

**МЕТОДИКА РОЗРАХУНКУ СПРОМОЖНОСТІ  
ДЛЯ УТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ  
(на прикладі Малехівської, Грибовицької та Грядівської місцевих Рад  
Жовківського району Львівської області)**

**Н. Михалюк, к. е. н.**

ORCID ID: 0000-0002-5125-7872

**Ю. Дубневич, к. е. н.**

ORCID ID: 0000-0002-4843-6239

*Львівський національний аграрний університет*

<https://doi.org/110.31734/economics2020.27.028>

**Михалюк Н., Дубневич Ю. Методика розрахунку спроможності для утворення об'єднаної територіальної громади (на прикладі Малехівської, Грибовицької та Грядівської місцевих рад Жовківського району Львівської області)**

Територіальна громада займає одне з важливих місць у теоретичних і прикладних дослідженнях останніх років в Україні, зокрема, в контексті формування фундаменту якісно нової системи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом організації суспільного життя. Вирішення проблем розвитку територіальних громад сьогодні неможливе без дослідження їхньої спроможності, що дасть змогу оцінити переваги та ризики об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків, побачити слабкі та сильні сторони громади, спрямувати зусилля на зміцнення фінансової спроможності та на раціональне використання коштів з метою надання якісних публічних послуг. Критеріями оцінки рівня спроможності є: чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади; чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади; площа території спроможної територіальної громади; індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади. Після відповідних розрахунків ми можемо стверджувати, що завдяки реформі децентралізації управління в Україні створена територіальна громада буде спроможною за наявності власних ресурсів (кадрових, фінансових, економічних тощо) забезпечити розвиток території, якісне надання соціальних послуг та сприяти зростанню добробуту її жителів та загалом України.

**Ключові слова:** об'єднана територіальна громада, реформа, спроможність, місцеве самоврядування.

**Mykhailiuk N., Dubnevych Yu. The methods to estimate the capacity to form an amalgamated territorial community (based on the examples of Malekhiv, Hrybovychi and Hriada local councils of Zhovkva district Lviv region)**

A territorial community occupies one of the important places in theoretical and applied research in recent years in Ukraine, in particular in the context of forming the fundamentals of a principally new system of local self-government. Local self-government, along with the state, is an institution of public life. There is a scientific problem of the study in the fact that the research on the development of local communities is currently impossible without studying their capacity, which will assess the benefits and risks of such association, determine the need for additional funds and expenditures. It will also provide an opportunity to see the strengths and weaknesses of the community, focus efforts on strengthening financial capacity and the rational use of funds to provide quality public services to community residents. The criteria for assessing the level of capacity include the population, living permanently on the territory of the affluent territorial community; the number of students receiving education in general secondary education institutions, located on the territory of the affluent territorial community; the area of the affluent territorial community; index of tax capacity of the budget of the capable territorial community; the share of local taxes and fees in the budget revenues of the affluent territorial community. Having made the appropriate calculations, one can conclude that due to the decentralization of governance in Ukraine, the established territorial community will be capable to ensure the development of the territory, quality social services and promote welfare of their residents and Ukraine, under the available resources (human, financial, economic, etc.).

**Key words:** amalgamated territorial community, reform, capacity, local self-government.

**Постановка проблеми.** Сьогодні ми перебуваємо на перехідному етапі, коли оновлюються державні кадри, відбуваються реформи, встановлюються довготривалі відносини та співпраця з

ЄС. Однією з важливих реформ, що відкриває шлях до подальших значних перетворень, є реформа децентралізації управління, яка передбачає формування територіальних громад із враху-

ванням потреб і позицій їхніх жителів. Питання територіальних громад займає одне з важливих місць у теоретичних і прикладних дослідженнях вітчизняних учених, зокрема в контексті побудови фундаменту якісно нової системи місцевого самоврядування.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Науково-теоретичні засади формування фінансової спроможності територіальних громад висвітлено в працях А. Аффлека, Дж. Кендалла, Р. Масгрейва, М. Міллера, Е. Остром, Д. Фуллера та ін. Дослідженням окресленої проблеми присвячені публікації вітчизняних науковців, зокрема, І. Вахович, Г. Возняк, Ю. Ганушака, І. Коліушко, Ю. Петрушенко, І. Сторонянської, А. Ткачука та ін. Слід зазначити, що фахівці віддають перевагу інноваційним підходам до управління фінансовими ресурсами територіальних громад та іншими інструментами розбудови територій.

Науковці Г. Черевко та І. Черевко особливу увагу приділяли зрівноваженому розвитку сільських територій [6]. З огляду на це окреслено аспекти формування спроможних територіальних громад [1; 4]. Однією зі складових спроможності, як відомо, є ресурсна, зокрема фінансова. Фінансовому забезпеченню спроможності територіальних громад особливу увагу приділили М. Гончаренко [2], Т. Гургула [3]; І. Сторонянська та А. Пелехатий [5].

**Постановка завдання.** Основними завданнями нашого дослідження є розгляд теоретичних засад, здійснення аналізу інструментарію забезпечення фінансової спроможності територіальних громад та окреслення перспектив його впровадження завдяки методикам оцінювання останньої.

**Виклад основного матеріалу.** Територіальна громада нині, насамперед об'єднана (ОТГ), займає одне з важливих місць у теоретичних і прикладних дослідженнях останніх років в Україні, зокрема в контексті формування фундаменту якісно нової системи місцевого самоврядування. Тому вивчення питання об'єднання громад Малехівської, Грибовицької та Грядівської сільських рад сьогодні неможливе без виявлення їхньої спроможності, зокрема фінансової, певний рівень якої є, безперечно, результатом бюджетного та податкового реформування, що відбувається в Україні. Так, для формування перспективної ОТГ важливим є попередній розрахунок її фінансової

спроможності, який допоможе оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків. Такий аналіз також дає змогу проаналізувати та порівняти результати власної фінансової діяльності з результатами інших громад як своєї області, так і сусідніх. Окрім того, він покаже слабкі та сильні сторони громади, куди спрямувати зусилля для зміцнення фінансової спроможності та раціонального використання коштів з метою надання якісних публічних послуг.

Місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом організації суспільного життя. Відокремлення особливих функцій і завдань, покладених на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною появи фінансів цих органів. У спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних громадянам публічних послуг, тобто бути спроможним адміністративним центром із надання послуг населенню. Складові спроможності громад показано на рисунку.

Існують різні підходи та думки щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади». Під нею розуміють надходження до місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів адміністративно-територіальних одиниць, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. Окрім цієї категорії, для окреслення поняття «фінансова спроможність» вагомим є визначення та наявність фінансових резервів, які спільно з фінансовими ресурсами територіальної громади формують її фінансовий потенціал.

У розрахунку спроможності територіальної громади належить керуватись методичними рекомендаціями щодо оцінки рівня спроможності, підготовленими Директоратом з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону на виконання пункту 3 доручення Прем'єр-міністра України О. Гончарука від 11.11.2019 № 39919/1/1-19 за результатами селекторної наради під головуванням Прем'єр-міністра України з питання реалізації програм і проєктів регіонального розвитку, що відбулася 8 листопада 2019 р., а далі постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 в редакції від 24 січня 2020 р. (постанова КМУ № 34).



Рис. Основні складові спроможності громади.

Критеріями оцінки рівня спроможності є: чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади; чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади; площа території спроможної територіальної громади; індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

У разі невідповідності хоча б одній із вимог, встановлених у пункті 5 вказаних методичних

рекомендацій, територіальна громада не може вважатися спроможною, а оцінка рівня її спроможності не здійснюється з огляду на недоцільність.

Оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв з урахуванням граничних значень: чисельність населення – 3000 осіб; площа – 200 км<sup>2</sup>; індекс податкоспроможності – 0,3; частка місцевих податків та зборів – 10 %.

Рівень спроможності залежить від значення показника, який відображає певний критерій оцінки (табл. 1).

Таблиця 1

## Рівень спроможності об'єднання територіальної громади

Критерій оцінки	Показник	Числове значення	Рівень спроможності
1	2	3	4
Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади			
	до 3 тис. осіб	0,3	Низький
	від 3 до 7 тис. осіб	0,6	Середній
	понад 7 тис. осіб	1	Високий
<b>Об'єднана громада</b>	<b>7312</b>	<b>1</b>	<b>Високий</b>
Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади			
	до 300 осіб	0,3	Низький
	від 300 до 500 осіб	0,6	Середній
	понад 500 осіб	1	Високий

Продовження табл. 1

1	2	3	4
<b>Об'єднана громада</b>	<b>1118</b>	<b>1</b>	<b>Високий</b>
Площа території спроможної територіальної громади			
	до 200 км <sup>2</sup>	0,3	Низький
	від 200 до 400 км <sup>2</sup>	0,6	Середній
	понад 400 км <sup>2</sup>	1	Високий
<b>Об'єднана громада</b>	<b>35,87</b>	<b>0,3</b>	<b>Низький</b>
Індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади			
	до 0,3	0,3	Низький
	від 0,3 до 0,9	0,6	Середній
	понад 0,9	1	Високий
<b>Об'єднана громада</b>	<b>3,8</b>	<b>1</b>	<b>Високий</b>
Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади			
	до 20 %	0,3	Низький
	від 20 до 40 %	0,6	Середній
	понад 40 %	1	Високий
<b>Об'єднана громада</b>	<b>Понад 40 %</b>	<b>1</b>	<b>Високий</b>

Оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі суми числових значень критеріїв оцінки.

Оціночний рівень спроможності спроможних територіальних громад визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності і становить:

- низький рівень спроможності – від 1,5 до 2,1;
- середній рівень спроможності – від 2,2 до 3,8;
- високий рівень спроможності – від 3,9 до 5.

За показниками територіальна громада, яку ми розглядаємо, має загальну оцінку 4,3, що свідчить про її високий рівень спроможності.

Слід зазначити, що оцінка спроможності громад є надважливою ще до їхнього об'єднання. Тому здійснимо аналіз на основі переліку показників (табл. 2).

Громада забезпечена фінансовими ресурсами для виконання своїх видаткових повноважень і має потенціал для розвитку, про що свідчать розрахунки в табл. 3.

Таблиця 2

## Рівень спроможності у розрізі сільських рад

Назва ради	Населені пункти	Населення всього	Діти шкільного віку	Податко-спроможність	Коефіцієнт спроможності громади	Площа території, га
Малехівська сільська рада	с. Малехів	3300	482		2,4	579,1
Грибовицька сільська рада	с. Грибовичі с. Малі Грибовичі с. Збиранка	2381	373		0,41	712,6
Грядівська сільська рада	с. Гряда с. Воля-Гамулецька	1661	263		0,26	2296
Разом		7342	1118	3,8	0,621	3587,7

## Виконання доходів за за січень–грудень 2019 р, тис. грн

Назва місцевої ради району	План на 2019 рік	План із внесеними змінами на 2019 рік	Факт виконання за січень-грудень 2019 року	Виконання до плану на 2019 р., %	Виконання до плану з внесеними змінами на 2019 р., %	Відхилення факту від плану
Грибовицька	3170,0	3430,0	3530,3	111,4	102,9	100,3
Грядівська	1051,6	1334,0	1420,1	135,0	106,5	86,1
Малехівська	13500,0	17727,5	18437,7	136,6	104,0	710,2
Разом по ОТГ	17721,6	22491,5	23388,1	127,6	104,4	896,6

Як бачимо, в рада протягом року відбувалося зростання доходів загалом на 27 % відповідно до запланованих.

Вважаємо, що завдяки реформі децентралізації управління в Україні створена територіальна громада буде спроможною за наявності власних ресурсів (кадрових, фінансових, економічних тощо) забезпечити розвиток території, якісне надання соціальних послуг та сприяти зростанню добробуту жителів і загалом України.

З метою оцінки фінансової спроможності конкретної територіальної громади пропонуємо методику, що передбачає такі етапи аналізу:

1) аналіз кількісних характеристик і фінансової спроможності бюджету ОТГ; аналіз практичних проблем бюджетування на рівні ОТГ, оцінка використання бюджетних коштів тощо;

2) аналіз боргоспроможності бюджету ОТГ, в тому числі місцевих запозичень, місцевих гарантій та муніципального боргу;

3) аналіз використання цільових бюджетних і позабюджетних фондів, зокрема соціального спрямування;

4) оцінка можливостей для формування власних фінансових ресурсів, залучення альтернативних джерел доходів.

Ми розрахували економічні показники спроможності Малехівської ОТГ (табл. 4).

Перші два показники визначають загальну бюджетну спроможність будь-якої громади. Якщо  $КС < 1$ , то громаді вистачає надходжень із власних податків та інших доходів для покриття необхідних витрат. Чим більше значення КВБЗ, тим краще. У Малехівській ОТГ коефіцієнт спроможності (КС) складає 0,621, а коефіцієнт власного бюджетного забезпечення (КВБЗ) тис. грн/особу – 3,18, що свідчить про її високу бюджетну спроможність. Важливими показниками є частка (%) витрат на владу, які складаються з оплати праці ПОМС та утримання органу влади, від загальних витрат і кількості населення на одну ПОМС. У Малехівській ОТГ перші складають 22 %, що показує ефективність утримання місцевої влади. Чим менші витрати на владу і більше населення на одну ПОМС (в Малехівській ОТГ це – 244 людини), тим вища ефективність.

Таблиця 4

## Показники спроможності ОТГ

Показник	Формула для розрахунку	Результат розрахунку
Коефіцієнт спроможності (КС)	Видатки / (Податки + Доходи)	0,621
Коефіцієнт власного бюджетного забезпечення (КВБЗ), тис. грн/особу	(Податки + Доходи) / Кількість населення	3,18
Витрати на владу, %	Видатки на утримання органу влади / Видатки	0,227
Населення на одну посадову особу місцевого самоврядування (ПОМС)	Кількість населення / Кількість ПОМС	244
Найбільші податки, %	(Земельний податок + Єдиний податок) / Податки	0,33
Ефективність витрат на дошкільну освіту, тис. грн/дитину	Витрати на дошкільну освіту / Кількість дітей дошкільного віку	4
Ефективність витрат на шкільну освіту, тис. грн/дитину	Витрати на шкільну освіту / Кількість дітей шкільного віку	0,75

Неабияке значення мають податки, оскільки складають значну частину надходжень до бюджету ОТГ. Для сільських ОТГ – це земельний податок і єдиний податок, для ОТГ взагалі ще додаються ПДФО і акцизний збір. Для сільських і селищних громад важливим показником є ефективність земельного податку, яка визначає надходження в перерахунку на 1 га землі.

Наступні розраховані показники відображають фінансову ефективність різних видів забезпечення населення, яка вираховується у вигляді видатків, що нормовані на 1 особу (дитину). Саме ці показники свідчать про те, як буде змінено фінансове наповнення обслуговування населення, власне кажучи, що є пріоритетним завданням місцевої влади, особливо сільських територій.

**Висновки.** Отож, складовими фінансової спроможності територіальної громади є: бюджетна, інвестиційна, грантова, кредитна, земельні ресурси ОТГ, співробітництво громад. Кожна складова має набір інструментів, кожен з яких прямо чи опосередковано впливає на фінансову спроможність громади. Тому для формування перспективної об'єднаної територіальної громади важливим є попередній розрахунок її фінансової спроможності, який дає змогу оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків. Фінансова спроможність ОТГ має неабияке значення в подальшому її функціонуванні з метою соціально-економічного розвитку.

Вважаємо, територіальна громада, яку ми розглянули, буде спроможною за наявності власних ресурсів (кадрових, фінансових, економічних тощо) забезпечити розвиток території, якісне надання соціальних послуг і сприяти зростанню добробуту своїх жителів та загалом України.

#### Бібліографічний список

1. Баб'юк І., Чепель О. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovtyaduvannya/463/> (дата звернення: 15.03.2020).
2. Гончаренко М. В. Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації. 2017. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-2/doc/2/03.pdf> (дата звернення: 10.03.2020).
3. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. 2017. URL: <http://msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2017/05/1-7-1-2017-21.pdf> (дата звернення: 12.03.2020).
4. Козіна В. Формування спроможних територіальних громад. *Держслужбовець*. 2015. № 5. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html> (дата звернення: 11.03.2020).
5. Сторонянська І. З., Пелехатий А. О. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи. 2014. URL: [http://ird.gov.ua/pe/re201403/re201403\\_228-StoronyanskaIZ,PelehatyyAO.pdf](http://ird.gov.ua/pe/re201403/re201403_228-StoronyanskaIZ,PelehatyyAO.pdf) (дата звернення: 01.03.2020).
6. Черевко Г., Черевко І. Зрівноважений розвиток сільських територій. *Аграрна економіка*. 2010. Т. 3, № 1-2. С. 57–66.

*Стаття надійшла 25.03.2020.*