5.295%	0.403%	5.225%	3.176%	5.588%	62.251%	3.726%
Стандартне відхилення	4.962%	0.416%	6.174%	2.471%	3.252%	1.859%	3.672%	10.280%	1.823%
Мінімальне значення	5.374%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.285%	1.592%	0.136%
25%	11.316%	0.000%	1.539%	0.022%	2.985%	1.970%	4.401%	58.090%	2.567%
50%	13.346%	0.084%	3.126%	0.042%	4.580%	2.896%	5.385%	63.754%	3.652%
75%	15.957%	0.307%	6.620%	0.091%	6.614%	4.086%	6.409%	68.691%	4.801%
Максимальне значення	64.117%	2.998%	36.590%	35.212%	29.644%	14.974%	69.227%	83.928%	16.886%

Джерело: розраховано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

Медіана часток видатків на виконання загальнодержавних функцій помірно висока – 13,35%, а їх розподіл досить рівномірний – у половини міських територіальних громад такі видатки становлять приблизно 11%–16% від їх загальної суми. На громадський порядок, безпеку та судову владу витрачають, а також економічну діяльність витрачають значно менше – медіанні значення складають 0,04% та 3,92% відповідно. Варто зазначити, що великі міські громади (зокрема ті, що мають понад 600 тис. населення) більш схильні до високої частки видатків на економічну діяльність. Приміром, серед 30 громад із найвищим значенням цього показника 15 мали центр у місті-обласному центрі.

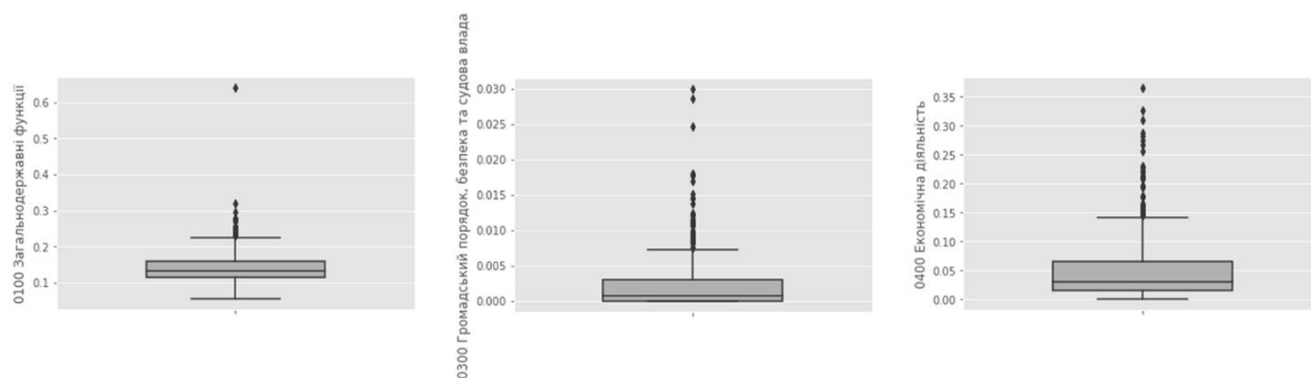


Рисунок 2.7 – Діаграми розмаху видатків на загальнодержавні функції, громадський порядок, безпеку та судову владу і економічну діяльність відповідно
Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

Частка видатків на охорону навколишнього природного середовища вкрай мала – її медіанне значення серед громад становить всього 0,04%. Найвищу частку цих видатків у загальній структурі мають кілька громад із Донеччини, а також Бурштинська міська територіальна громада. У цій громаді розташована найбільша в Україні ТЕС, що згідно з даними Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, входить до трійки підприємств, що найбільше забруднюють повітря [28]. Також згідно зі статистикою міністерства, понад половина підприємств, що входять до сотні найбільших забруднювачів довкілля в Україні, зосереджені в двох областях: Дніпропетровській та Донецькій. Утім, на жаль, більшість міських територіальних громад цих регіонів мають частки видатків на охорону навколишнього середовища менші, ніж 1%. Хоча в абсолютних значеннях медіана таких видатків у 2,3 рази вища, ніж по Україні загалом – різниця становить майже 6 грн на 1 особу.

Медіана часток видатків на житлово-комунальне господарство склала 4,58%, а на охорону здоров'я – 2,90%. Низькі частки видатків на медицину в часи пандемії можна пояснити тим, що в межах реформи системи охорони здоров'я медичні заклади підписали договори з Національною службою здоров'я та отримують кошти за надані послуги за програмою медичних гарантій (включно з коронавірусним пакетом). Натомість, бюджети територіальних громад перестали отримувати медичну субвенцію.

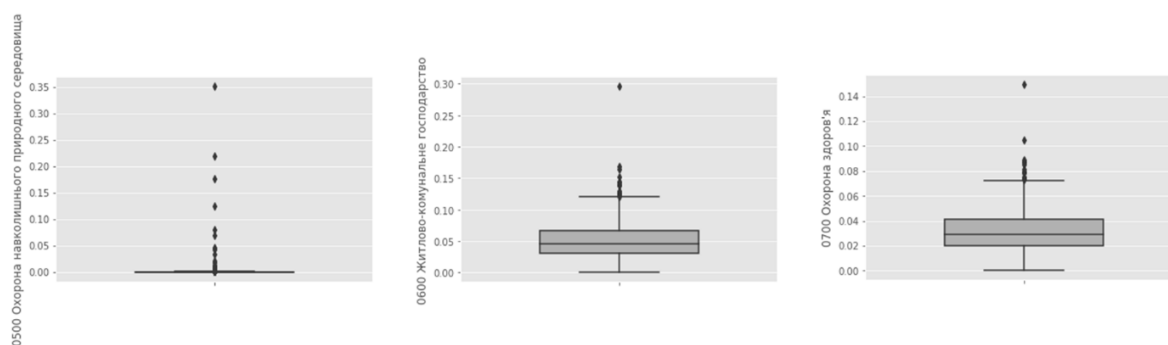


Рисунок 2.8 – Діаграми розмаху часток видатків на охорону навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство та охорону здоров'я відповідно

Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

Частки видатків на духовний та фізичний розвиток і на соціальний захист та соціальне забезпечення мають медіанне значення на рівні 5,39% і 3,65% відповідно. Варто звернути увагу, що вага видатків на духовний та фізичний розвиток дуже подібна у більшості міських територіальних громадах – у половини з них вона коливається приблизно в межах 5%-7%. Найбільше коштів досліджувані тергромади спрямовують на освіту – медіана їх частки у загальній структурі видатків становить 63,75%, а найвищі показники сягають понад 80%. У середньому, половина видатків на освіту фінансується освітньої субвенцією. У показнику частки видатків на освіту також простежується регіональна особливість – найвищі значення переважно мають міські територіальні громади на заході та північному заході України (Закарпатська, Чернівецька, Львівська, Волинська, Рівненська області).

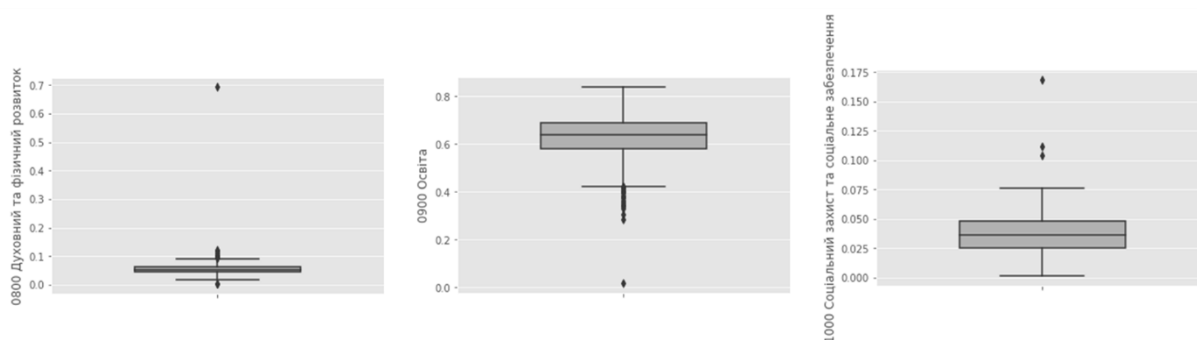


Рисунок 2.9 – Діаграми розмаху часток видатків на духовний та фізичний розвиток освіти і на соціальний захист та соціальне забезпечення відповідно

Джерело: побудовано автором на основі даних порталу Openbudget, [27]

При цьому, капітальних видатків на освіту дуже мало – вони складають 0,5%, а їх медіанне значення становить 0,14%. Тож попри те, що територіальні громади отримують освітню субвенцію, яка спрямовується на оплату праці педагогічних працівників і покликана зменшити тягар освітніх поточних видатків місцевих бюджетів, міські громади або свідомо не інвестують гроші в освіту, або не мають можливості це зробити.

Натомість, найбільшу частку капітальних видатків мають видатки на економічну діяльність – загалом 68,96%, медіанне значення становить 61,54%.

Показники капітальних видатків є важливими критеріями для оцінки фінансової спроможності громад, адже вони сигналізують, наскільки міські територіальні громади здатні не лише покривати поточні потреби та підтримувати мінімальну життєздатність громади, а й інвестувати у розвиток, створювати кращі умови для життя мешканців, сприяти їх реалізації як суб'єктів економічної діяльності. У зв'язку з цим було вирішено побудувати баєсівську мережу, щоб оцінити, які чинники мають найбільший вплив на капітальні видатки громади, а також оцінити ймовірності, що вони зростатимуть, залежно від значень інших критеріїв.

Для побудови баєсівської мережі були використані такі показники та гіпотези, сформовані на основі попереднього аналізу даних:

- а) Населення (Population). Критерій, введений у модель для того, щоб врахувати ефект масштабу на економіку громад від кількості їх населення. Очікується, що більша кількість населення позитивно впливатиме на надходження до бюджету від ПДФО на одного мешканця.
- б) Доходи від ПДФО на одного мешканця (IncomeTax). Вищі значення цього показника свідчатимуть про вищий рівень економічного розвитку громади, що позитивно впливатиме на загальну кількість її доходів та, відповідно, кількість капітальних видатків на одного мешканця.
- в) Чи є центр громади містом-районним центром (Center). Це бінарний критерій – передбачається, що центри районів є більш розвиненими, а отже, цей статус позитивно впливатиме на кількість доходів від ПДФО та ЄП.

- г) Доходи від єдиного податку на одного мешканця (UTax). Оскільки ЄП є найбільш вагомим у структурі місцевих податків, зростання доходів від ЄП означатиме зростання доходів від місцевих податків.
- д) Доходи від місцевих податків на одного мешканця (LocalTaxes). Доходи з цього джерела мають найбільший рівень автономності для міських територіальних громад. Відповідно, вищі їх показники можуть призвести до вищих капітальних видатків.
- е) Неподаткові надходження на одного мешканця (NonTaxes). Передбачається, що надання місцевою владою більшої кількості якісних платних послуг населенню та ефективна передача комунального майна в оренду позитивно впливатиме на кількість податкових надходжень, а отже, і спроможності здійснювати капітальні видатки.
- ж) Доходи від операцій капіталом на одного мешканця (CapInc). У 43,4% міських територіальних громад відповідні доходи на 2021 р. не заплановані. Наявність таких доходів у бюджеті може свідчити про активну політику громади щодо реалізації її майна, а отже, зацікавленні в оптимізації власних активів. Припускається, що за таких умов міська влада буде більш схильна вкладати отримані кошти в розвиток інфраструктури громади.
- з) Капітальні видатки на одного мешканця – таргетована змінна (CapitalExp).

Зокрема, для визначення оптимальної кількості варіантів критеріїв були використані результати кластеризації по одному (кожному із застосованих у мережі) параметру. Тож, приміром, середні значення показників є такими саме для міських територіальних громад; при розширенні вибірки дослідження на всі територіальні громади України, ці значення, ймовірно, зможуть отримати інший статус порівняно (приміром, виявитися високими для громади). Розшифрування критеріїв баєсівської мережі наведено в таблиці 2.4.

Таблиця 2.4 Деталізований опис критеріїв, використаних у баєсівській мережі

Критерій	Назва критерію в мережі	Варіативність критерію	Розшифрування варіативності
Чисельність населення	Population	Under20k	До 20 тисяч осіб
		Between20kand40k	Від 20 до 40 тисяч
		Over40k	Понад 40 тисяч осіб
Доходи від ПДФО на одного мешканця	IncomeTax	Low	До 3000 грн
		Medium	Від 3000 до 4800 грн
		High	Понад 4800 грн
Чи є центр громади містом-районним центром	Center	Yes	Так
		No	Ні
Доходи від єдиного податку на одного мешканця	UTax	Low	До 530 грн
		Medium	Від 530 грн до 770 грн
		High	Від 770 грн до 1250 грн
		VeryHigh	Понад 1250 грн
Доходи від місцевих податків на одного мешканця	LocalTaxes	Low	До 1360 грн
		Medium	Від 1360 грн до 2600 грн
		High	Понад 2600 грн
Неподаткові надходження на одного мешканця	NonTaxes	Low	До 141 грн
		Medium	До 235 грн
		High	До 420 грн
		VeryHigh	Понад 420 грн
Доходи від операцій капіталом на одного мешканця	CapInc	Zero	Відсутні
		NonZero	Наявні
Капітальні видатки на одного мешканця	CapitalExp	Low	До 520 грн
		Medium	Від 520 грн до 2100 грн
		High	Понад 2100 грн

Джерело: складено автором

Далі побудована мережа була натренована на реальних даних міських територіальних громад, із фіксацією нодів Center та Population. На рисунку 2.10 відображені сили зв'язків між нодами. Як бачимо, найсильнішими є зв'язки між доходами від ЄП та доходами від місцевих податків на одного мешканця, а також доходами від місцевих податків та від ПДФО та капітальними видатками на одного мешканця. Найслабший зв'язок – між статусом районного центру та доходами від ЄП на одну особу.

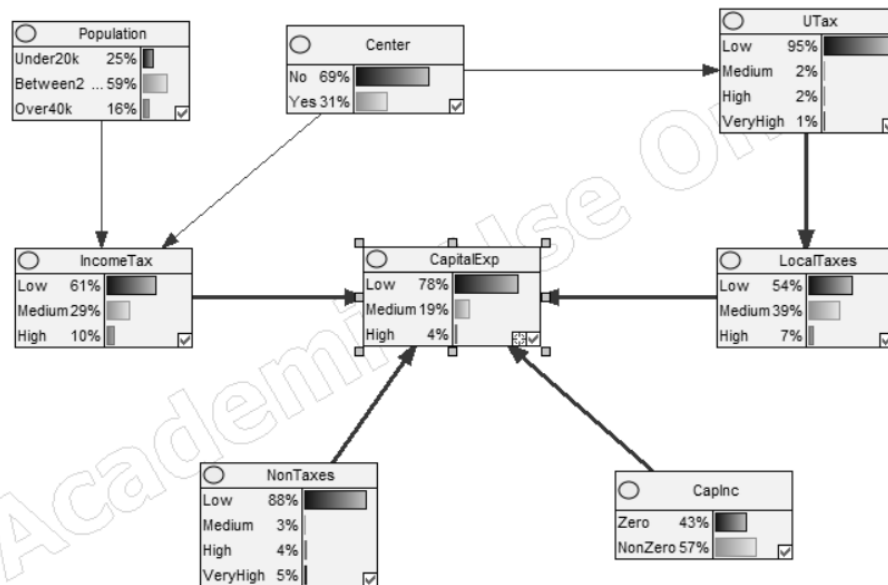


Рисунок 2.10 – Баєсівська мережа із відображенням сили зв’язків між нодами
Джерело: побудовано автором

Після встановлення таргетованої змінної була проведена оцінка чутливості капітальних видатків до змін інших критеріїв (рисунок 2.11). Найбільший чутливими вони є до зміни доходів від місцевих податків та неподаткових надходжень.

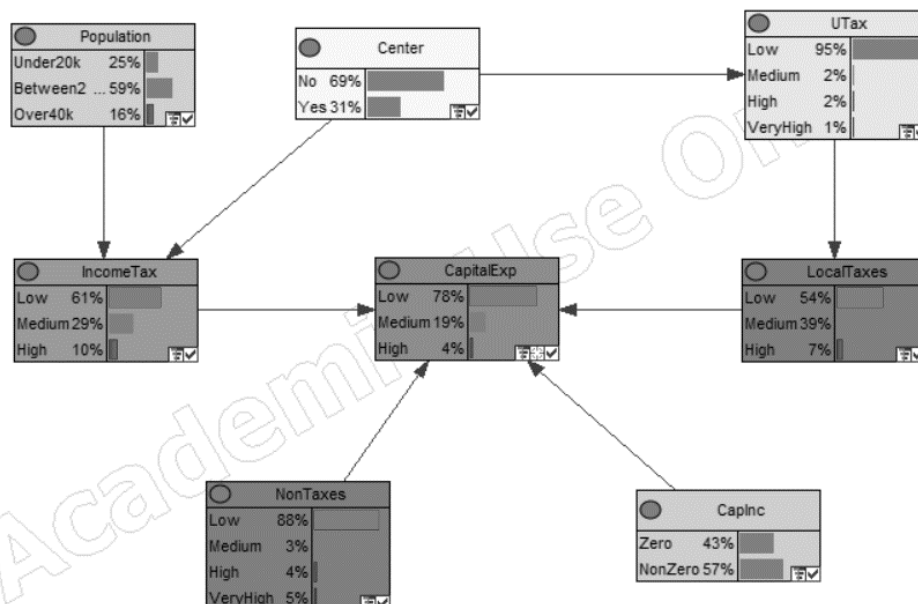
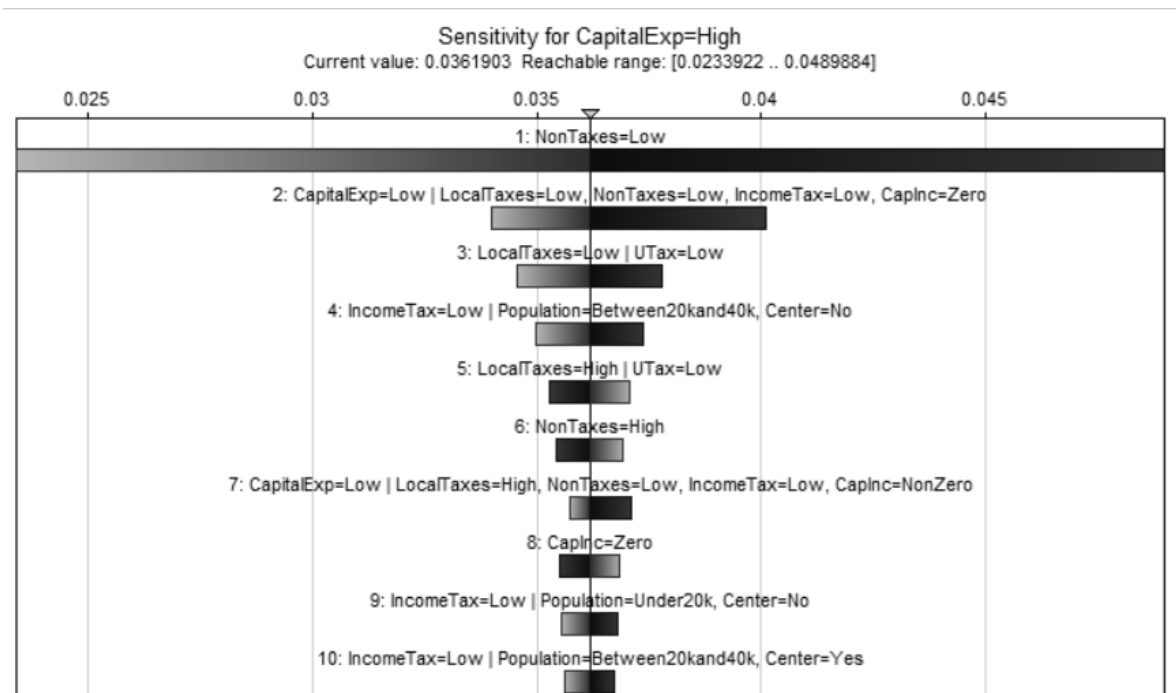


Рисунок 2.12 – Чутливість суми капітальних видатків на одну особу серед міських територіальних громад до змін інших нодів
Джерело: побудовано автором

Діаграма торнадо відображає найбільш чутливі параметри (та їх комбінації) для високих капітальних видатків на одного мешканця, відсортовані від найбільш до найменш чутливих (рис. 2.13). На панелі відображається діапазон змін цільового стану капітальних видатків по мірі того, як параметри змінюються у власному діапазоні на 10% в обох напрямках. Темний колір смуги показує негативний напрямок зміни цільового стану, світліший – позитивний.



Рисунки 2.13 – Вплив заданих нодів на капітальні видатки на одну особу в міських територіальних громадах

Джерело: побудовано автором

Щоб пересвідчитися в якості побудованої та навченої мережі, була проведена крос-валідація мережі із розбиттям даних на 150 наборів, рандомізованою ініціалізацією параметрів і фіксацією нодів Center та Population. Загальна точність моделі склала 84,85%, її точність прогнозування саме високих капітальних видатків – 50%. Це можна пояснити замалою вибіркою таких видатків, яка є недостатньою для більш ефективного навчання мережі.

Для аналізу якості мережі також було розглянуто ROC-криву (receiver operating characteristic). Значення показника AUC (area under ROC curve) становить 0.653562 (рис. 2.14). Це свідчить про те, що обраний метод класифікації придатний.

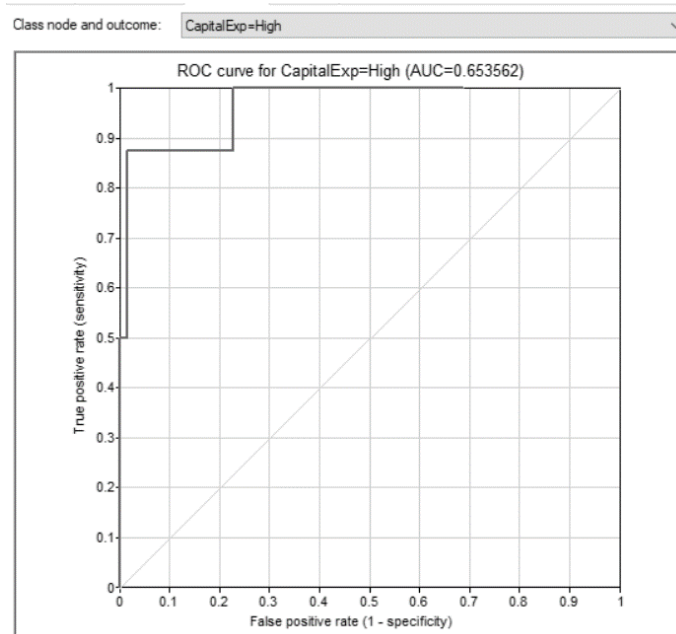


Рисунок 2.14 – ROC-крива для високого рівня капітальних видатків

Джерело: побудовано автором

Також була розглянута крива калібрування для високих капітальних видатків. Очікувано (враховуючи прогнозу точність, виміряну раніше), крива далека від ідеалу. Зокрема високі ймовірності, які вираховувала модель, значно відрізняються від фактичних частот ймовірностей (рис. 2.15).

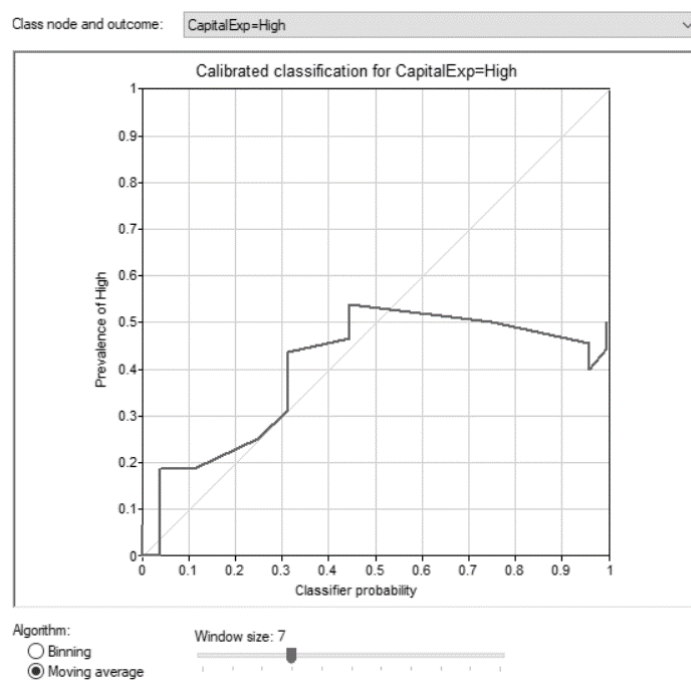


Рисунок 2.15 – Крива калібрування для високого рівня капітальних видатків

Джерело: побудовано автором

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки:

- а) Сума капітальних видатків на одного мешканця у міських територіальних громадах найбільш чутлива до їх доходів від місцевих податків на одну особу та неподаткових надходжень на одну особу.
- б) Належність центру міської громади до центру району практично не впливає на капітальні видатки на одного мешканця. Цьому може бути два пояснення: або зв'язок між адміністративним статусом центру громади та її капітальними видатками відсутній, відповідно, відсутні «центральні» та «периферійні» міські громади, або поки діє відголосок попереднього адміністративно-територіального устрою, коли районів було приблизно в 4 рази більше.
- в) Гіпотеза щодо прямого впливу наявності доходів від операцій з капіталом на рівень капітальних видатків на одного мешканця не підтвердилася.
- г) Загальна ймовірність високих капітальних видатків на одного мешканця серед міських територіальних громад наразі становить 4%. Водночас, максимально можлива їх ймовірність становить 50%.
- д) Обраний у моделі метод класифікації придатний, при цьому, вона поки має середню прогнозну точність для високого рівня капітальних видатків.

Отже, за поточного фінансового стану міські громади малоімовірно будуть здійснювати значні капітальні видатки. Надалі щоб прогнозувати їх рівень за різних значень нодів у мережі, варто буде зважувати абсолютні значення на інфляцію, щоб уникнути хибно високих імовірностей. Також модель дозволяє спрогнозувати ймовірності різних рівнів капітальних видатків за умови падіння чи, навпаки, зростання доходів від одного (декількох джерел). Крім цього, залишається дискусійним питання щодо суми найменшого бажаного рівня капітальних видатків міської громади у розрахунку на одного мешканця. На нашу думку, для релевантної відповіді потрібно враховувати фінансову звітність громади, оцінку якості її активів (зокрема, інфраструктури).

Висновки до розділу 2

Міські територіальні громади досить однорідні за чисельністю населення – більшість із них мають від 20 тис. до 40 тис. мешканців. Найбільший відсоток людей проживають у таких громадах у Львівській, Донецькій та Дніпропетровській областях.

Водночас, розподіл міських громад за показниками доходів не такий рівномірний. Більшість слабших громад розташовані на заході та північному заході України, тоді як більшість сильних – у центральному та столичному регіонах. Ба більше, інколи сильні розкиди спостерігаються навіть у межах однієї області. Приміром, міські громади Львівщині були найбільше представлені саме в крайніх кінцях усього діапазону показників доходів міських громад. Загалом 74 громади (майже 20% від усіх) мають частку власних доходів меншу за 50%. Їх переважно не можна назвати фінансово спроможними.

Із 9 категорій економічної класифікації видатків місцевих бюджетів, у всіх громад є видатки лише по 4. Зокрема деякі міські громади у 2021 р. не планують витратити кошти на громадський порядок, безпеку та судову владу, економічну діяльність, охорону навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство та охорону здоров'я. Найбільшу вагу у структурі видатків у переважній більшості громад мають видатки на освіту, що у середньому наполовину фінансуються освітньої субвенцією. При цьому, капітальні вкладення в цю сферу вкрай малі – медіанне значення цього показника становить 0,14% від видатків на освіту серед міських територіальних громад. Натомість, найбільшу частку капітальних видатків мають видатки на економічну діяльність – їх медіанне значення становить 61,54%.

Міські громади важко поділити на групи, враховуючи одночасно показники і доходів, і видатків. Ймовірно, за такого набору критеріїв можна буде досягти кращих результатів, якщо розглядати фактичні значення за рік, а не заплановані. Натомість за показниками доходів можна виділити два кластери міських громад, один із яких містить громади, що мають високі показники доходів на душу

населення. Їх початково можна назвати спроможними без вивчення додаткових параметрів.

До цього кластеру переважно належать громади із промислових регіонів та Київської області. Це пояснюється високою концентрацією бізнесів на цих територіях. Іншим міським громадам вдається досягти аналогічних значень завдяки активній роботі органів влади із локальним бізнесом, створенню вигідних умов для їх розвитку та залученню інвестицій.

Для оцінки спроможності міських тергромад також можна використовувати показник капітальних видатків на одну особу. За допомогою побудови баєсівської мережі було визначено, що вони найбільш чутливі до зміни доходів від місцевих податків на одну особу. Загальна ймовірність того, що міська громада матиме високі показники капітальних видатків (понад 2100 грн на одну особу) наразі становить 4%, а за умови високих показників доходів – до 50%.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1 Потенціал збільшення ресурсної бази міських територіальних громад

Для підвищення фінансової спроможності критично важливим елементом є зростання ресурсної бази міської громади. У подальшому, ефективне управління доходами та іншими ресурсами громади дозволяє забезпечити високу якість публічних послуг. Можна виділити механізми коротко- та довгострокового збільшення фінансових надходжень (рис. 3.1).



Рисунок 3.1 – Механізми збільшення фінансових надходжень міських територіальних громад

Джерело: складено автором

Загалом довгострокове збільшення надходжень є більш бажаним для міських громад, адже вони є більш стабільними, що позитивно впливає на якість планування діяльності органів місцевої влади, дозволяють впроваджувати довгострокові програми тощо. При цьому, не варто ігнорувати й заходи, що

спрямовані на короткострокове збільшення доходів. Частина з них може бути менш екологічною по відношенню до бюджету міської громади у майбутньому, проте такі механізми дозволяють швидше впровадити критично важливі зміни, здатні стати хорошим поштовхом для подальшого вдосконалення місцевого управління.

Механізми короткострокового збільшення фінансових надходжень

До цієї категорії належать заходи, що дозволяють оперативно та ненадовго збільшити фінансові ресурси, що перебувають у розпорядженні міської територіальної громади. Йдеться про отримання грантів та інших трансфертів, кредитів, короткострокове посилення місцевих податків та активну приватизацію.

Приміром, залучення додаткових трансфертів, а також кредитів чи інших запозичень є одноразовим, несистемним явищем. Такі кошти мають цільове призначення, а тому обмежують подальшу незалежність місцевої влади у розпорядженні ними. Крім цього, здійснення запозичень збільшуватиме витрати міської громади у майбутньому. Тому так фінансові надходження варто залучати для стратегічно важливих проєктів, що вагомо вплинуть на якість життя мешканців громади.

Ще одним із методів збільшення фінансових надходжень є тимчасове підняття ставок місцевих податків і збору за місця для паркування транспортних засобів понад їх оптимальний рівень. Це радикальний метод, який може спричинити і подальші втрати бюджету міської громади внаслідок скорочення економічної активності на її території. На нашу думку, цей механізм ризиковий, тож його варто застосовувати лише за погодження із представниками місцевого бізнесу та для проєктного спрямування коштів.

Насамкінець, міські громади можуть провадити активну, навіть агресивну приватизацію. Цей ресурс вичерпний і вимагає чіткого відокремлення активів, які у будь-якому випадку мають залишитися в комунальній власності. Крім цього, органи місцевої влади мають розробити стратегію реалізації майна, щоб провести її справді ефективно.

Механізми довгострокового збільшення фінансових надходжень

Важливим елементом збільшення розвитку фінансової спроможності є оптимізація місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень. Їм варто приділити особливу увагу через те, що місцеві податки і збори та неподаткові надходження легше адмініструвати, ніж закріплені податкові надходження; місцева влада має на них більше впливу, ніж на офіційні трансферти за допомогою своїх рішень, дій тощо. Також капітальні видатки найбільш чутливі до змін саме цих доходів бюджету.

Аналізуючи місцеві податки та збори можна виділити потенціал податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Цей податок встановлює своїм рішенням сама міська рада у межах, визначених Бюджетним кодексом України. До переваг податку належить немобільність бази оподаткування, легкість прогнозування доходів від нього. Це джерело доходів може стати ще й інструментом для вирівнювання рівнів розвитку населених пунктів у межах однієї громади. Зокрема, поділ території громади на зони та встановлення ставок податку залежно від їх може стимулювати периферію міської громади (за рахунок нижчих ставок) та наповнення бюджету від центру міста чи інших важливих зон громади (за рахунок вищих ставок).

Своєю чергою, неподаткові надходження значною мірою залежать від ефективності видатків бюджету громади. Приміром, якісне оновлення інфраструктури міської громади позитивно вплине на привабливість комунального майна, що здається в оренду. Завдяки цьому конкуренція на електронних аукціонах буде вищою, отже, і доходи від оренди зростатимуть.

Важливою для фінансової спроможності міської громади є і підтримка місцевого мікро, малого та середнього підприємництва. Для реалізації відповідної політики місцеве самоврядування може запроваджувати спеціальні програми чи зменшувати тиск місцевих податків на підприємців окремої галузі. Відповідно до названих заходів, це збільшить видатки громади або зменшить податкові надходження на початку дії програм підтримки, однак надалі позитивно вплине на доходи бюджету. Зокрема завдяки розвитку бізнесу будуть створюватися робочі

місця, і відповідно, зростатимуть доходи від ПДФО, за рахунок активізації економічної діяльності у міській громаді зростатиме кількість приватних осіб-підприємців на спрощеній системі оподаткування, отже – і доходи від ЄП, тощо. У публічних обговореннях чимало уваги також приділяють і залученню інвестицій до громад. При цьому, місцевій владі потрібно збалансовувати поступки, на які вона йде для залучення капіталу в громаду, та вигод, які громада від цього отримає.

Задля оптимізації видатків міські територіальні громади можуть використовувати механізм спільних проєктів. Це допоможе використати ефект масштабу та акумулювати кошти на видатки, які одна міська громада не могла б здійснити самотійно. Також громади у межах спільних проєктів можуть подаватися на конкурси грантової допомоги від українських та міжнародних організацій і установ. Крім цього, така співпраця сприяє розбудові економічних зв'язків між громадами, а отже – стимулює їх загальний розвиток. Наразі Мінрегіон винесло на громадське обговорення проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [29]. Він передбачає спрощення процедури приєднання нових громад до вже наявних договорів, можливість проводити засідання сторін договорів дистанційно на час карантину у зв'язку з пандемією COVID-19 та низку інших змін. На нашу думку, це позитивно вплине на посилення співпраці між громадами, адже дозволить швидше залучити новостворені територіальні громади до взаємодії з їх сусідами.

Отже, міські територіальні громади мають робити акцент на механізмах довгострокового збільшення фінансових надходжень. При цьому, їх можна комбінувати і з заходами короткострокового збільшення фінансових надходжень. Не всі наведені дії матимуть однаковий вплив на фінансову спроможність міських територіальних громад. Варто розуміти, що це – лише інструменти, і за некоректного, невчасного чи неякісного застосування вони можуть спричинити не лише вкрай малі позитивні ефекти, а й сильно негативні.

3.2 Заходи підвищення фінансової спроможності міських територіальних громад на державному та місцевому рівнях

Управління активами міської громади та її бюджетна політика дуже чутливі до зміни персоналій в органах місцевої влади. Слабкість інституційного розвитку на локальному рівні створює загрозу для сталого розвитку громад та послідовної, стабільної розбудови їх фінансової спроможності. Щоб зменшити наслідки цієї особливості міських територіальних громад в Україні та запобігти загрозам від неї, важливо вдосконалювати не лише ресурсну базу громад, а й комплексні управлінські рішення. Недостатньо мати ресурси, потрібно їх ефективно використати та створити сприятливі умови для залучення нових. І якщо представники міської влади здатні до та зацікавлені в підвищенні фінансової спроможності лише своїх громад, органи державної влади можуть оцінювати ситуацію комплексно та вживати заходів для гармонійного розвитку громад. У такий спосіб, управлінські заходи можна розділити на ті, що міські громади можуть впроваджувати самостійно, та ті, які повинні реалізовуватися на державному рівні (рис. 3.2).



Рисунок 3.2 – Заходи, спрямовані на підвищення фінансової спроможності міських територіальних громад

Джерело: складено автором

До рекомендованих **міським територіальним громадам** заходів належать наступні:

а) Забезпечення кореляції цілей політики місцевої влади та видатків бюджету

Структура та характер видатків громади мають корелювати із заявленими місцевою владою цілями та напрямками політики. Використання бюджетних коштів повинно допомагати виконувати завдання місцевого самоврядування. Це забезпечується зокрема якісним середньостроковим плануванням та розробкою реалістичних бюджетних програм. При цьому, у міських громадах завжди є ризик надто зосередитися на центрі громади – місті, та концентрувати там надто велику частку бюджетних грошей. Тут потрібно зберігати баланс та раціонально розподіляти ресурси по всій території громади, не створюючи в ній «периферійні» зони.

Для громади важливо також проводити не лише ті видатки, які потенційно можуть максимально підвищити її доходи у короткостроковій перспективі, а й працювати над загальною якістю публічних послуг, рівнем життя населення. Це особливо актуально для громад із монофункціональними містами, які значною мірою залежать від успішності підприємства, розташованого в місті. За умови високого рівня життя в міській громаді, її мешканці матимуть стимул для створення власного бізнесу саме у місці свого проживання, і ризик відтоку мешканців у випадку погіршення економічної ситуації в громаді також буде меншим. Це дозволить диверсифіковувати доходи бюджету та зменшити залежність від великого підприємства (чи підприємств), навколо якого спочатку розбудовувалася економіка громади.

б) Розбудова інклюзивних фінансових інституцій (включно з внутрішнім аудитом)

Із 1 січня 2021 р. складання проєкту бюджету, його виконання, контроль за тим, як розпорядники бюджетних коштів їх витрачають, тощо покладається на місцевий фінансовий орган. Такі зміни запроваджені Законом України № 907-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 17 вересня 2020 р. [16]. Те, наскільки ретельно міські громади зараз опрацюють питання створення такого

органу: визначать оптимальну структуру органу і чисельність його штату, підберуть кваліфікованих працівників та, за потреби, проведуть додаткове навчання – залежить, наскільки якісним надалі буде планування бюджету та контроль за його виконанням. Тож міським територіальним громадам варто приділити особливу увагу до установа фінансових органів як інклюзивних інституцій, які будуть впроваджувати рішення, що стимулюватимуть місцеву економіку. Це стосується і розвитку й інших органів управління міської громади – інвестиції в навички їх працівників сприятимуть ефективнішій роботі установ.

Задля забезпечення ефективного управління активами та прозорості діяльності місцевої влади потрібний також і повноцінний внутрішній аудит. Кабінет Міністрів України своєю постановою від 28 вересня 2011 р. №1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» рекомендував органам місцевого самоврядування створити відповідні підрозділи, а постановою від 12 грудня 2018 р. №1062 затвердив Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів. Отже, міські громади мають необхідну нормативно-правову базу, щоб впроваджувати подібні практики у своїй діяльності. Згідно зі словами Оксани Колтик, очільниці Департаменту внутрішнього фінансового контролю і аудиту КМДА, наразі досить мало громад повноцінно реалізують внутрішній аудит [30].

Оскільки майже всі міські громади відносно невеликі за чисельністю населення, у них можуть виникати проблеми з пошуком кваліфікованих аудиторів для працевлаштуванням, а також забезпеченням їх об'єктивності й неупередженості. Щоб зменшити відповідні ризики, міські громади можуть домовлятися про співпрацю у внутрішньому аудиті, створюючи спільні проекти.

в) Інвентаризація майна громади та підвищення якості управління ним

На поточному етапі міські громади мають зосередитися і на передачі майна та зобов'язань рад, що приєдналися до міської ради, провести повну інвентаризацію – вона стане першим кроком для їх оптимального використання. Як зазначалося раніше, ефективне управління активами громади забезпечується

відповідною фінансовою та управлінською політикою і дозволяє підвищити фінансову спроможність громади та рівень життя в ній.

На цю тему існує багато посібників та рекомендацій для місцевої влади – як серед англomовної літератури, приміром, настільна книга з муніципальних фінансів від Світового банку за редакції Катерини Фарвак-Віткович та Міхали Копані («Municipal Finances: A Handbook for Local Governments», 2014), так і серед україномовної – наприклад, цикл відеоуроків Програми з підвищення ефективності управління активами від програми DOBRE, її Посібник по розробці програми з підвищення ефективності управління активами в об'єднаних територіальних громадах. Це лише кілька прикладів, загалом подібних ресурсів значно більше. Тож наразі міські громади забезпечені практичними рекомендаціями, навчальними матеріалами тощо. Також їм надаються інструменти для ефективнішого керування – зокрема, за допомогою Prozoggo. Продажі міські громади можуть з більшою вигодою приватизовувати та надавати в оренду комунальне майно. Крім цього, було б добре, щоб міські громади ділилися досвідом між собою, розбудовували партнерські стосунки. Для прикладу, Львівська міська рада створила геопортал міста, на якому відображені основні інфраструктурні об'єкти – освітні, рекреаційні, соціальні тощо, – а також пооб'єктно позначені видатки з міського бюджету. Це хороший спосіб візуалізації частини активів міста для його мешканців та потенційних інвесторів, і такий приклад могли б перейняти й інші громади.

г) Розбудова «м'якої» інфраструктури

Міським громадам також варто розбудовувати «м'яку» інфраструктуру. Якщо «тверда» інфраструктура передбачає матеріальні активи, такі як дороги, мережі водопостачання тощо, «м'яка» інфраструктура складається радше з інституцій та технологій, що забезпечують вищий рівень життя.

д) Впровадження практик прозорості та підзвітності

Важливим елементом у фінансовому управлінні громадою є і прозорість та підзвітність перед її населенням, що певним чином також можна віднести до елементів «м'якої» інфраструктури. По-перше, прозорість та підзвітність місцевої влади допомагає залучати до управління мешканців громад, а також розбудовувати

локальні спільноти. По-друге, вона зменшує корупційні ризики та є позитивним сигналом для інвесторів щодо бізнес-клімату міської громади.

Натомість серед пропонованих заходів тими, що потребують впровадження на державному рівні, є наступні:

- а) Впровадження регіональної політики із заохоченням міських громад до співпраці між собою

Децентралізація не повинна замінювати регіональну політику держави. Вона охоплює більші масштаби та допомагає забезпечити рівномірне зростання територіальних громад по всій території країни, захищаючи її від утворення депресивних регіонів. Зокрема, питання поєднання реформи децентралізації та державної регіональної політики досліджував аналітичний центр CEDOS. Павло Федорів та Юлія Назаренко виділили декілька недоліків децентралізації в умовах нерівномірного розвитку регіонів [31]:

- 1) Неузгодженість можливостей та зобов'язань місцевої влади. Наразі трапляються випадки, коли держава перекладає відповідальність на місцеве самоврядування без належного регулювання та забезпечення ресурсами. Автори аналітичної записки наводять приклад рішення Міністерства освіти та науки у 2020, згідно з яким територіальні громади повинні були забезпечити заклади освіти засобами особистого захисту, засобами дезінфекції тощо за рахунок залишків із освітньої субвенції 2019 р.. Водночас, суми залишків різнилися в різних громадах, а подекуди вже були витрачені. До цієї ситуації можна додати також й інші приклади взаємодії центральних та місцевих органів влади в умовах пандемії COVID-19. Приміром, 16 грудня 2020 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 1251, якою передав понад 1 млрд грн місцевим бюджетам на закупівлю рентгенівських систем та апаратів ультразвукової діагностики [32]. Відповідно, у місцевої влади залишалося менше двох тижнів, щоб освоїти ці кошти. Ба більше, медико-технічні вимоги до апаратів МОЗ затвердило 22 грудня 2020 р. [33]. При цьому, територіальні

громади першими реагували на виклики пандемії коронавірусу та залишалися більш гнучкими й мобільними протягом 2020 р.

- 2) Недостатня узгодженість загальнонаціональних галузевих реформ та децентралізації.
- 3) Суперечність у двох головних інтересах територіальних громад: залучити інвестиції для економічного розвитку та підвищення фінансової спроможності громади, та забезпечити якісні публічні послуги для своїх мешканців. Суперечність виникає внаслідок готовності місцевої влади погоджуватися на менш вигідні для себе умови співпраці з інвесторами у боротьбі за капітал.

Ці проблеми може вирішити якісна регіональна політика держави. Наразі в Україні затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 рр. [34]. Вона передбачає перехід від надання допомоги слабкорозвиненим регіонам (і, відповідно, неспроможним громадам) до стимулювання «полюсів зросту». Це має вплинути на співпрацю громад, активізувати її – у такий спосіб більш сильні громади долучать до економічного розвитку своїх слабших сусідів. Тож вибір проєктів розвитку для фінансування від держави має заохочувати громади до співробітництва.

На нашу думку, «полюси зростання» не повинні бути розташовані лише у великих міських громадах з великою чисельністю населення, адже це не допоможе підтягнути до бажаного рівня спроможності інші громади. Потрібно розробити прозорий механізм визначення громад, що стануть «полюсами зростання» та застосовувати його й до малих міських громад. Ймовірно, така політика також означатиме зменшення кількості дотації та субвенції до міських територіальних громад. Тож громадам із малою часткою власних доходів варто буде шукати додаткові джерела наповнення бюджету, тоді як державі потрібно розпланувати заходи для посилення спроможності нині слабких територіальних громад, яким через загальний низький рівень розвитку буде важко змагатися з іншими громадами у випадку лише стимулювання «полюсів зростання».

При цьому, центральна влада має реалізовувати регіональну політику й на регіональному рівні, щоб зрівняти розриви в економічному розвитку між областями України. Зокрема йдеться і про різницю в розвитку між північно-західними і західними територіями країни та столичним і центральним регіоном, виявлену в ході дослідження. Одним із методів відповідного регулювання є міжбюджетні трансферти, коректне використання яких допоможе згладити нерівності та простимулювати регіони. При цьому, критично важливо розробити чіткі механізми розподілів такого фінансування, щоб воно не перетворювалося на кошти, які видають у ручному режимі.

б) Чіткий розподіл зон можливостей і відповідальності, якісна комунікація

Важливо провадити якісну комунікацію між місцевими та центральними органами влади, а також чітко розділяти зони їх відповідальності та можливостей. На тлі пандемії та нераціональних рішень центральних органів влади у 2020 р., наближення місцевих виборів, у деяких містах місцева влада виступила проти рішень центральної (приміром, ситуації зі спротивом карантину в Черкасах та Івано-Франківську). За подібних випадків руйнується здорова централізація політичних інститутів, що сприяє їх перетворенню на екстрактивні інститути.

Рішення центральної влади мають доводитися до органів місцевого самоврядування завчасно, бути обґрунтованими даними, посильними для громад. Комунікації центральних органів влади не повинні суперечити одна одній.

в) Удосконалення контролю за плануванням та виконанням місцевих бюджетів, бюджетних програм

Державна влада повинна забезпечити ефективний контроль за плануванням та виконанням місцевих бюджетів, бюджетних програм. Наразі державний контроль у цій сфері здійснює переважно Державна аудиторська служба України, а також Рахункова Палата, Державна казначейська служба України. При цього згідно із матеріалами стратегії Держаудитслужби, органам знадобиться 90 років, щоб охопити контролем 8162 місцевих бюджетів [35]. Тож варто працювати над удосконаленням та автоматизацією процесів, які дозволять вчасно визначати ризикові ситуації.

г) Регуляція створення, ведення і оприлюднення реєстрів, відкритих наборів даних тощо.

Вкрай необхідно впорядкувати та стандартизувати бази даних, налагодити механізми їх актуалізації. У державній політиці варто застосовувати підходи доказовості (evidence-based policy), а це не можливо без всебічного аналізу статистичних даних. Приміром, у цьому дослідженні не вдалося використати дані щодо площ земель сільськогосподарського призначення, які перебувають у комунальній власності міських територіальних громад, адже Головні управління Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру в областях переважно не мають такої інформації [36-48]. Обласні управління служби надавали набори даних за різні періоди, різними адміністративно-територіальними вимірами. А у Державної податкової служби відсутня інформація про кількість платників єдиного податку за територіальними громадами – попри те, що їх адреса реєстрації належить до відкритих даних [49]. Мінрегіон запустило аналітичний портал спроможності громад, однак поки він містить невелику кількість показників та дозволяє проводити лише візуальну аналітику.

До того ж, необхідно оприлюднювати повноцінні набори відкритих даних – це дозволить залучати громадян до управління міськими територіальними громадами, сприятиме боротьбі з корупцією та надасть науковцям базу даних для досліджень, які згодом також можуть бути виконані для впровадження нових політик у сфері децентралізації.

Комплексне і якісне впровадження рекомендованих заходів дозволить розбудувати інституційну спроможність міських громад, завдяки чому можна зменшити чутливість фінансової спроможності до людського фактору.

Висновки до розділу 3

Важливу роль у розвитку фінансової спроможності міських територіальних громад відіграють і самі громади, і держава, тож успіх цього процесу залежить від якості та узгодженості дій обох сторін.

Міським громадам для підвищення своєї фінансової спроможності рекомендується:

- а) Впроваджувати реальне середньострокове планування бюджету та формувати раціональні бюджетні програми. Під час планування видатків варто враховувати потребу рівномірного підвищення загальної якості рівня життя мешканців громади, щоб у подальшому вплине на диверсифікацію джерел надходжень до бюджету.
- б) Рівномірно фінансувати громаду, не зосереджуючись лише на її центрі (місті)
- в) Впроваджувати сучасні практики управління майном громади, орієнтуючись на рекомендації міжнародних організацій і установ, українських програм та досвід інших міських громад.
- г) Розбудовувати ефективний фінансовий орган громади як інклюзивну інституцію.
- д) Інвестувати в навчання працівників органів управління міською громадою. Наприклад, підвищення кваліфікацій уповноважених осіб позитивно вплине на якість закупівель за бюджетні кошти – отже, громада буде отримувати якісніші товари, роботи й послуги із потенційно меншими витратами. Додаткове навчання працівників, що відповідають за приватизацію та передачу в оренду комунального майна, допоможе громаді ефективніше реалізовувати свої активи.
- е) Впроваджувати принаймні елементи внутрішнього аудиту для відстеження ефективності витрат міської громади.
- ж) Упроваджувати практики прозорості та підзвітності місцевої влади. Це допоможе сформувати локальну спільноту, знизити корупційні ризики та залучити інвестиції.

Натомість державі для розвитку фінансової спроможності міських територіальних громад бажано:

- а) Впроваджувати регіональну політику, спрямовану на розвиток громад відповідно до їх особливостей, заохочення громад до співпраці, а також

розробку механізмів, що дозволять забезпечити рівноцінну якість публічних послуг в усіх міських громадах.

- б) Забезпечити якісну комунікацію між центральною та місцевою владами, а також чіткий розподіл повноважень, зобов'язань та необхідних для їх реалізації ресурсів.
- в) Здійснювати ефективний контроль за плануванням та виконанням місцевих бюджетів, бюджетних програм.
- г) Урегулювати питання наборів даних, у тому числі відкритих. Розробити механізми та стандарти оновлення статистичних даних, реєстрів тощо – та контролювати реалізацію цього процесу.

Для підсилення ресурсної бази міські територіальні громади можуть впроваджувати механізми коротко- і довгострокового збільшення фінансових надходжень. Останні є пріоритетними, оскільки вони більш стабільні, сприяють якісному довгостроковому бюджетному плануванню тощо. При цьому, їх можна комбінувати і з механізмами короткострокового збільшення фінансових надходжень. Ці заходи є більш ризиковими і вимагають особливої точності й обережності під час впровадження.

ВИСНОВКИ

Децентралізацію можна здійснювати за 4 основними напрямками: фінансовим, адміністративно-територіальним, політичним і ринковим. Перші два з них зазвичай впроваджують разом, адже адміністративно-територіальний устрій визначає одиниці для побудови бюджетної системи. В Україні фінансова децентралізація, об'єднання територіальних громад та формування нових районів також відбувалися паралельно. Цей процес вдалося врешті запустити в 2014 р. – усі попередні спроби були невдалими. Наразі в Україні існує 409 міських територіальних громад, з них на підконтрольній Україні території – 380.

У науковій літературі виділяють приблизні критерії, які громади можуть адаптовувати та комбінувати залежно від наявності релевантних даних для розрахунків, особливостей країни та своїх потреб. Переважно ці критерії для оцінки стосуються показників доходів, видатків та зобов'язань територіальних громад. Для їх розрахунку використовують інформацію з фінансової та бюджетної звітності.

Слід наголосити, що для комплексної оцінки фінансової спроможності міських громад важливо аналізувати як бюджети, так і їх майно. Адже вони формують замкнене коло розвитку: бюджет громади, серед іншого, відображає її політику управління активами, які своєю чергою, у подальшому впливають наповнення бюджету, якості наданих населенню послуг та загальний рівень привабливості громади для життя.

Наразі бюджети міських територіальних громад наповнюються переважно податковими надходженнями (найбільшу частку мають доходи від ПДФО) та офіційними трансфертами. Водночас, частка власних та закріплених доходів у їх загальній структурі досить сильно варіюється у різних міських громадах. На півночі та північному заході країни громади частіше мають нижчі показники доходів. Тоді як вищі значення частіше зустрічаються у центральному регіоні і Київській області. При цьому, інколи великих розмах доходів на душу населення

спостерігається навіть у межах однієї області, як це сталося, наприклад, на Львівщині. Загалом за показниками доходів громади вдалося кластеризувати у 2 групи: перший кластер має хороші результати, тож громади, що належать до нього, можна попередньо назвати спроможними. Кластеризація міських громад ще й за показниками видатків та інших характеристик показала гірші результати – було виділено три кластери, однак об'єкти в них перетікають.

Що ж до аналізу видатків, найбільшу частку у бюджетах міських громад найчастіше мають видатки на освіту. Це здебільшого поточні видатки – медіанне значення капітальних у цій категорії становить 0,14%. Натомість, найбільшу частку капітальних видатків мають видатки на економічну діяльність – їх медіанне значення складає 61,54%.

У роботі досліджений такий показник фінансовий спроможності міських громад як сума капітальних видатків бюджету на одного мешканця громади. Вона відображає, скільки зараз громада здатна інвестувати в «тверду» інфраструктуру. Щоб проаналізувати, які чинники найбільше впливають на цей показник, та які ймовірності високих капітальних видатків за різних умов, було побудовано баєсівську мережу. Виявилось, що капітальні видатки на душу населення наразі найбільш чутливі до зміни доходів від місцевих податків на одну особу. Загальна ймовірність того, що міська громада матиме високі показники капітальних видатків (понад 2100 грн на одну особу) поки що становить 4%, а за умови високих показників доходів – до 50%.

Окрім «твердої» інфраструктури, громади мають розвивати ще й «м'яку» – вона є важливим елементом для сталого розвитку міських громад. Також для підвищення фінансової спроможності міським громадами рекомендується приділити особливу увагу утворенню інклюзивного фінансового органу, запровадження внутрішнього аудиту (чи принаймні, його елементів) та розбудовувати прозорість й підзвітність управління. Міським громадам важливо рівномірно фінансувати населенні пункти громади, не концентруючись лише на місті, а також співвідносити цілі своєї політики та спрямування видатків, прописувати реалістичні бюджетні декларації та програми. Видатки міських

громад мають працювати на підвищення загального комфорту життя у них, що в подальшому дозволить диверсифікувати джерела надходжень до бюджетів.

Міські громади можуть впроваджувати заходи короткострокового та довгострокового збільшення фінансових надходжень. Другі є менш ризиковими та більш бажаними, при цьому, варто розуміти, що всі наведені механізми є лише інструментами. Щоб їх застосування дало позитивний результат, місцева влада має спиратися на свою стратегію, поточний стан розвитку міської громади (у тому числі, економічного), загальний економічний стан країни та регіону тощо.

Зусилля міських громад мають бути значною мірою спрямовані і на те, щоб забезпечити ефективне управління майном громади. Наразі існує досить багато як теоретичної закордонної та української літератури на цю тему, так і посібників, практичних рекомендацій тощо. Позитивний ефект дасть і співробітництво міських територіальних громад, поширення між ними вдалих практик.

Своєю чергою, державна повинна впроваджувати комплексу регіональну політику, яка допоможе розвивати регіони та відповідно, громади в їх межах. Центральна влада має заохочувати міські громади до співпраці між собою та з іншими громадами, що сприятиме розбудові локальних економічних стосунків. Також державі необхідно провадити якісну комунікацію між рівнями влади і чітко розділяти зони відповідальності, можливостей і ресурсів для їх реалізації. На рівні країни має здійснюватися контроль за місцевими фінансами. І наостанок, центральній владі потрібно врегулювати питання реєстрів, наборів статистичних даних тощо, щоб вони були стандартизованими та актуальними незалежно від регіону чи конкретної міської громади, та активніше робити ці набори даних відкритими.

Підвищення фінансової спроможності міських територіальних громад є спільною відповідальністю центральної та місцевої влади. За умови співробітництва між різними адміністративно-територіальними одиницями, міські тергромади можуть стати тими самими «полюсами росту», які ланцюговою реакцією стимулюватимуть розвиток й інших, слабших громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Decentralising Government: briefing paper 87. Democracy Reporting International. June 2017. p. 6-7. URL: http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/08/DRI-HQ_BP-87_Decentralising-Government.pdf
2. Political Decentralization. The World Bank Group. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm>
3. Administrative Decentralization. The World Bank Group. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>
4. Fiscal Decentralization. The World Bank Group. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>
5. Economic or Market Decentralization. CIESIN. URL: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html
6. Верховна Рада України. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
7. Верховна Рада України. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>
8. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985. European Treaty Series - No. 122. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>
9. Президент України. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
10. Прес-служба Віце-Прем'єр-Міністра. Роман Безсмертний планує завершити адміністративну і адміністративно-територіальну реформи до виборів-2006. Урядовий портал, 17 лютого 2005 р. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/publish/article?art_id=12360418

11. Кабінет Міністрів України. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-p>
12. Інна Ведернікова. Анатолій Близнюк: «Адміністративно-територіальну реформу реалізовуватимемо методом батога і пряника». Інтерв'ю з Анатолієм Близнюком. 1 березня 2012 р. URL: https://despro.org.ua/news/partners-news/detail.php?ELEMENT_ID=605
13. Кабінет Міністрів України. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
14. Маркуц Ю. Десинхронізація. Чому нові ОТГ залишились із «старими» бюджетами? Вокс Україна, 7 липня 2020 р. URL: <https://voxukraine.org/desinhronizatsiya-chomu-novi-otg-zalishilis-iz-starimi-byudzhetaми/>
15. Державна казначейська служба України. Звітність. 2007-2020 рр. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
16. Верховна Рада України. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 17.09.2020 р. № 907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20>
17. Асоціація міст України. АМУ підтримує законопроект змін до Бюджетного кодексу у зв'язку із завершенням адмінтерреформи. 15 червня 2020 р. URL: <https://auc.org.ua/novyna/amu-pidtrymuje-zakonoprojekt-zmin-do-byudzhetnogo-kodeksu-u-zvyazku-iz-zavershennyam>
18. Верховна Рада України. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Стаття 74. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
19. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень: Постанова Каб. Міністрів України від 16.02.2011 р. № 110. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-p>

20. Верховна Рада України. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Стаття 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
21. Верховна Рада України. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 р. № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20>
22. Верховна Рада України. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28.04.2021 р. № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-IX#Text>
23. John A. Marshall and David J.A. Douglas. The Viability of Canadian Municipalities: Concepts and Measurements. ICURR Press. Toronto, August 1997. URL: https://www.muniscope.ca/resource/dm/220164639953260206.pdf?n=file_Viability_Eng.pdf&inline=yes
24. Ken W. Brown. The 10-Point Test of Financial Condition: Toward and Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities. Government Finance Review, December 1993. URL: <https://localgovernment.extension.wisc.edu/files/2016/04/kenneth-brown-Ten-point-test.pdf>
25. Міністерство розвитку громад та територій України. Мінрегіон: Презентовано Портал спроможності громад. 22 квітня 2021 р. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-prezentovano-portal-spromozhnosti-gromad/>
26. Портал «Децентралізація». Територіальні громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>
27. Бюджети міських територіальних громад на 2021 р. Державний веб-портал бюджету для громадян Openbudget. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

28. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів. 11 грудня 2019 р. URL: <https://mepr.gov.ua/news/34251.html>
29. Міністерство розвитку громад та територій України. Інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій з громадськістю проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад». 16 квітня 2021 р. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/informatsiyni-povidomlennya-pro-provedennya-publichnogo-gromadskogo-obgovorennya-grom-convers/informacijnepovidomlennya-pro-provedennyaelektronnyhkonsultacij-z-gromadskistyuproektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-spivrobitnytstvo-terytorialnyh-gromad/>
30. Леся Падалка. Хто вам нас замовив? Інтерв'ю з Оксаною Колтик. DOZORRO, 2 лютого 2021 р. URL: <https://dozorro.org/blog/hto-vam-nas-zamoviv>
31. Федорів П., Назаренко Ю. Державна регіональна політика: децентралізація нерівностей? Аналітична записка. Cedos, 27 квітня 2021 р. URL: https://cedos.org.ua/researches/derzhavna-regionalna-polityka-deczentralizacziya-nerivnostej/?fbclid=IwAR30ZV5FkDKM8g0npL4TVZk5cpnhQ2uXwAci9pqgkCt_IE6jP3S8h2mq6vU#derzavna_regionalna_politika_v_ukraini
32. Кабінет Міністрів України. Про виділення коштів для забезпечення опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах медичним обладнанням, а саме системами рентгенівськими діагностичними стаціонарними загального призначення (цифровими) та апаратами ультразвукової діагностики: Постанова Каб. Міністрів України від 16.12.2020 р. № 1251. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-2020-п>

33. Міністерство охорони здоров'я України. Про затвердження медико-технічних вимог до систем рентгенівських діагностичних стаціонарних загального призначення (цифрових) та апаратів ультразвукової діагностики, які є предметом закупівлі за кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для забезпечення опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах медичним обладнанням, а саме системами рентгенівськими діагностичними стаціонарними загального призначення (цифровими) та апаратами ультразвукової діагностики за рахунок коштів, виділених з фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками: Наказ МОЗ України від 22.12.2020 № 2964. URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-22122020--2964-pro-zatverdzhennja-mediko-tehnicnih-vimog-do-sistem-rentgenivskih-diaagnostichnih-stacionarnih-zagalnogo-priznachennja-cifrovih-ta-aparativ-ultrazvukovoi-diaagnostiki-jaki-e-predmetom-zakupivli>
34. Кабінет Міністрів України. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Каб. Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п>
35. Державна аудиторська служба України. Голова Держаудитслужби Геннадій Пліс взяв участь в апаратній нараді Міністерства фінансів України. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/3593>
36. Головне управління Держгеокадастру у Рівненській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 27.04.2021 р. №ПІ-51/0-52/0/63-21.
37. Головне управління Держгеокадастру у Херсонській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 29.04.2021 р. №ПІ-47/0-46/0/63-21.
38. Головне управління Держгеокадастру у Львівській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 29.04.2021 р. №162/0/63-21.

- 39.Головне управління Держгеокадастру у Житомирській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 30.04.2021 р. №ПІ-86/0-95/0/63-21.
- 40.Головне управління Держгеокадастру у Волинській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 30.04.2021 р. №ПІ-38/0-4 3/0/63-21
- 41.Головне управління Держгеокадастру у Кіровоградській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 30.04.2021 р. №ПІ-87/0-94/0/63-21.
- 42.Головне управління Держгеокадастру у Харківській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 29.04.2021 р. №ПІ-110/0-112/0/63-21.
- 43.Головне управління Держгеокадастру у Черкаській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 29.04.2021 р. №60/0/63-21.
- 44.Головне управління Держгеокадастру у Запорізькій області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 29.04.2021 р. № ПІ-50/0-51/0/63-21.
- 45.Головне управління Держгеокадастру в Одеській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 27.04.2021 р. № ПІ-407/0-438/0/63-21.
- 46.Головне управління Держгеокадастру у Київській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 30.04.2021 р. № ПІ-464/0-529/0/63-21.
- 47.Головне управління Держгеокадастру в Івано-Франківській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 30.04.2021 р. № ПІ-40/0-51/0/63-21.
- 48.Головне управління Держгеокадастру у Сумській області. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 30.04.2021 р. № ПІ-137/0-123/0/63-21.
- 49.Державна податкова служба України. Лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 26.04.2021 р. №847/ЗПІ/99-00-04-02-03-10.
- 50.Evgenia Gorina, Craig Maher. Measuring and Modeling Determinants of Fiscal Stress in US Municipalities. Mercatus working paper, November 2016. URL: <https://www.mercatus.org/system/files/mercatus-gorina-municipal-fiscal-distress-v2.pdf>

51. Farvacque-Vitkovic, Catherine, and Mihaly Kopanyi, eds. *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington, DC. 2014. URL:
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/403951468180872451/pdf/Municipal-finances-a-handbook-for-local-governments.pdf>
52. Craig S. Maher and Karl Nollenberger. Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test". *Government Finance Review*, October 2009. URL:
https://www.researchgate.net/publication/313606740_Revisiting_Kenneth_Brown's_10-Point_Test
53. Bruce McDonald III. *Measuring the Fiscal Health of Municipalities*. Working Paper WP17BM1, May 2017. URL:
https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/mcdonald_wp17bm1.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

Склад доходів місцевих бюджетів. Згідно із Розділом III Бюджетного кодексу України станом на 1 січня 2021 р.

До податкових надходжень загального фонду територіальних громад належать:

- а) 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), зібраного на відповідній території;
- б) 37% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- в) 3% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України);
- г) 30% рентної плати за користування надрами для видобування бурштину;
- д) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;
- е) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів;
- ж) 13,44% акцизного податку з виробленого в Україні пального у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- з) 13,44% акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- и) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- к) місцеві податки та збори.

У цілому, до надходжень загального фонду міських територіальних громад також належать:

- а) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад
- б) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є міські ради
- в) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів - за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;
- г) плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування (крім коштів, отриманих закладами професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право)
- д) кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі

- е) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є міські ради
- ж) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;
- з) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг
- и) адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами міських рад, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем надання послуг;
- к) адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами міських рад, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем надання послуг;
- л) плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється виконавчими органами міських рад, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем надання послуг;
- м) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування
- н) адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;
- о) адміністративні штрафи та інші штрафні санкції, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

- п) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування;
- р) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівлі/спрощеної закупівлі як забезпечення їх тендерної пропозиції/пропозиції учасника спрощеної закупівлі, які не підлягають поверненню таким учасникам, у частині здійснення закупівель за рахунок коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування;
- с) кошти, отримані від переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі під час укладення договору про закупівлю як забезпечення виконання такого договору, які не підлягають поверненню учаснику, у частині здійснення закупівель за рахунок коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування;
- т) 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів місцевого самоврядування, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;
- у) частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює Кабінет Міністрів України, яка сплачується ліцензіатами до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї (призупинено на 2021 р.);
- ф) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів місцевого самоврядування відповідно до законодавства.

До надходжень спеціального фонду бюджетів міських територіальних громад належать:

- а) надходження бюджету розвитку:
 - 1) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність;

- 2) плата за надання місцевих гарантій;
 - 3) кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності";
 - 4) 5% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (крім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України), що розподіляються між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр;
 - 5) кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, включаючи кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
 - 6) капітальні трансфери (субвенції) з інших бюджетів;
 - 7) кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;
 - 8) місцеві запозичення;
 - 9) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням місцевої ради (щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку - за рішенням місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради);
- б) 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;
- в) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом;

- г) 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;
- д) 25% екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення, який зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі; екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до спеціального фонду державного бюджету у повному обсязі)
- е) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;
- ж) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;
- з) надходження до цільових фондів, утворених місцевими радами;
- и) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;
- к) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;
- л) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;
- м) надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;
- н) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Додаток Б

Частка населення міських територіальних громад у областях України

Область	Частка населення міських територіальних громад
Донецька	86,96%
Львівська	82,34%
Дніпропетровська	80,18%
Харківська	77,84%
Запорізька	75,41%
Сумська	74,70%
Полтавська	70,66%
Луганська	68,17%
Одеська	68,04%
Чернігівська	67,84%
Черкаська	65,80%
Київська	65,49%
Миколаївська	64,83%
Вінницька	63,66%
Тернопільська	63,40%
Хмельницька	63,32%
Херсонська	61,44%
Івано-Франківська	60,47%
Кіровоградська	60,36%
Житомирська	58,70%
Рівненська	57,19%
Волинська	56,11%
Чернівецька	53,92%
Закарпатська	43,87%