

УДК: 336.02:338
УКПП
№ державної реєстрації 0117U003935
Інв. №

**Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет
(СумДУ)
40007, м. Суми, вул. Римського-Корсакова, 2; тел. 38(0542) 687-835,
info@inform.sumdu.edu.ua**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор з наукової роботи
д-р. фіз.-мат. наук, професор
_____ А.М.Чорноус

**ЗВІТ
ПРО НАУКОВО-ДОСЛІДНУ РОБОТУ
Розробка науково-методичних засад та практичного інструментарію
фінансової політики сталого розвитку об'єднаних
територіальних громад
ФОРМУВАННЯ НАУКОВО-МЕТОДИЧНИХ ЗАСАД
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ
ОТГ В УКРАЇНІ
(проміжний)**

Начальник НДЧ
канд. фіз.-мат. наук, с.н.с.

Д. І. Курбатов

Керівник НДР
д-р. екон. наук, професор

Ю. М. Петрушенко

2018

Рукопис закінчений 26 грудня 2018 р.

Результати цієї роботи розглянуті науковою радою СумДУ, протокол від 27.11.2018 р. №5

СПИСОК АВТОРІВ

Керівник НДР, г.н.с., д. е. н., професор	_____	Ю. М. Петрушенко (розділи 2, 3, висновки)
	(26.12.2018)	
Старший науковий співробітник	_____	О. В. Кубатко (розділи 1.1, 1.4)
	(26.12.2018)	
Старший науковий співробітник	_____	Б. Л. Ковальов (розділ 1.3)
	(26.12.2018)	
Старший науковий співробітник	_____	А. В. Височина (розділ 1.2)
	(26.12.2018)	
Старший науковий співробітник	_____	Д. О. Смоленніков (розділ 2.1)
	(26.12.2018)	
Науковий співробітник, відповідальний виконавець	_____	А. С. Воронцова (розділ 2.3)
	(26.12.2018)	
Фахівець	_____	О. С. Пономаренко (розділи 1.3, 1.4, 2.1)
	(26.12.2018)	
Інженер	_____	В. О. Біленко (розділ 1.4)
	(26.12.2018)	
Лаборант	_____	К. В. Онопрієнко (розділи 1.1, 2.1)
	(26.12.2018)	
Лаборант	_____	О. В. Бондар (розділ 3.3)
	(26.12.2018)	

РЕФЕРАТ

Звіт про НДР: 165 с., 19 табл., 34 рис., 37 джерел, 10 додатків.

СТАЛИЙ МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК, ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ (ОТГ), ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА, ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ, ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.

Об'єктом роботи виступають є економічні відносини, що виникають у процесі фінансового забезпечення та управління сталим розвитком ОТГ.

Предметом роботи є теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій застосування фінансової політики, зорієнтованої на забезпечення та регулювання сталого розвитку ОТГ.

Методологічні засади наукової роботи складають фундаментальні положення державних та місцевих фінансів, інвестування, державного регулювання економіки, сучасні концепції управління місцевим соціально-економічним розвитком, а також наукові праці, присвячені проблемам формування та реалізації фінансової політики місцевого розвитку.

У ході виконання другого етапу реалізації проекту було розроблено науково-методичний підхід до планування заходів фінансової політики сталого розвитку ОТГ, що передбачає: 1) здійснення самооцінки сталого місцевого розвитку; 2) визначення стратегічних пріоритетів фінансового забезпечення сталого розвитку та складання плану колективних дій для фінансування визначених пріоритетів за участі всіх стейкхолдерів; 3) систематичну оцінку ефективності заходів фінансової політики сталого місцевого розвитку на основі моніторингу динаміки капітальних активів територіальної громади, поточне коригування заходів фінансової політики. Також на цьому етапі було розроблено прикладні рекомендації щодо використання в ОТГ фінансового інструментарію, спрямованого на забезпечення і регулювання сталого розвитку: зокрема при впровадженні медичної реформи, підвищення ефективності фінансування освітньої мережі ОТГ, взаємозв'язку стратегічного та бюджетного планування.

ЗМІСТ

Вступ.....	6
1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОТГ.....	9
1.1 Теоретичні та практичні засади конвергенції економічних, соціальних та екологічних показників для забезпечення сестейновості розвитку ОТГ.....	9
1.2 Ефективність фінансової децентралізації у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад.....	19
1.3 Сталий розвиток та сталі громади: історичний досвід Сумської області..	31
1.4 Екологічна складова розвитку об'єднаних територіальних громад та підходи до її фінансування.....	41
2 НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОТГ.....	47
2.1 Науково-методичні підходи до оцінювання сталого розвитку об'єднаних територіальних громад.....	47
2.2 Методичний підхід до формування фінансової політики сталого розвитку територіальних громад та оцінювання ефективності її заходів.....	52
2.3 Науково-методичні засади формування структури фінансового забезпечення розвитку системи освіти ОТГ.....	71
3 ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОТГ.....	84
3.1 Оцінка фінансової ефективності створення ОТГ в Сумській області...	84
3.2 Оцінка фінансової спроможності створення ОТГ в Роменському районі.....	96
3.3 Оцінка фінансових ресурсів ринку послуг первинної медицини в ОТГ.....	104
Висновки.....	127
Перелік джерел посилання	130

Додаток А Програма «Охорона навколишнього середовища» Степанківської сільської ради.....	134
Додаток Б Заходи Програми «Охорона навколишнього природного середовища» на 2018 рік.....	136
Додаток В Програма «Охорона навколишнього природного середовища» на 2018 р	137
Додаток Г Програма охорони навколишнього природного середовища Печеніжинської селищної ради.....	140
Додаток Д Результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «органи місцевої влади».....	141
Додаток Е Результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «громада».....	145
Додаток Ж Результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «приватний сектор».....	149
Додаток К Результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «довкілля».....	152
Додаток Л Аналіз політичної прихильності та співпричетності	156
Додаток М Колективні дії по забезпеченню сталого місцевого розвитку (гіпотетичний приклад).....	161

ВСТУП

Поточні результати впровадження реформи децентралізації протягом останніх 3 років свідчать про наявність низки невирішених практичних і теоретико-методологічних проблем в сфері формування фінансової політики на місцевому рівні, на вирішення яких і спрямований наш науковий проект.

Об'єктом роботи виступають економічні відносини, що виникають у процесі фінансового забезпечення та управління сталим розвитком ОТГ.

Предметом роботи є теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій застосування фінансової політики, зорієнтованої на забезпечення та регулювання сталого розвитку ОТГ.

II етап дослідження, результати якого викладені у даному звіті, присвячений науково-методичних засад оцінки/самооцінки сталого розвитку ОТГ та визначення пріоритетів його фінансування, а також розробці прикладних рекомендацій щодо використання в ОТГ фінансового інструментарію, спрямованого на забезпечення і регулювання сталого розвитку ОТГ.

Теоретична частина наукового дослідження полягала у виконанні таких робіт як: розробка методичного підходу до визначення пріоритетів фінансування сталого розвитку в ОТГ, розробка методики оцінки/самооцінки сталого розвитку ОТГ, розробка теоретико-методологічних засад оцінки фінансової спроможності ОТГ відповідно до Цілей сталого розвитку, вивчення успішних історичних кейсів сталого розвитку територіальних спільнот в Сумській області, розроблення методичних рекомендацій для ОТГ стосовно використання екологічних податків та врахування екологічної складової в діяльності ОТГ.

Прикладний етап наукового дослідження полягав, з одного боку, в аналізі нагальних практичних проблем у діяльності ОТГ Сумської області та пошуку шляхів їх вирішення, а з іншого, – у навчанні фінансистів та інших

зацікавлених працівників ОТГ тому, як уникати цих проблем та/чи ефективно їх вирішувати.

Так, зокрема, в процесі вирішення нагальних проблем розвитку ОТГ були виконані такі прикладні дослідження:

- визначено напрями впливу механізму надання медичної субвенції для ОТГ Сумської області з державного бюджету 2018 року на якість надання медичних послуг закладами охорони здоров'я на місцях;
- прораховано фінансові наслідки передання районних лікарень на баланс ОТГ, межі яких не збігаються з межами районів (на основі кейсу Тростянецької районної лікарні);
- розраховано фінансову спроможність різних варіантів створення ОТГ в Роменському районі Сумської області;
- розраховано фінансову спроможність потенційних ОТГ Липово-Долинського району Сумської області;
- розроблено методичні вказівки щодо адміністрування місцевих податків в ОТГ Сумської області;
- проаналізовано показники фінансової спроможності окремих сіл і потенційної ОТГ м. Лебедин Сумської області;
- розроблено рекомендації для запровадження партисипативного бюджетування в Краснопільській ОТГ;
- проаналізовано стан перебігу медичної реформи та надані рекомендації щодо фінансування закладів первинної медичної допомоги в Кролевецькій, Тростянецькій, Степанівській, Бездрицькій, Краснопільській та Буринській ОТГ.

Результати наукових досліджень проекту були представлені фінансистам ОТГ під час таких навчальних заходів:

- 2 навчально-методичні семінари на тему «Власні доходи місцевих бюджетів та резерви їх збільшення» для фінансистів ОТГ Сумської області: 29.02.2018 р., м. Суми; 06.03.2018 р., м. Глухів;

- 2-денний навчально-методичний семінар «Місцеві податки, ефективність бюджетних програм та сталий розвиток громад» для голів та фінансистів ОТГ Сумської області» (29-30.03.2018 р., м. Суми, Конгрес-центр СумДУ);
- Семінар «Актуальні питання підготовки проектів до Державного фонду регіонального розвитку та використання коштів субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ» (24.04.2018 р., м. Суми, Сумська обласна державна адміністрація);
- Тренінг «Оцінка ефективності бюджетних програм відповідно до програмно-цільового методу бюджетування» (27.04.2018 р., м. Глухів, Глухівська міська рада);
- Семінар «Секторальні фінанси: фінансування освіти в ОТГ» (24.05.2018 р., м. Глухів, Глухівська міська рада);
- Семінар «Фінансові аспекти співробітництва об'єднаних територіальних громад» (10-11.05.2018 р., м. Київ, Офіс проекту U-LEAD);
- Семінар «Секторальні фінанси: фінансування освіти в ОТГ» (29.05.2018 р., м. Суми, Центр розвитку місцевого самоврядування);
- Семінар «Залучення інвестицій до фінансування розвитку ОТГ» (15.06.2018 р., м. Суми, Центр розвитку місцевого самоврядування);
- Семінар «Можливості використання бюджету участі в діяльності ОТГ» (30.07.2018 р., м. Суми, Центр розвитку місцевого самоврядування);
- Семінар «Перші кроки у плануванні місцевого бюджету» (21.08.2018 р., м. Глухів, Глухівська міська рада);
- Семінар «Особливості бюджетного планування для ОТГ на 2019 рік» (19.09.2018 р., м. Суми, Центр розвитку місцевого самоврядування).

Семінари фінансувалися Сумським Центром розвитку місцевого самоврядування, проводив семінари у якості викладача/тренера керівник НДР Петрушенко Ю.М.

1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОТГ

1.1 Теоретичні та практичні засади конвергенції економічних, соціальних та екологічних показників для забезпечення сестейновості розвитку ОТГ

Держава оперує інструментами котрі обмежують природодеструктивну діяльність підприємств, а не спонукає до впровадження екологічно безпечних способів ведення господарювання. Останні інструменти носять майже віртуальний характер, оскільки ніде на практиці не використовуються в Україні. Найголовнішими проблемами економічної політики екологічного регулювання, на думку Веклич О.О. [1], можна назвати: надто тривале формування дієвого механізму (його відставання від вирішення багатьох поточних проблем); відставання від темпів та потреб руху національних продуктивних сил; відсутність комплексності; негнучкість інструментарію.

На нашу думку перед тим як розробляти ефективну державну політику забезпечення сталого розвитку на рівні ОТГ чи вдосконалювати вже існуючі політики потрібно:

1) описати середовище в якому функціонують відповідні економічні системи та виявити проблемні місця;

2) проаналізувати ефективність існуючих механізмів, оскільки механізми забезпечення сталого розвитку не нові, а часто лише коректуються та вводяться додаткові елементи відповідно до змін умов господарювання.

Вважаємо, що вірно проаналізована еколого-економічна ситуація дозволяє підібрати ефективні механізми та інструменти впливу. Таким чином, на основі середовища, яке формують механізми забезпечення сталого розвитку, аналізується ефективність самих механізмів.

Механізми забезпечення сталого розвитку, як і будь-які інші механізми регулювання економічної, екологічної, соціальної діяльності суспільства аналізуються лише на основі середовища, яке вони формують, тобто на

основі результативного підходу. Для прикладу, якщо поряд зі значними економічними здобутками: зростанням доходів на душу населення (зростання валового національного продукту) відбувається погіршення якості навколишнього природного середовища, то в даному випадку можна стверджувати про те, що ефективність механізмів забезпечення сталого розвитку знаходиться на досить низькому рівні.

Для забезпечення екологічно сталого розвитку ОТГ та забезпечення ефективної еколого-економічної політики на регіональному рівні необхідно надавати більше повноважень (в т. ч. фінансових та управлінських) саме об'єднаним територіальним громадам та неурядовим громадським організаціям.

Для інформаційного забезпечення оцінки сестейнової політики на рівні ОТГ, варто оцінити стан процесів екологічної та соціально-економічної конвергенції об'єднаних територіальних громад та провести оцінку ефективності процесів адміністративної децентралізації, з метою вироблення дієвих заходів та механізмів управління.

На основі результатів стану екологічної та соціально-економічної конвергенції об'єднаних територіальних громад виникає можливість зробити висновки про ефективність державної політики проведення процесів децентралізації на рівні регіонів. Так, адміністративна децентралізація – це системний та узгоджений процес передачі частини фінансових та управлінських повноважень центру органам влади нижчого рівня (в нашому випадку, ОТГ).

Нормативними документами в Україні передбачено, що об'єднані територіальні громади (ОТГ), села, селища та міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання.

Варто підкреслити, що які б методи аналізу та оцінки ефективності механізмів забезпечення сталого розвитку ми не використовували, всі вони працюють з результиуючим середовищем, чи то постфактум оцінюють сформоване згаданими механізмами середовище. Наступне, щоб проаналізувати середовище, котре як раз і формують механізми забезпечення сталого розвитку необхідно підібрати правильно визначені критерії дослідження.

Нами вибрано два головні критерії, що характеризують ефективність державної політики сестейнового розвитку ОТГ та раніше не аналізувалися на регіональному рівні в Україні. Перший критерій формулюється як «економічне зростання - якість довкілля». Другий критерій, це критерій відповідності еколого-економічної конвергенції розвитку регіонів та ОТГ зокрема. Конвергенція передбачає зрівноваження розвитку окремих економічних систем в межах однієї країни, тобто в довгостроковій перспективі як доходи населення так і екологічна ситуація в регіонах, а згодом і в усіх ОТГ повинна бути на співставному рівнях. Таким чином, еколого-економічна конвергенція ОТГ включає вирівнювання економічного та екологічного потенціалів об'єднаних територіальних громад на основі перерозподілу фінансових ресурсів з метою стимулювання екологічно сталого розвитку. Зазначимо, що до компетенції виконавчих органів ОТГ належить формування і використання місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів (екологічний фонд ОТГ). Місцевий фонд охорони навколишнього природного середовища ОТГ є складовою частиною місцевого бюджету основною метою якого є концентрація коштів і цільове фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, запобіганням, зменшенням та усуненням забруднення навколишнього природного середовища. Екологічний фонд ОТГ створюється за рахунок :

- коштів від збору за забруднення навколишнього природного середовища, відповідно до чинного законодавства ;
- штрафів за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища та стягнень за компенсацію шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності у обсягах відповідно до чинного законодавства;
- коштів отриманих від реалізації незаконно добутих природних ресурсів, або продукції, виробленої з них чи їх вартості, відповідно до чинного законодавства;
- добровільних внесків підприємств, організацій, установ та інших надходжень.

Найбільш вагомим джерелом надходжень екологічного фонду ОТГ є екологічні податки. Екологічний податок - це загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками.

Платниками податку є суб'єкти господарювання, а також юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та організації під час провадження діяльності яких на території України здійснюються: 1) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; 2) скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; 3) розміщення відходів (крім розміщення окремих видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання).

Важливим в моментом у використанні накопичених екологічних фондів є їх цільове використання на потреби охорони навколишнього природного середовища. Кошти місцевих фондів охорони навколишнього природного

середовища можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи: захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення, тощо. Більш широкий перелік заходів, що дозволені нормативними документами для охорони довкілля на території ОТГ за рахунок державних коштів, коштів обласних бюджетів, місцевих коштів (включаючи місцеві бюджети та місцеві фонди охорони навколишнього середовища) можна подати у вигляді таблиці 1.1:

Таблиця 1.1 - Основні напрями діяльності ОТГ, що належать до природоохоронних заходів

Охорона і раціональне використання водних ресурсів	Охорона атмосферного повітря	Охорона і раціональне використання земель
1	2	3
<p><i>Будівництво</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - споруд для очищення стічних вод; - систем роздільної каналізації - систем водопостачання з замкнутими циклами; - споруд для збирання, очищення та використання вод. 	<p>Організація виробництва, установа та реконструкція обладнання для очищення газопилового потоку</p>	<p>Будівництво, розширення та реконструкція протиерозійних, гідротехнічних, протикарстових, протизсувних, протиобвальних, і протиселевих споруд</p>

Продовження таблиці 1.1

1	2	3
Придбання насосного і технологічного обладнання	Будівництво установок для розроблення методів очищення повітря	Впровадження ґрунтозахисної системи землеробства
Будівництво, розширення та реконструкція руслових аераційних станцій	Розроблення та становлення приладів контролю стаціонарних джерел викидів	Консервація і деградованих забруднених земель
Спорудження установок для очищення і поліпшення якості води для зрошення сільськогосподарських культур	Розроблення, організація виробництва пристроїв для очищення відпрацьованих газів	створенням захисних лісових насаджень на еродованих землях, вздовж водних об'єктів та полезахисних смуг
Заходи з охорони підземних вод		Рекультивация порушених земель
Ведення водного кадастру		Ведення земельного кадастру

Обидва критерії використовуються як самостійні наукові гіпотези, про те еколого-економічна конвергенція виступає однією з необхідних умов реалізації гіпотези, «економічне зростання - якість довкілля» і виходячи з цього повинна розглядатися саме в такому порядку. Традиційно конвергенція асоціюється лише з економічною підсистемою, не беручи до уваги екологічну складову. Саме тому і науково-методичні підходи до аналізу процесів міжнародної та регіональної конвергенції розроблені саме для економічної системи. Вважаємо за доцільне виокремлення саме екологічної складової конвергенції розвитку ОТГ як окремої наукової гіпотези дослідження та її поєднання з економічною в системі забезпечення сталого розвитку. Критерій «економічне зростання – якість довкілля» також виступає як самостійна наукова гіпотеза і ввійшла в наукову сферу як екологічна крива Кузнеця (ЕКК).

Схема формування та аналізу ефективності державної політики сестейного розвитку на основі критерію «економічне зростання - якість довкілля» та критерію відповідності еколого-економічної конвергенції територій представлено на рис. 1.1

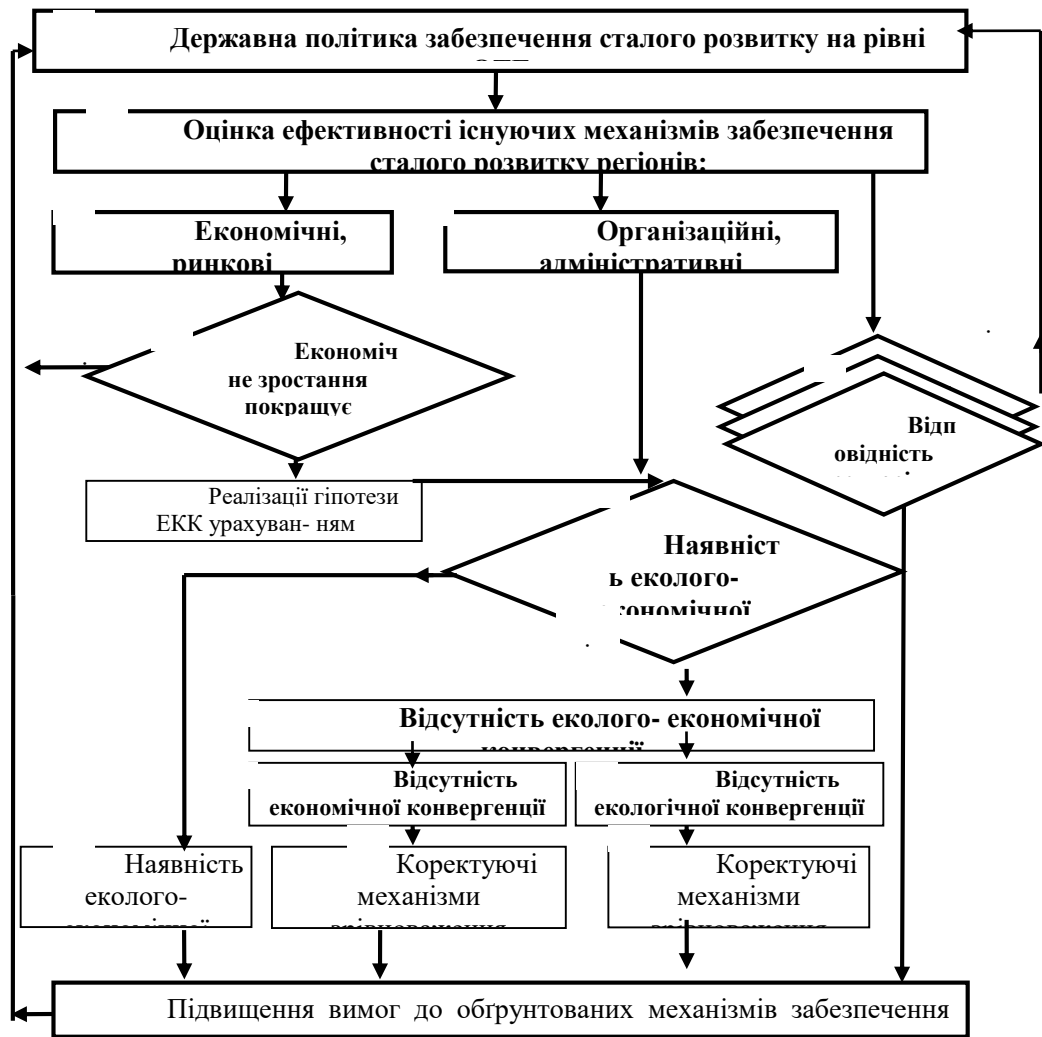


Рисунок 1.1 - Схема підвищення ефективності механізмів забезпечення сталого розвитку ОТГ

Відповідно до першого критерію, «економічне зростання – якість довкілля», передбачається, що економічне зростання повинне сприяти покращенню стану навколишнього природного середовища, за рахунок впровадження ефективних заходів охорони довкілля, зміни структури споживання населення, вдосконалення технології виробництва валового

національного продукту та ін. Таким чином, дослідження залежностей показників економічного зростання та якості довкілля повинні вказати на ефективність існуючих заходів забезпечення сталого розвитку, виявити, за яких умов при покращенні економічного благополуччя ОТГ повинно відобразитися на покращенні стану навколишнього природного середовища.

Відповідно до другого критерію передбачається, що сталий розвиток регіонів України та ОТГ зокрема, враховує не лише такий спосіб та форми господарювання при яких досягається задоволення потреб сучасних та майбутніх поколінь, але повинна забезпечуватися рівність економічного, екологічного, соціального благополуччя в усіх регіонах країни. Тобто сталий розвиток повинен передбачати зрівноваження (сходження) об'єднаних територіальних громад по економічним, екологічним, соціальним показникам. Важко говорити про сталий розвиток коли одні об'єднані територіальні громади процвітають, а інші знаходяться в занепаді.

Названі критерії: «економічне зростання - якість довкілля» та критерій відповідності еколого-економічної конвергенції розвитку об'єднаних територіальних громад країни, не вичерпують критеріальну базу дослідження державної політики забезпечення сталого розвитку, проте на нашу думку їх застосування зможе виявити проблемні місця в управлінні та регулюванні збалансованим розвитком регіонів України.

Обґрунтовані критерії для дослідження ефективності державної політики забезпечення сталого розвитку виступають самостійними науковими гіпотезами, що використовуються при аналізі взаємозв'язків: стану навколишнього природного середовища, економічної системи, соціальної справедливості та ін. Таким чином, виникає необхідність аналізу згаданих наукових гіпотез окремо для визначення їх місця в структурі механізмів забезпечення сталого розвитку рівні регіонів.

Відкритість та взаємопов'язаність економічних систем в сучасних умовах ведення господарювання примушує по новому переглянути концепцію надійності і безпеки окремих ланок економічної системи. Якщо

всі складові економічної системи знаходяться на одному рівні розвитку по показникам стабільності, стійкості, резистивності та ін., то стійкість системи відповідає стійкості будь-якого її елемента. В реальних умовах навряд чи можна говорити, що складові системи можуть мати рівні ступені стійкості. Найчастіше, у складі економічної системи зустрічаються одночасно сильні та слабкі елементи. В межах окремої країни, ОТГ можна розглядати, як відповідні складові національної економічної системи з притаманними їм економічними, соціальними та екологічними показниками. Зрівноваженість якісних і кількісних характеристик на регіональному економічному рівні свідчить про пропорційність розвитку економічної системи в межах цілої країни. За умови, що окремі регіони знаходяться на різних рівнях стійкості, (екологічної, економічної та соціальної) потенційні загрози слабким елементам можуть вивести з рівноваги збалансованість всієї національної економічної системи.

Питання самодостатності економічних систем розглядаються багатьма вченими, зокрема в праці [2] стверджується, що державам з низькою взаємопов'язаністю і об'єднаністю економічних систем глобальні економічні кризи загрожують значними потрясіннями не лише в економічній, але в соціальній та екологічній сфері також.

Для України питання конвергенції всередині країни по соціальним, економічним та екологічним показникам не менш важливі ніж існування міжнародної конвергенції. Економічна конвергенція, як наукова гіпотеза, передбачає, що депресивні економічні системи мають розвиватися швидше і вийти на рівноважний рівень економічних показників – єдиний для всієї економічної системи в межах країни. Звичайно, ніхто не виключає спеціалізацію економічних систем, зумовлених природно-географічним положенням чи суспільно-історичними факторами, але що стосується якості життя населення в економічній і екологічній сферах, то тут повинна бути певна рівність. Відсутність еколого-економічної конвергенції означає, що регіони з більшим економічним потенціалом та значними наявними

економічними здобутками розвиваються значно швидшими темпами, ніж початково депресивні регіони країни. Таким чином, відставання бідніших регіонів від багатших з кожним роком буде збільшуватися, а це в свою чергу призведе до того, що в межах однієї країни з'являється значна диференціація населення за економічними показниками залежно від територіальної приналежності. Економічна дивергенція економічних систем, на нашу думку, може викликати значні міграційні процеси всередині країни, обумовлені різницею економічних потенціалів між доходами на душу населення по різних регіонах країни. Аналогічна ситуація спостерігається і при відсутності екологічної конвергенції – регіони з меншим асиміляційним потенціалом та відповідно більшими питомими показниками забруднення довкілля, проводять природодеструктивну господарську діяльність значно швидшими темпами, ніж регіони зі значним асиміляційним потенціалом та відповідно нижчими питомими показниками забруднення територій.

Як відсутність економічної конвергенції так і відсутність екологічної конвергенції не відповідає умовам реалізації концепції сталого розвитку на рівні ОТГ. Виходячи з того, що процеси економічної та екологічної конвергенції взаємопов'язані в нас використовується одне поняття – еколого-економічної конвергенції.

Таким чином, для кожного регіону та ОТГ зокрема, рекомендується використовувати свої конкурентні переваги з метою досягнення кращих показників в економічному та екологічному напрямках. Так, індустріальним економічним системам, за рахунок наявності значних фінансових ресурсів потрібно більше уваги приділяти питанням охорони навколишнього природного середовища, використовуючи весь наявний потенціал. В той же час як для початково бідних ОТГ, потрібно розвивати пріоритетні для них напрями (для кожного це будуть свої пріоритети) сільське господарство, туризм, рекреація, інше, і відповідно покращувати економічні показники. Тобто, економічні системи України з відносно низьким рівнем забруднення і

значним асиміляційним потенціалом, повинні розвиватися в напрямках отримання економічних вигід від свого положення.

1.2 Ефективність фінансової децентралізації у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад

Еволюція концептуальних засад державного фінансового менеджменту протягом останніх кількох десятиліть засвідчила необхідність кардинальної трансформації фінансових відносин між різними рівнями органів влади у напрямку їх децентралізації, що передбачає передачу значного обсягу видаткових повноважень на рівень субнаціональних утворень з одночасним розширенням їх фінансових можливостей. У даному контексті слід зауважити, що процес децентралізації є багатоаспектним і може проявлятися через політичну, адміністративну та фінансову децентралізацію, кожна з яких має свої специфічні риси та особливості. Так, політична децентралізація спрямована на передачу повноважень від центрального до місцевих органів влади, адміністративна децентралізація передбачає перехід функціональних обов'язків від центрального до місцевих органів влади, а фінансова децентралізація орієнтована на трансформацію фінансових відносин між різними рівнями влади. Фінансова децентралізація є ключовим трендом міжбюджетних відносин розвинутих країн, оскільки її виважена імплементація дозволяє значно покращити якість надання суспільних послуг, підвищити фінансову автономію територіальних громад та поліпшити динаміку економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень. Разом з тим, попри існування розбіжностей між цими компонентами концепції децентралізації, як правило, вони реалізуються комплексно, що дозволяє досягнути позитивного синергетичного ефекту та максимальних вигід для усіх учасників цього процесу [1].

Основним питаннями, які покликана вирішити саме фінансова децентралізація, є передача ряду видаткових повноважень на рівень

субнаціональних утворень з метою забезпечення принципу субсидіарності надання суспільних послуг, а також посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за місцевими бюджетами власних джерел формування їх доходів. Саме тому у світовій практиці виділяють два окремі вектори фінансової децентралізації: децентралізація доходів та децентралізація витрат. Крім того, фінансова децентралізація також може зумовити трансформацію системи міжбюджетних трансфертів та розширити можливості субнаціональних утворень щодо здійснення зовнішніх запозичень.

Отже, аналіз світового досвіду дозволив виокремити основні принципи, на яких має будуватися процес децентралізації витрат, тобто перерозподілу видаткових повноважень між центральним та місцевими органами влади, є наступні:

- ефективна реалізація принципу субсидіарності, що передбачає фінансування більшого набору суспільних послуг з місцевих бюджетів, адже саме на місцевому рівні знаходяться їх безпосередні отримувачі і тому органам місцевого самоврядування простіше визначити їх реальні потреби;
- досягнення позитивного ефекту масштабу у контексті фінансування надання суспільних послуг;
- надання окремих суспільних благ (наприклад, освіта та охорона здоров'я) має високу культурну та соціальну цінність, а тому повинне здійснюватися централізовано або під централізованим контролем державних органів влади;
- врахування географічних, територіальних та демографічних особливостей у процесі децентралізації витрат тощо.

Аналогічно, процес децентралізації доходів, тобто формування власних та закріплених джерел наповнення місцевих бюджетів з метою посилення їх фінансової самодостатності, також повинен базуватися на певних принципах, а саме:

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел формування доходів, частина з яких буде нечутливою до змін економічної кон'юнктури, інфляційних процесів чи демографічних проблем;
- економічна ефективність (джерела формування доходів місцевих бюджетів мають мінімізувати ризик загострення регіональних дисбалансів);
- рівність (система формування доходів місцевих бюджетів повинна бути максимально недискримінаційною, тобто забезпечувати рівні можливості субнаціональних утворень щодо акумуляції фінансових ресурсів);
- система формування доходів місцевих бюджетів повинна бути транспарентною та зрозумілою тощо.

Крім того, у рамках фінансової децентралізації має бути побудована також ефективна система міжбюджетних трансфертів, яка дозволить нівелювати певні недоліки децентралізації доходів та витрат, і, разом з тим, зменшити навантаження на державний бюджет за рахунок відмови від тотального дотування субнаціональних утворень. Додатковим інструментом посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування є отримання можливості здійснювати зовнішні та внутрішні запозичення [3, 4,5].

Таким чином, можна зауважити, що основним завданням фінансової децентралізації в цілому та у розрізі її окремих складових є забезпечення збалансованості між фінансовим потенціалом органів місцевого самоврядування та їх видатковими навантаженням з урахуванням максимального наближення центру надання суспільних послуг до їх кінцевого споживача.

Аналіз досліджень науковців дозволив встановити, що фінансова децентралізація дозволяє поліпшити підзвітність та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування (Н. Феругліо, Д. Андерсон [3], Дж. П. Фаге [6]), а також покращити якість надання суспільних послуг за рахунок

дотримання принципу субсидіарності (Дж. Мартінез-Васкес [7], Дж. П. Фаге [6]). Разом з тим, попри широку підтримку реформи фінансової децентралізації, експерти у цій сфері наголошують і на існуванні певних ризиків при її запровадженні. Основними з них є: зростання рівня макроекономічної нестабільності через відсутність централізованого контролю за місцевими фінансами (Н. Феругліо, Д. Андерсон [3]); висока залежність ефективності реформи від компетентності місцевих органів влади (Р. Бол [8], Т. Харт, Б. Велхем [4]); скорочення фінансового забезпечення проектів, що охоплюють декілька юрисдикцій (наприклад, ремонт доріг міжрегіонального значення) (А. Шах [9]); поглиблення горизонтальних дисбалансів та конкуренції між територіальними громадами за фінансові ресурси. Саме врахування цих ризиків та переваг фінансової децентралізації є невід'ємною умовою її ефективної імплементації.

Після з'ясування основних концептуальних аспектів реалізації реформи фінансової децентралізації у контексті світового досвіду, доцільно перейти до ідентифікації вітчизняної специфіки її імплементації. Отже, 1 квітня 2014 року уряд України схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [10], що є відправною точкою реформи децентралізації в нашій державі. Головним завданням цієї реформи як в Україні, так і в світі є створення фінансово самодостатніх територіальних громад, спроможних надавати якісні суспільні послуги кожному своєму члену. Зазначена реформа передбачає проведення адміністративної та фінансової децентралізації. Варто зазначити, що перша складова передбачає формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11] основними умовами такого об'єднання є наступні: ОТГ можуть бути створені лише в межах однієї області; нерозривність території ОТГ; формування ОТГ з урахуванням історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток новоствореної

громади; якість та доступність публічних послуг у новоствореній ОТГ має бути не нижчим, ніж у її попередниць.

Разом з тим, результатом фінансової децентралізації в Україні стало внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, спрямованих на посилення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Ключовими здобутками цього етапу стало:

- закріплення граничного терміну прийняття місцевих бюджетів (25 грудня), незалежно від затвердження державного бюджету (раніше місцеві бюджети мали бути прийнятті у двотижневий термін після затвердження державного бюджету, який часом приймався з суттєвим порушенням бюджетного процесу, що значно обмежувало самостійність органів місцевого самоврядування, адже без рішення про затвердження місцевих бюджетів було неможливим здійснення капітальних видатків);

- трансформація системи фінансового вирівнювання у напрямку переходу до горизонтального вирівнювання за доходами, де базою вирівнювання податкоспроможності стали надходження від податку на доходи фізичних осіб (а для обласних бюджетів – ще й податку на прибуток підприємств);

- перерозподіл видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- розширення фінансових можливостей об'єднаних територіальних громад, до бюджетів яких зараховується 60% податку на доходи фізичних осіб; 100% податку на майно, єдиного податку, акцизного податку з роздрібною торгівлі, податку на прибуток підприємств комунальної форми власності ОТГ, платежів за надання адміністративних послуг; 25% екологічного податку;

- створення Державного фонду регіонального розвитку, що дозволяє на конкурентних засадах отримати кошти на фінансування інвестиційних проектів локального значення;

– можливість здійснювати зовнішні запозичення органами місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що органи місцевого самоврядування активно долучилися до децентралізаційних процесів. Так, у 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 794 сільських, селищних та міських рад, у 2016 році було сформовано ще 207 ОТГ, до складу яких увійшло 946 адміністративних одиниць, у 2017 р. кількість ОТГ збільшилася ще на 299 утворень і станом на 01.12.2018 р. в Україні вже налічується 874 ОТГ (4004 колишні територіальні громади), що охоплює вже 9,1 млн. жителів нашої країни, що свідчить про помітний прогрес адміністративної складової реформи. На кінець 2018 року лідерами у загальному рейтингу прогресу адміністративної складової реформи є Житомирська, Хмельницька, Чернігівська, Запорізька, Волинська та Дніпропетровська області [12].

Однак, справедливо зауважити, що вплив реформи на фінансову самодостатність ОТГ є неоднозначним, адже попри імплементацію ряду позитивних новацій, показники, що характеризують успіх у напрямку посилення фінансової спроможності ОТГ, є менш вражаючими, ніж індикаторів, котрі відображають прогрес адміністративної складової реформи. Зокрема, у 2017 році порівняно з 2016 роком скоротилася частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів (з 28,8% до 27,3%), хоча на 2018 р. заплановано зростання цього показника до 30%. Разом з тим, державна підтримка регіонального розвитку у 2018 порівняно з 2014 роком зросла у 39 разів (у 2017 р. сума фінансування сягнула 16,1 млрд. грн.). Власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд. грн. у 2014 році до 212,5 млрд. грн. у 2018 році (січень-листопад 2018 р.) [13].

Проаналізуємо також основні показники структури доходної частини бюджету ОТГ Сумської області (рис. 1.2).

За результатами представленої статистичної інформації можна зауважити, що структура доходної частини бюджетів ОТГ є доволі типовою, а саме: найбільш вагомим джерелами надходжень фінансових ресурсів є

податкові надходження (питома вага групи в середньому по ОТГ становить 52,3%) та офіційні трансферти (питома вага групи в середньому по ОТГ становить 44,73%), тоді як вага неподаткових надходжень є незначною. Разом з тим, для порівняння: для найбільших міст Сумської області (Суми, Ромни, Глухів, Конотоп, Лебедин, Охтирка, Шостка) аналогічні показники за 2017 рік складають: податкові надходження – 61,38%; офіційні трансферти – 28,01%. Таким чином, можна відмітити, що показники стану фінансової самодостатності ОТГ Сумської області значно поступаються аналогічним показникам для міст, не охоплених процесом фінансової децентралізації.

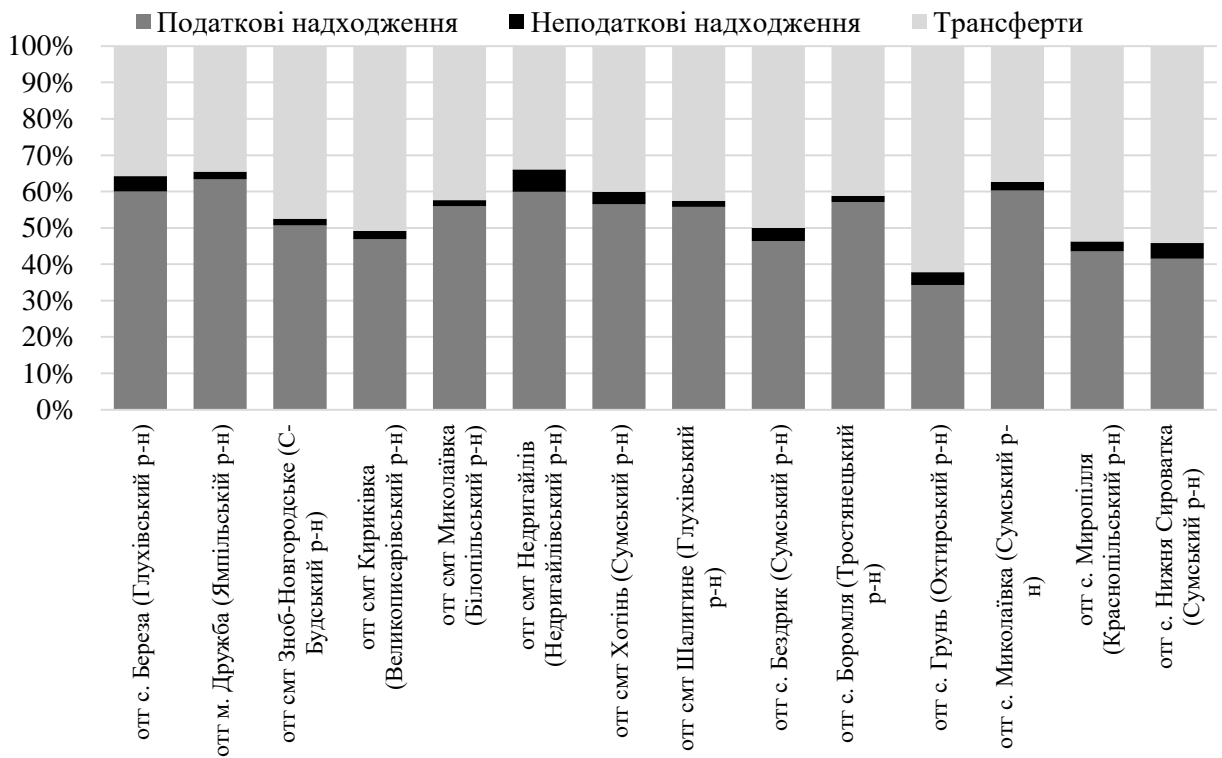


Рисунок 1.2 – Структура доходів бюджету ОТГ Сумської області у 2017 р.

Справедливо зауважити, що розмір самих адміністративних утворень та вихідні параметри розвитку економічної системи значно відрізняються (на користь міст не охоплених децентралізаційними процесами), проте такий стан справ лише підтверджує, що очікувані позитивні наслідки від її

реалізації будуть реально помітні лише у середньостроковій перспективі, тоді як у перші роки реформи можливі прояви навіть негативних процесів.

Разом з тим, за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [13] на казначейських рахунках ОТГ станом на 01.11.2018 року залишилося невикористаними близько 7,0 млрд. грн. З одного боку, така ситуація засвідчує достатність фінансових ресурсів ОТГ, проте з іншого боку, також може вказувати і на певні проблеми, а саме: органи місцевого самоврядування через відсутність досвіду щодо оптимального використання коштів місцевих бюджетів, не встигають протягом бюджетного року спланувати та своєчасно доступні кошти на фінансування важливих регіональних інвестиційних проєктів, що актуалізує необхідність більш масштабної роботи щодо підвищення кваліфікації у сфері фінансового менеджменту серед керівників новостворених ОТГ, а також детального ознайомлення та обміну досвідом з представниками органів місцевого самоврядування інших держав, практика реалізації реформи фінансової децентралізації яких була використана для побудови вітчизняного патерну (наприклад, Польщі та Естонії).

Відсутність у представників місцевих органів влади досвіду та низька активність центральних органів влади у напрямку поширення інформації щодо процедурних аспектів та переваг випуску місцевих боргових цінних паперів з метою залучення додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів також призводить до незначної зацікавленості очільників новостворених територіальних громад щодо використання цих інструментів, тоді як у європейських країнах місцеві запозичення виступають важливим джерелом фінансування масштабних інвестиційних проєктів.

Крім того, не до кінця вирішеним залишається питання перерозподілу видаткових повноважень. Досвід розвинутих країн світу засвідчує, що ефективним цей процес може бути лише у випадку побудови транспарентного механізму оцінювання вартості надання суспільних послуг на одного жителя територіальної громади, що є уніфікованих та

стандартизованим для усіх регіонів. Натомість, в Україні до сьогоднішнього дня не розроблені подібні стандарти, а визначення масштабів фінансування суспільних благ здійснюється за кожним їх типом окремо на основі частково удосконалених формул, що були закладені в основу механізму фінансового вирівнювання у дореформений період.

Більше того, проблемним аспектом залишається процес планування доходної та видаткової частин бюджету, а також основних макроекономічних показників, що на них впливають. Це питання особливо актуалізується в умовах прийняття Верховної Радою у першому читанні закону №8044 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування)». Таким чином, доцільно здійснювати планування основних джерел формування доходів та видатків ОТГ на середньостроковий період з використанням описаного нижче інструментарію.

Процес прогнозування передбачає визначення альтернативних сценаріїв (реалістичного, оптимістичного та песимістичного) динаміки розвитку цільових показників на основі використання методичного інструментарію аналізу часових рядів. За результатами оцінювання можливих варіантів волатильності вхідних параметрів буде здійснено прогнозну оцінку.

Так, перший, реалістичний сценарій передбачає збереження існуючих тенденцій розвитку основних цільових показників, а також впливу на них як зовнішніх, так і внутрішніх факторів.

Прогнозування показників оцінювання пропонується провести шляхом застосування методу Брауна-Маєра на основі параболи другого порядку.

Якщо ряд динаміки описується параболою другого порядку:

$$Y_t = A_0 + A_1 t + \frac{1}{2} A_2 t^2, \quad (1.1)$$

то основні показники експоненційного згладжування розраховуються за такими формулами:

початкові умови:

$$\begin{cases} S_0^1(Y) = A_0 - \frac{1-\alpha}{\alpha} A_1 + \frac{(1-\alpha)(2-\alpha)}{2\alpha^2} A_2; \\ S_0^2(Y) = A_0 - \frac{2(1-\alpha)}{\alpha} A_1 + \frac{(1-\alpha)(3-2\alpha)}{2\alpha^2} A_2; \\ S_0^3(Y) = A_0 - \frac{3(1-\alpha)}{\alpha} A_1 + \frac{(1-\alpha)(4-3\alpha)}{2\alpha^2} A_2. \end{cases} \quad (1.2)$$

експоненційні середні:

$$\begin{cases} S_t^1(Y) = \alpha Y_t + (1-\alpha)S_0^1(Y); \\ S_t^2(Y) = \alpha S_t^1(Y) + (1-\alpha)S_0^2(Y); \\ S_t^3(Y) = \alpha S_t^2(Y) + (1-\alpha)S_0^3(Y). \end{cases} \quad (1.3)$$

оцінки коефіцієнтів тренду:

$$\begin{cases} A_0^\beta = 3[S_t^1(Y) - S_t^2(Y)] + S_t^3(Y); \\ A_1^\beta = \frac{\alpha}{(1-\alpha)^2} [(6-5\alpha)S_t^1(Y) - 2(5-4\alpha)S_t^2(Y) + (4-3\alpha)S_t^3(Y)]; \\ A_2^\beta = \frac{\alpha^2}{(1-\alpha)^2} [S_t^1(Y) - 2S_t^2(Y) + S_t^3(Y)] \end{cases} \quad (1.4)$$

модель, за якою здійснюється прогноз:

$$Y_{t+l}^\beta = A_0^\beta + A_1^\beta l + \frac{1}{2} A_2^\beta l^2 \quad (1.5)$$

Результатом даного етапу будуть прогнозовані на середньостроковий значення цільових показників.

Разом з тим, наступний етап передбачає визначення песимістичної та оптимістичної альтернатив розвитку подій (базою виступає реалістичний прогноз зміни цільових параметрів, отриманий на попередньому етапі). В основу методичного підходу отримання песимістичного та оптимістичного сценаріїв зміни цільового показника покладено необхідність врахування потенційних негативних коливань та позитивних зрушень відповідно. Саме тому для обчислення песимістичної та оптимістичної альтернатив розвитку подій пропонується здійснювати коригування базового (реалістичного) сценарію на середнє квадратичне відхилення цільового показника за аналізований проміжок часу:

$$\begin{aligned} PEP_t^i &= EP_t^i - STDEV(EP_t^i) \\ OEP_t^i &= EP_t^i + STDEV(EP_t^i) \end{aligned} \quad (1.6)$$

де PEP_t^i – песимістична альтернатива цільового показника за t-ий рік;

OEP_t^i - оптимістична альтернатива цільового показника за t-ий рік;

$STDEV(EP_t^i)$ – середнє квадратичне відхилення цільового показника за розглянутий проміжок часу.

Таким чином, використання зазначеного підходу дозволить отримати реалістичні планові показники на середньостроковий період, на основі яких очільники ОТГ зможуть приймати більш ефективні та обґрунтовані управлінські рішення.

Таким чином, можна підсумувати, що фінансова децентралізація є позитивним явищем, що дозволяє поліпшити якість надання суспільних послуг, транспарентність та підзвітність органів місцевого самоврядування.

Однак, її імплементація не позбавлена і певних ризиків, більшість яких пов'язана з відсутністю виваженого та науково обґрунтованого підходу до запровадження реформи, а також недостатньою кваліфікацією представників органів місцевого самоврядування у сфері фінансового менеджменту. При чому реалізація цих ризиків може повністю нівелювати позитивні ефекти фінансової децентралізації, що обумовлює необхідність їх ґрунтовного попереднього аналізу та розробки заходів щодо їх усунення.

Прогрес реформи фінансової децентралізації в Україні протягом 2015-2018 рр. засвідчує наявність ряду позитивних тенденцій у напрямку посилення фінансової самодостатності об'єднаних територіальних громад, які отримали ширші повноваження щодо формування доходної частини їх бюджету. Однак, позитивні результати також поєднуються і з існуванням ряду проблем, основними серед яких є: недостатня кваліфікація представників територіальних громад у сфері фінансового менеджменту, що відображається на зниженні ефективності використання доступних фінансових ресурсів, а також недосконалість окремих параметрів децентралізації видатків.

Виправлення існуючих проблем на наступних етапах реалізації реформи фінансової децентралізації дозволить здійснити якісну трансформацію системи фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

1.3 Сталий розвиток та сталі громади: Історичний досвід Сумської області

На думку британських науковців каталізатором забезпечення сталого розвитку є сталі громади (від англ. *sustainable communities*). Глобальний Центр Досліджень і Розвитку (The Global Development Research Center) визнає, що як не існує загальноприйнятого визначення сталого розвитку, так само не існує і єдиного визначення поняття «стала громада». Громади повинні визначити сталість з урахуванням місцевих особливостей. Одне з існуючих тлумачень сталої громади – це поселення:

- яке має стабільну чисельність населення;
- жителі якого є здоровими;
- населення якого розуміє, що люди є лише однією з багатьох форм життя у регіоні;
- керівні органи якого проводять екологічно-орієнтовану політику, що ґрунтується на забезпеченні сталого врожаю та збереженні місцевих природних ресурсів;
- яке поділяє власний надлишок продукції та сільськогосподарських культур з іншими громадами та регіонами;
- населення якого має колективну етику збереження своєї культури, історії, традицій та природних ресурсів для майбутніх поколінь;
- населення якого мінімізує відтік своїх доходів з громади;
- яке отримує максимально можливий прибуток від урожаю і природних ресурсів на основі використання відповідних місцевих технологій;
- населення якого віддане меті забезпечення рівних можливостей та високої якості життя для всіх жителів громади;
- населення якого постійно утримує свої потреби в межах, які визначає сталий розвиток.

З першого погляду може здаватися, що досягти заявлених ознак неможливо, однак в історії України можна знайти практичні приклади функціонуючих сталих громад.

Одним із найбільш яскравих і багатогранних прецедентів створення фінансово забезпеченої, економічно розвиненої та екологічно сталої громади є Хрестовоздвиженське трудове братство (далі – Братство). Братство було засноване філософом і соціальним практиком Миколою Неплюєвим на території теперішнього с. Воздвиженське Ямпільського району Сумської області і проіснувало майже 50 років на перетині ХІХ та ХХ століть.



Рисунок 1.3 – М.М. Неплюєв

М. Неплюєв (1851 р.н.), уродженець містечка Ямпіль (нині смт. Ямпіль), був нащадком старовинного дворянського роду, який у 1880 р., відмовившись від перспективної кар'єри дипломата, повернувся на

батьківщину. При підтримці своєї матері і сестер М. Неплюєв бере на виховання десять дітей з найбідніших селянських сімей і навчає їх християнству та землеробству.



Рисунок 1.4 - М. Неплюєв з вихованцями школи

У 1885 і 1891 р. М. Неплюєв засновує чоловічу та жіночу сільськогосподарську школу, в яких навчали «добрих християн і культурних землеробів». Перший випуск школи відбувся у 1889 р., після якого троє з шести вихованців захотіли залишитися з М. Неплюєвим. Саме вони стали першими (але не останніми) членами Трудового братства.



Рисунок 1.5 – Збори жіночої школи

Напередодні заснування Братства у збірці філософських роздумів М. Неплюєв писав про намір розподілити всю свою землю на ділянки, на кожній ділянці заснувати ферму, яку надати у довгострокову оренду землеробській артілі. Саме такою артіллю і стало засноване М. Неплюєвим трудове Братство. У 1892 р. М. Неплюєв віддав в оренду першій братській артілі декілька сотень десятин землі, за яку спочатку була встановлена щорічна орендна плата, а пізніше вона була замінена зобов'язанням утримувати дитячий притулок, збудований ним раніше. А у 1901 р. М. Неплюєв все своє нерухоме майно – 16,4 тис. дес. землі з лісом, спорудами і заводами – дарував Братству.

Як жили в Братстві? За видами діяльності Братство поділялося на братські сім'ї, на чолі яких стояли старшини. Існували сім'ї учителів, хліборобів, молочників та ін. Ці сім'ї називалися також малими артілями. Сім'ї жили в одному великому будинку-гуртожитку, їли, молилися та разом проводили своє дозвілля. Братчики знаходилися в тісному спілкуванні і поза робочим часом – організовували літературні вечори, ставили аматорські вистави. Братські сім'ї склалися зі звичайних родин та однаків. За даними директора історико-меморіального музею «Трудове братство

М.М. Неплюєва» Валерія Авдасьова в одному будинку-комуні проживало у середньому 8-12 родин та від 4 до 7 однаків в окремих кімнатах. У 1901 р. у Братстві було 10 братських сімей.



Рисунок 1.6 – Братська сім'я

М. Неплюєв створив не тільки власну релігійно-філософську систему, але й інноваційну систему виховання, яку впровадив у сільськогосподарських школах. Спочатку він свідомо відмовився від системи покарань через її неефективність. Натомість започаткував щотижневі збори вчителів та учнів, на яких обговорювалися їх взаємовідносини. Це дозволяло відкрито вирішувати виникаючі конфлікти в колективі. Цікавим була і реалізація освіти «по горизонталі» через створення Старшого і Молодшого братського гуртків, при цьому старші вихованці були не начальниками над молодшими, а їх друзями.

З 1889 по 1894 р. сільськогосподарські школи М. Неплюєва закінчили 47 осіб, з яких 32 вступили у Братство. Відомо, що у 1900 р. братчиків було 150 осіб та ще стільки ж навчалоя у сільськогосподарських школах.



Рисунок 1.7 – Члени Братства

Вищим керівним органом у громаді була Братська дума, до складу якої входили тільки повноправні члени Братства. Дума обирала господарську раду (вищий керівний орган господарської діяльності), яка включала крім повноправних, прийомних членів Братства, членів-співревнувателів ще й сторонніх осіб. Загальні збори вирішували, які з питань необхідно винести на розгляд Думи (рис. 1).

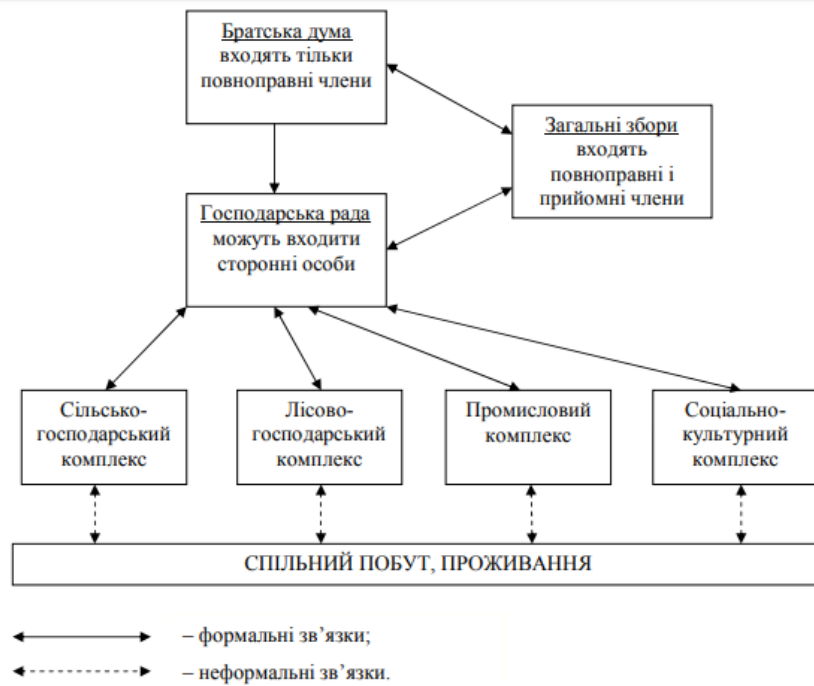


Рисунок 1.8 – Організація взаємовідносин у Братстві

До склад Думи входило приблизно 10% від загальної кількості членів Братства, так у 1898 р. – 11 осіб, 1908 р. – 19, а пізніше – 30. До компетенції Думи належало вирішення наступних видів питань:

- кадрових: обрання або усунення «блюстителя», кандидата на посаду священика, повноправних членів Братства;
- майнових: придбання та оренда нерухомого майна, заснування торговельних та промислових підприємств та управління майном Братства;
- адміністративних: вибори членів господарської ради, оформлення нотаріальних довіреностей;
- побутово-господарських: встановлення внутрішнього ладу життя у Братстві;



Рисунок 1.9 – Дума Братства

Крім цього Дума визначала стратегію розвитку громади і організацію братського життя, брала відповідальність за економічне та духовне життя у Братстві.

Господарська діяльність громади розподілялась на наступні основні комплекси:

- сільськогосподарський – вирощування зернових, кормових, технічних, олійних, овочево-баштанних культур, луківництво, садівництво; скотарство, свинарство, конярство, вівчарство, бджільництво, птахівництво;
- лісово-господарський – ведення правильного лісового господарства;
- промисловий комплекс – заводи, фабрики, цехи, майстерні;
- соціально-культурний – сільськогосподарські школи, лікарня, дитячий притулок, готель, храм.

Ефективне ведення господарської діяльності Братства забезпечувало використання новітньої техніки та технологій. За даними В. Авдасьова в 1910 р. у господарстві використовувались локомотиви, конюшинів та хлібні

молотарки з паровими двигунами, сноповязалки, конюшинові молотарки, сінокосарки.

У 1919 р. Братство придбало універсальний трактор американської фірми «International». Це через 5 років після того, як він з'явився у США. І за 5 років до того, як 1 жовтня 1924 р. з конвеєра Путиловського заводу (зараз «Кіровський завод», м. Санкт-Петербург, РФ) сходить перший серійний «Фордзон-путиловець» – копія американського трактора «Fordson», що також був куплений Братством трьома роками раніше (1921 р.), тобто через 3 роки після того, як компанія «Ford» почала його виробництво на своїх заводах у 1917 р. А вже у 1929 р. у господарстві Братства працювало 7 тракторів.

Досвід Братства для формування сталих громад. Проведемо паралелі між ознаками сталої громади і фактами, які відомі з архівних матеріалів історико-меморіального музею «Трудове братство М.М. Неплюєва».

По-перше, у *Братстві значну увагу приділяли формуванню здорового способу життя та зміцненню життєвої сили жителів громади*. При вступі до Братства проводився відбір, у тому числі, і за критерієм здоров'я. У подальшому прививався здоровий спосіб життя через заняття у школі, правильну організацію праці і відпочинку. Безкоштовне харчування та медичне обслуговування також входило до «соціального пакету» жителів громади – Братства.

По-друге, у *Братстві сільське та лісове господарство велося згідно з принципом забезпечення сталого врожаю та збереження природних ресурсів*. Так у сільському господарстві використовувались сівозміни, завдяки чому підвищувалась родючість ґрунтів. Натомість у лісовому господарстві щорічне користування деревиною не перевищувало її природній приріст, що дозволяло попередити виснаження лісу.

По-третє, *Братство поділяло власний надлишок сільськогосподарської продукції з сусідніми селами та регіонами*. Так громадою з успіхом реалізовувалися продукти садівництва, насінництва, бджільництва,

птахівництва, вівчарства, скотарства тощо. Крім того Братство мало власні механічний, лісопильний, цегельний, винокурний і цукровий заводи.

По-четверте, *Братство мінімізувало відтік своїх доходів з громади*. Чистий дохід, отриманий від господарської діяльності, розподілявся так: 20% відраховувалося в основний і запасний капітали, по 10% у кожний. Основний капітал призначався тільки для купівлі нових земель для Братства і створення його філій. Запасний капітал формувався для надзвичайних випадків: падежу худоби, хвороб, пожеж, стихійних лих. Тобто фактично функцією запасного капіталу було погашення витрат на відновлення природних ресурсів (біологічних, рослинних, лісових). Далі відраховувалися кошти на загальнобратські витрати (школи, лікарня, притулки, комунальні витрати, харчування братчиків, розширення виробництва). Залишок чистого доходу ділився порівну між членами громади незалежно від їх статусу та професій. При цьому гроші зберігалися на особистих рахунках членів Братства. Для особистого ж споживання щорічно виділялася сума, яку визначала Дума Братства (вищий керівний орган).

І останнє, в *Братстві вдалося забезпечувати рівні можливості та високу якість життя для всіх жителів громади*. Всі члени громади мали комфортні, як на той час, побутові умови, електрифіковані житлові, навчальні та робочі приміщення; телефонний зв'язок, кольорову фотозйомку, радіо; безоплатну освіту, харчування, медичні послуги та дитсадок.

Всі перераховані ознаки сталої громади сукупно з високим рівнем інтелектуального та морального розвитку її учасників стали фундаментом для успішного функціонування Хрестовоздвиженського трудового братства протягом фактично 50 років. То ж можна дійти висновку, що тільки на основі принципів сталоного розвитку існуючі та новостворені об'єднані територіальні громади можуть ефективно функціонувати у довгостроковій перспективі.

Поради для сучасних громад. Досвід господарювання та життя членів Братства може бути використаний для:

- створення позитивного морального-етичного клімату у трудовому колективі, формування корпоративної культури, підтримання оптимального балансу формальних і неформальних відносин працівників на основі поєднання трудової діяльності і спільного побуту;

- розроблення навчальних програм та курсів зі сталого розвитку з метою формування серед учнів та/або студентів моделі ціннісно-раціонального споживання та подальшого застосування окремих принципів у власній професійній діяльності;

- заснуванні поселень для ведення екологічно-орієнтованої господарської діяльності та виробництва екологічної продукції.

При підготовці цього підрозділу звіту використані матеріали історико-меморіального музею «Трудове братство М.М. Неплюєва» та публікації його директора В.М. Авдасьова, а також наукові статті професора Л.Г. Мельника.

1.4 Екологічна складова розвитку об'єднаних територіальних громад та підходи до її фінансування

Нормативними документами в Україні передбачено, що об'єднані територіальні громади (ОТГ), села, селища та міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання. Повноваження ОТГ в сфері охорони навколишнього природного середовища регулюються такими нормативними документами: Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (пункт 22, стаття 26);

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»; Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР «Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»; Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147 «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів».

До компетенції виконавчих органів ОТГ належить *формування і використання місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів (екологічний фонд ОТГ)*. Місцевий фонд охорони навколишнього природного середовища ОТГ є складовою частиною місцевого бюджету основною метою якого є концентрація коштів і цільове фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, запобіганням, зменшенням та усуненням забруднення навколишнього природного середовища

Екологічний фонд ОТГ створюється за рахунок :

- коштів від збору за забруднення навколишнього природного середовища, відповідно до чинного законодавства ;
- штрафів за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища та стягнень за компенсацію шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності у обсягах відповідно до чинного законодавства;
- коштів отриманих від реалізації незаконно добутих природних ресурсів, або продукції, виробленої з них чи їх вартості, відповідно до чинного законодавства;
- добровільних внесків підприємств, організацій, установ та інших надходжень.

Найбільш вагомим джерелом надходжень екологічного фонду ОТГ є екологічні податки. *Екологічний податок* – це загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками.

Платниками податку є суб'єкти господарювання, а також юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та організації під час провадження діяльності яких на території України здійснюються: 1) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; 2) скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; 3) розміщення відходів (крім розміщення окремих видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання).

Проте, хоч екологічний податок і є загальнодержавним, об'єднані територіальні громади також отримують частину цього податку, що виникла на їх території. Зокрема, у 2018 році *55 відсотків* екологічного податку передається до спеціального фонду місцевих бюджетів. На потреби сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад передбачено повертати - 25 відсотків, а решта 30 відсотків повертаються до обласних бюджетів.

Відсоток розподілу екологічного податку між місцевими та державним бюджетом змінюються майже щороку, і тому ОТГ має перевіряти Бюджетний кодекс України, що встановлює пропорції розподілу між розпорядниками природоохоронних коштів. Так зокрема, до сільських, селищних, міських бюджетів, та з 2015 р. і бюджетів об'єднаних територіальних громад у період із 2012 по 2018 рр. зараховувалося від 50 до 25% зібраних екологічних податків зібраних на їх території.

До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів в Україні передбачено також *70 відсотків* грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності. Названі кошти розподіляються таким чином: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад зараховується *50 відсотків*, а до обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20 відсотків.

Важливим в моментом у використанні накопичених екологічних фондів є їх цільове використання на потреби охорони навколишнього природного середовища. Кошти місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи: *захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення, тощо*. Більш широкий перелік заходів, що дозволені нормативними документами для охорони довкілля на території ОТГ за рахунок державних коштів, коштів обласних бюджетів, місцевих коштів (включаючи місцеві бюджети та місцеві фонди охорони навколишнього середовища) можна подати у вигляді таблиці 1.2:

Таблиця 1.2 Основні напрями діяльності ОТГ, що належать до природоохоронних заходів

Охорона і раціональне використання водних ресурсів	Охорона атмосферного повітря	Охорона і раціональне використання земель
<i>Будівництво</i> - споруд для очищення стічних вод; - систем роздільної каналізації - систем водопостачання з замкнутими циклами; - споруд для збирання, очищення та використання вод.	Організація виробництва, установлення та реконструкція обладнання для очищення газопилового потоку	Будівництво, розширення та реконструкція протиерозійних, гідротехнічних, протикарстових, протизсувних, протиобвальних, і протиселевих споруд
Придбання насосного і технологічного обладнання	Будівництво установок для розроблення методів очищення повітря	Впровадження ґрунтозахисної системи землеробства
Будівництво, розширення та реконструкція руслових аераційних станцій	Розроблення та становлення приладів контролю стаціонарних джерел викидів	Консервація і деградованих забруднених земель
Спорудження установок для очищення і поліпшення якості води для зрошення сільськогосподарських культур	Розроблення, організація виробництва пристроїв для очищення відпрацьованих газів	створенням захисних лісових насаджень на еродованих землях, вздовж водних об'єктів та полезахисних смуг
Заходи з охорони підземних вод		Рекультивация порушених земель
Ведення водного кадастру		Ведення земельного кадастру

Крім названих основних напрямів діяльності ОТГ, що належать до природоохоронних заходів Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147 «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» передбачені такі заходи: 1) *Охорона і раціональне використання мінеральних ресурсів*; 2) *Охорона і раціональне використання природних рослинних ресурсів*; 3) *Охорона і раціональне*

використання ресурсів тваринного світу; 4) Збереження природно-заповідного фонду; 5) Раціональне використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів; 6) Наука, інформація і освіта, підготовка кадрів, екологічна експертиза, організація праці, забезпечення участі у діяльності міжнародних організацій природоохоронного спрямування, впровадження економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища. Кожен із названих вище шести напрямів має перелік конкретних заходів, що можуть бути профінансованими зі сторони ОТГ.

Важливо пам'ятати, що при формуванні Програм соціально-економічного розвитку перевіряється відповідність назви та зміст заходу на відповідність назві та змісту заходу Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147 (із змінами).

Першим на шляху природоохоронної діяльності ОТГ має стати розробка *Програма охорони навколишнього природного середовища* та затвердження рішення «*Про затвердження Програми охорони навколишнього природного середовища ОТГ*». Окремим додатком до *Програми охорони навколишнього природного середовища ОТГ* мають подаватися «*Заходи Програми охорони навколишнього природного середовища*» із зазначеним терміном виконання та джерелами фінансування (Додаток А – Додаток Г).

Таким чином, знаючи свої права та можливості, ОТГ можуть проводити якісну природоохоронну діяльність для забезпечення безпечних та комфортних умов проживання своїх мешканців.

2 НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОТГ

2.1 Науково-методичні підходи до оцінювання сталого розвитку об'єднаних територіальних громад

Реформа місцевого самоврядування в Україні не тільки створює додаткові можливості в контексті фінансової децентралізації, але і спонукає новостворені об'єднані територіальні громади до втілення проектів соціально-економічного розвитку території та покращення умов існування на локальному рівні. Особливої важливості при цьому набуває побудова місцевої економічної політики в далекоглядному горизонті, з урахуванням інтересів не тільки теперішніх, але і майбутніх поколінь.

З стратегічної точки зору, успішною громадою може стати така, яка буде дотримуватись принципів сталого розвитку, зокрема раціонально використовуючи наявні ресурси та мінімізуючи негативний вплив на навколишнє середовище.

На сьогоднішній день низка країн світу розробила на національному рівні систему індикаторів для оцінювання сталого розвитку громад. Одним з прикладів такої системи індикаторів є досвід Китаю. Згідно [14] для оцінювання використовується 30 показників, розподілені за 7 категоріями (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Система індикаторів оцінювання сталого розвитку громад ([14])

	Категорія	Індикатор
	2	3
	Населення	1.1 Рівень планування сім'ї (%) 1.2 Темпи зростання населення (%)
	Екологія	2.1 «Зелені» зони на душу населення (м ² / особа) 2.2 Площа лісів (%)

Продовження таблиці 2.1

	2	3
	Ресурси	2.1 Сільськогосподарські землі на душу населення (м ² / особа) 2.2 Загальне споживання енергії (тонна ум. палива / 10 тис. осіб) 2.3 Споживання води (т/10 тис. осіб)
	Навколишнє середовище	4.1. Відповідність нормативу скидання промислових стічних вод (%) 4.2 Відповідність нормативу комунальних стічних вод (%) 4.3 Відповідність нормативу викидів промислових відходів (%) 4.4 Частка повторного використання твердих промислових відходів (%) 4.5 Рівень викидів муніципальних відходів (%)
	Економіка	5.1 Середній річний темп приросту ВВП (%) 5.2 ВВП на душу населення (10 тис. гр. од. / особа) 5.3 Темпи зростання місцевих податкових надходжень (%) 5.4 Питома вага доданої вартості у ВВП в третинній галузі (%)
	Суспільство	6.1 Чистий дохід міських жителів на душу населення (гр. од. / особа) 6.2 Чистий дохід сільських жителів на душу населення (гр.од. / особа) 6.3. Зареєстрований рівень безробіття (%) 6.4 Водопостачання (%) 6.5 Соціальний захист державних службовців (%) 6.6. Соціальний захист сільського населення (%) 6.7 Число медичного персоналу на тисячу чоловік (осіб) 6.8 Покриття кабельного телебачення (%) 6.9. Неонатальна смертність (%) 6.10. Відсоток кримінальних злочинів (%)
	Наука, освіта, технології	7.1 Частка наукових та технологічних витрат у місцевих податкових витратах (%) 7.2. Відсоток осіб з вищою чи середньою освітою (%) 7.3. Частка витрат на освіту у місцевих податкових витратах (%) 7.4 Коефіцієнт неграмотності молодих людей (%)

Окрім статистичного аналізу даних також популярною методикою оцінювання рівня збалансованого розвитку громади залишається метод експертних оцінок. Разом з тим зазначений метод не позбавлений суб'єктивізму.

Тому оптимальним вважається комбінація декількох методичних підходів до оцінювання збалансованого розвитку об'єднаних територіальних

громад, а саме: кількісного (статистичного) та якісного (методу SWOT-аналізу або методу експертних оцінок), а також формування інтегральної оцінки.

Визначення узагальненого інтегрального індексу рівня сталого розвитку об'єднаної територіальної громади, як правило, здійснюється з позицій поєднання трьох основних аспектів сталого розвитку (економічного, соціального та екологічного) аспектів. Згідно з таким підходом інформація за різними складовими збалансованого розвитку регіону зводиться до єдиного показника [15].

Проведення SWOT-аналізу об'єднаної територіальної громади дозволяє визначити сильні та слабкі сторони, а також можливості та загрози, з якими стикається громада, за такими основними складовими: економічна сфера, соціальна сфера, екологічна складова. Деякі об'єднані територіальні громади додатково виокремлюють таку складову як «публічні послуги і якість життя». За результатами SWOT-аналізу формується SWOT-матриця.

Цей етап є вкрай важливим, адже отримані результати будуть відправною точкою для подальшого аналізу та складання плану дій та формування стратегії сталого розвитку об'єднаної територіальної громади.

При цьому план дій має включати стратегічні цілі та відповідні їм операційні цілі, для досягнення кожної з яких мають бути визначені завдання, показники реалізації завдань, результати реалізації завдань, показники оцінювання результатів, а також відповідальні особи, джерела фінансування та терміни реалізації [16].

Додаткове питання викликає співставлення отриманих результатів з так званим еталонним значенням. За еталонне може бути взяте середнє значення по країні по кожному з показників. Крім того, варто проводити щорічну оцінку динаміки зміни цих показників для конкретної об'єднаної територіальної громади.

Не менш цікавими методиками, що можуть бути використана для оцінки сталого розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, є ті, що

представлені в доповіді Європейської комісії «Індикатори для сталих міст» [17]. Згідно цього документа, для використання рекомендуються декілька методик, серед яких City Blueprints, European Green City Tool, STAR Community Rating System, Urban Sustainability Indicators та інші.

Методика City Blueprints включає 24 індикатори, згруповані у 8 категорій:

- 1) безпека води (згідно з підходом «водного сліду» – water footprint);
- 2) якість поверхневих та підземних вод;
- 3) питна вода;
- 4) санітарія;
- 5) інфраструктура;
- 6) клімат;
- 7) біорізноманіття;
- 8) управління [18].

Методика European Green City Tool – це інструмент самооцінки, який розглядає управління містом за 12 основними напрямками, що охоплюються Європейською нагородою «Зелена столиця», а саме: повітря, адаптація до зміни клімату, шум, вода, транспорт, зелені інновації, енергія, природа та біорозмаїття, управління, вплив на зміни клімату, використання земельних ресурсів, відходи.

STAR Community Rating System – це методика оцінювання та ранжування громад, яка включає декілька інструментів сталого розвитку. Зазначені інструменти включають економічні, екологічні та соціальні аспекти збалансованості та складаються з переліку цілей та методів оцінки. Основний акцент в даній методиці зроблений на економічному добробуті та якості життя членів громади, менше уваги приділено аспектам управління відходами та транспорту [19].

Методика Urban Sustainability Indicators була розроблена Європейським фондом покращення умов життя та праці [20]. Дана методика передбачає врахування наступних індикаторів: глобальний клімат, якість повітря,

підкислення ґранту, токсифікація екосистем, екологічно чистий транспорт, управління відходами, споживання енергії, споживання води, порушення громадського порядку, соціальна справедливість, якість житла, безпека населеного пункту, економічна стійкість населеного пункту, зелений, громадський простір і спадщина, участь громадян, унікальна стійкість.

За підходом вітчизняних вчених М.І. Зверькова, А.І. Ковальова та Н.В. Сментиної [15] система показників для комплексного оцінювання рівня збалансованого розвитку регіону включає такі показники соціально-економічного стану мезосистеми та показники якості життя населення. До показників соціально-економічного стану мезосистеми вчені відносять: темп зростання ВРП на одну особу; темп зростання прямих іноземних інвестицій; темп зростання інвестицій в основний капітал; індекс роздрібного товарообороту; індекс споживчих цін. Якість життя населення за даною методикою вимірюється через наступні індикатори: природний приріст населення, рівень економічної активності населення; рівень безробіття за методологію МОП; доходи населення; забезпеченість житлом.

Вибір методики оцінювання сталого розвитку об'єднаних територіальних громад має базуватися, перш за все, на визначенні пріоритетів, цілей та стратегії розвитку громади, а також корелювати з ключовими показниками регіональної та національної стратегій сталого розвитку.

При цьому будь-яка об'єднана територіальна громада має бути оцінена за наступними категоріями: структура та ефективність управління; економічний розвиток; соціальна сфера, включаючи освіту та культуру; інфраструктура; житлово-комунальна сфера; навколишнє середовище.

Загалом наведені вище підходи дозволяють побудувати ефективну методику оцінки сталого розвитку об'єднаних територіальних громад та проводити її хоча б раз на п'ять років.

2.2 Методичний підхід до формування фінансової політики сталого розвитку територіальних громад та оцінювання ефективності її заходів

Сучасний стан економіки України не дозволяє державі в повній мірі забезпечувати соціально-економічний розвиток територіальних громад навіть після їх об'єднання в ході реформи децентралізації. Питання є ще складнішим коли ми говоримо про сталий розвиток. Відповідно цей розвиток відбувається в умовах дефіциту фінансових ресурсів, і далеко не в поодиноких випадках саме дефіцит фінансових ресурсів призводить до економічної та соціальної деградації місцевих громад, що проявляється у зменшенні кількості населення, зниженні якості його життя, безробітті, бідності, неефективному природокористуванні тощо.

Зважаючи на це, постає нагальне питання забезпечення сталості місцевого розвитку та визначення пріоритетних напрямів планування та оцінювання ефективності заходів фінансової політики.

Основою концепції сталого розвитку є принцип задоволення потреб нинішнього покоління без нанесення шкоди можливостям майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. У кожної людини і, відповідно, у кожного суспільства основні потреби можуть бути різними, тому цей принцип ґрунтується на суб'єктивних оцінках базових (і не лише базових) потреб та міри їх задоволення. Людина, що вважає себе щасливою в одному суспільстві може відчувати себе нещасною в іншому за одних і тих же можливостей задоволення її потреб. Тому підхід до оцінки сталого місцевого розвитку, заснований на визначенні сталості розвитку територіальної громади її мешканцями, є обґрунтованим і важливим.

Для вирішення цього питання ми пропонуємо трирівневий підхід до планування системи заходів фінансової політики сталого розвитку об'єднаних територіальних громад, що передбачає:

- здійснення самооцінки сталого місцевого розвитку;

– визначення стратегічних пріоритетів фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад та складання плану колективних дій для фінансування визначених пріоритетів за участі всіх стейкхолдерів;

– систематичну оцінку ефективності заходів фінансової політики місцевого розвитку на основі моніторингу динаміки капітальних активів територіальних громад, поточне коригування заходів фінансової політики.

Цей підхід базується на участі всіх стейкхолдерів в плануванні фінансової політики місцевого соціально-економічного розвитку та призначений для використання в якості супровідного інструменту процесу планування та оцінювання місцевої фінансової політики, який проводиться органом місцевої влади (чи іншими стейкхолдерами місцевого розвитку) кожні декілька років і в який щорічно вносяться оновлюючі корективи.

В основу методології даного дослідження покладений інструмент самооцінки щодо сталого місцевого розвитку (SAT4SLD), що був розроблений Братиславським регіональним центром Програми розвитку ООН, який є дорадчим підрозділом Регіонального бюро Програми розвитку ООН в Європі.

Цей методичний підхід допомагає місцевим суб'єктам оцінити їхній поточний стан і досягти консенсусу щодо шляхів до більш сталого майбутнього з одночасним вирішенням питань урядування, соціально-економічних і екологічних. SAT4SLD передбачає, що сталий місцевий розвиток повинен базуватися на місцевій ініціативі, тому важливо запровадити на місцевому рівні процес моніторингу прогресу або відставання по секторах і суб'єктах. Місцеві суб'єкти не лише можуть краще за інших зрозуміти власні пріоритети, потреби й активи – вони докладають найбільших зусиль для покращання добробуту в своїй громаді. Їм потрібні лише певні настанови щодо того, як вимірювати багатоаспектну основу добробуту для нинішнього та майбутніх поколінь.

У цьому інструменті рівною мірою враховані такі аспекти сталого розвитку, як екологічна сталість, урядування, соціальний розвиток і соціальне залучення, зокрема гендерна рівність і розширення прав та можливостей уразливих груп. Беручи до уваги нерівномірність економічного зростання у регіонах, у даному інструменті також наголошується на необхідності забезпечення місцевого достатку (зокрема шляхом раціонального використання природних ресурсів) і стимулювання та розвитку приватного сектора.

Інтегруючи основу для SAT4SLD складають чотири цілі сталого розвитку:

- ефективне використання ресурсів (природних та інших);
- справедливий розподіл ресурсів;
- створення робочих місць і забезпечення рівних можливостей щодо працевлаштування;
- рівний доступ до громадських послуг.

Як уже було зазначено, аналітичною базою запропонованого нами методичного підходу передбачені три етапи, які в підсумку допомагають визначити стратегічні пріоритети фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, сформувати план колективного дій для їх фінансування та проводити систематичну оцінку ефективності заходів фінансової політики місцевого розвитку:

Етап «Самооцінка сталого місцевого розвитку» (рис. 2.1) присвячений самооцінці основними стейкхолдерами (жителі територіальних громад, представники влади, місцевий бізнес та громадські організації) стану місцевого соціально-економічного розвитку, що дає можливість виявити його ресурсний потенціал, та аналізу ефективності використання в територіальних громадах наявних капітальних ресурсів та їх справедливому розподілу.

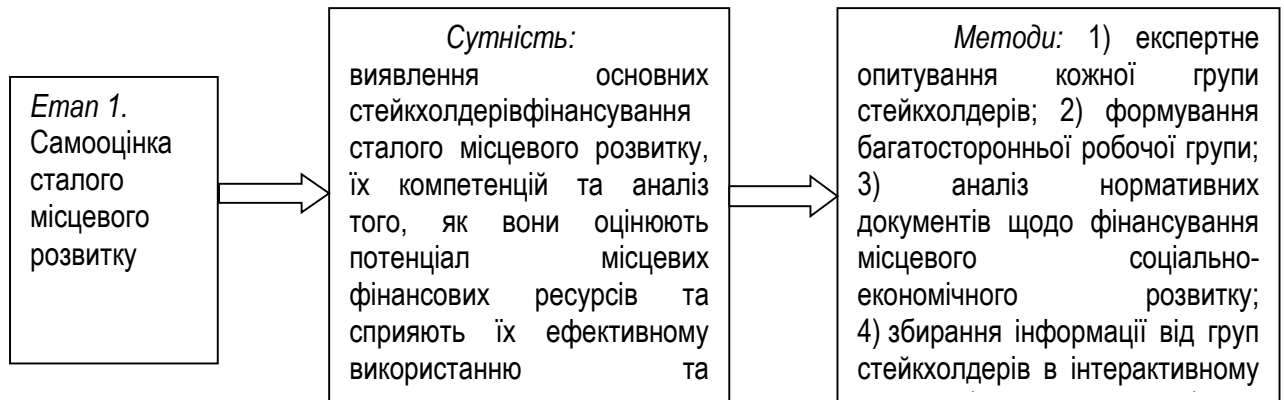


Рисунок 2.1 – Характеристика етапу «Самооцінка сталого місцевого розвитку» методики планування заходів фінансової політики місцевого розвитку

На даному етапі потрібно дослідити обов'язки і види діяльності чотирьох головних суб'єктів, що мають відношення до сталого місцевого розвитку:

- органи місцевої влади;
- територіальна громада (мешканці територіальних громад);
- приватний сектор (фермери, приватні підприємці та ін.);
- стан довкілля (експерти-екологи, представники екологічних організацій, фермери, представники санепідемстанції та ін.).

Для кожного з цих секторів доцільно провести відповідні фокус-групи, результатом роботи яких може стати кількісне соціологічне опитування, яке і визначає самооцінку сталого місцевого розвитку у об'єднаній територіальній громаді.

Першим кроком при проведенні самооцінки сталого місцевого розвитку було визначення відповідних зацікавлених сторін і формування багатосторонньої робочої групи, яка відповідатиме за реалізацію методики планування заходів фінансової політики місцевого розвитку. У наведеній нижче таблиці (табл. 2.2) представлені типові зацікавлені сторони сталого місцевого розвитку.

Таблиця 2.2 – Типові зацікавлені сторони (стейкхолдери) сталого місцевого розвитку

Органи місцевої влади	Громада	Приватний сектор	Довкілля
Місцеві органи влади	Громадські організації, низові та неформальні групи/групи самопомоги, громадські діячі	Приватні підприємці	Об'єднання користувачів ресурсів (фермерів, мисливців, рибалок, туристичних операторів)
Регіональні органи влади	Місцеві мережі, організації з питань соціальної політики	Фінансові установи, у т.ч. мікрофінансові організації	Виробники енергії (існуючі та потенційні)
Місцеві комунальні підприємства	Правозахисні групи, обслуговуючі організації місцевої громади	Великі та малі підприємства	Місцеві екологічні громадські організації та екологи з регіональних наукових установ
Місцеві підрозділи національних міністерств/державних органів, відповідальні за збір податків і надання громадських послуг	Головні організації, місцеві засоби масової інформації (ЗМІ), аналітичні центри	Навчальні заклади / заклади професійно-технічної освіти	Місцеві підрозділи міністерств охорони навколишнього середовища, сільського господарства (наприклад, дорадчі служби), надзвичайних ситуацій

Другим кроком є складання схеми, яка демонструвала яким чином існуючі національні та локальні стратегії (наприклад, економічного розвитку, розвитку з низьким рівнем викидів) та плани (наприклад, територіальні плани, план забезпечення енергоефективності) пов'язані зі сферами

діяльності основних груп стейкхолдерів. Це допомагає провести самооцінку місцевого розвитку, а також визначити наявність узгодженої нормативної бази на підтримку сталого розвитку.

Для органів місцевої влади акцент робиться на здатності надавати основні та соціальні послуги, здійснювати ефективне планування, дієво і прозоро управляти фінансами та процедурами закупівель, надавати легкодоступні адміністративні та допоміжні послуги мешканцям і місцевим підприємствам.

У територіальній громаді наголос робиться на соціальній згуртованості, гендерній рівності, структурі організацій громадянського суспільства та їхньої спроможності співпрацювати, механізмах участі та громадського обговорення, зокрема за підтримки місцевих ЗМІ.

Аналіз приватного сектора передбачає розгляд питань праці, бізнесового середовища, включаючи державно-приватний діалог, послуг підтримки бізнесу, зокрема доступу до фінансових ресурсів, та інтеграції бізнесу, включаючи спеціалізацію та зв'язок із ланцюгом створення вартості.

При аналізі сектору довкілля розглядається питання про те, наскільки добре муніципалітет працює в плані управління природними ресурсами, стимулювання сталої енергетики та сталого сільського господарства, планування в цілях зниження ризиків стихійних лих і пом'якшення наслідків зміни клімату. Інструмент побудовано так, щоб питання сталості й залучення були інтегровані в кожен сферу.

Узагальнення щодо сфер діяльності головних суб'єктів сталого місцевого розвитку наведено в таблиці 2.3.

Таблиця 2.3 – Сфери діяльності головних суб’єктів сталого місцевого розвитку

Органи місцевої влади	Громада	Приватний сектор	Довкілля
Основні та соціальні послуги	Середовище інститутів громадянського суспільства	Бізнес-середовище	Управління природними ресурсами
Планування, інвестування в інфраструктуру, землеустрій	Гендерна рівність	Послуги підтримки бізнесу	Зниження ризиків лих і адаптація до зміни клімату
Управління фінансами та закупівлі	Соціальна згуртованість	Праця	Стале сільське господарство
Адміністративні та допоміжні послуги	Участь і громадське обговорення	Інтеграція бізнесу	Стала енергетика

Третім кроком є збирання інформації від груп зацікавлених сторін в інтерактивному форматі. Було проведено окремі обговорення з особами та організаціями, що представляють кожен основну групу суб’єктів. Групи можна розбити на підгрупи (наприклад, виборні посадові особи та персонал органу місцевого самоврядування). Спочатку група відповідала на запитання щодо її відповідного сектора (наприклад, посадові особи органів місцевої влади відповідають на запитання щодо основних сфер місцевого самоврядування). Після цього суб’єкти якомога повніше відповідають на запитання щодо інших трьох суб’єктів/секторів.

Для реєстрації відповідей на ці запитання можна використати простий рейтинг від 1 до 5 (1 – узагалі не відповідає критеріям; 5 – повністю відповідає критеріям), для чого є дві причини. По-перше, це дозволяє неспеціалістам брати участь у процесі проведення оцінки. По-друге, це дозволяє уникнути поширеної проблеми – відсутності даних по населених пунктах. Запитання щодо стану відповідного сектору повинні складати

експерти відповідно до специфіки території, що аналізується. Це не означає, що статистичні дані неможна використовувати при складанні рейтингів, але їх не слід вважати єдиним джерелом.

На додаток до рейтингів за окремими запитаннями фокус-групи варто обговорити, які з питань у кожній сфері є найважливішими (найбільш актуальними) для їхньої територіальної громаді, та які сфери є найважливішими. Їх було запитано як із позитивної точки зору (наприклад, щодо активів, на яких населений пункт може розвинути порівнянну перевагу), так із негативної точки зору (наприклад, щодо погіршення стану довкілля або критичних прогалин для соціально-економічного розвитку).

У Додатках А–Г представлені таблиці з усередненими результатами відповідей відповідних груп на питання методики. Також у цих таблицях наведене порівняння отриманих результатів з показниками національного рівня, визначених національною експертною групою на підготовчому етапі дослідження.

Візуальний приклад результатів самооцінки сталого місцевого розвитку наведено на рис. 2.2.

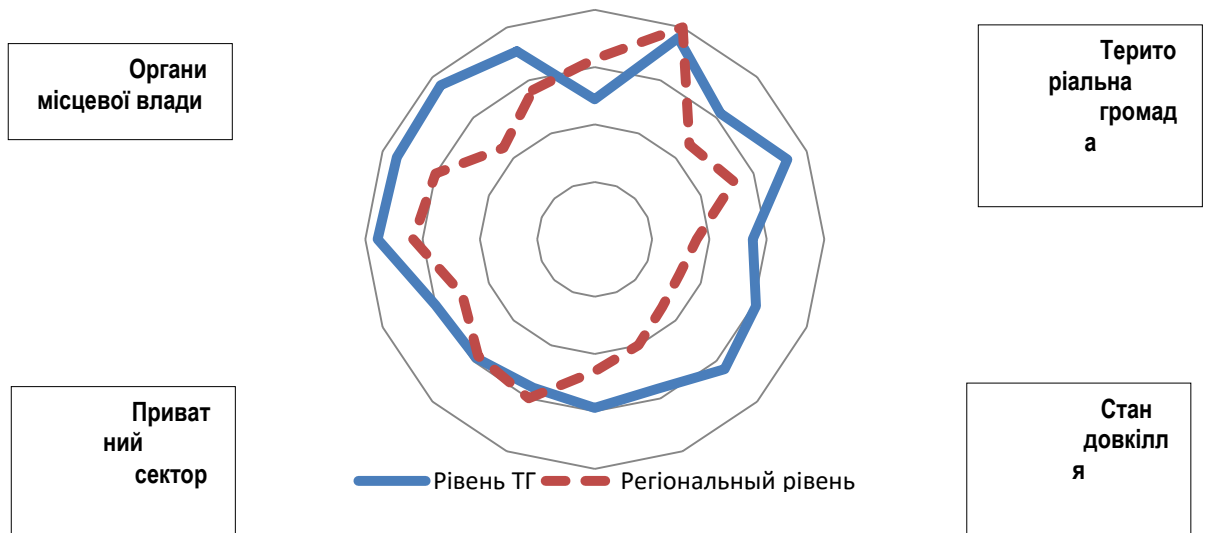


Рисунок 2.2 – Результати самооцінки основними стейкхолдерами стану сталого розвитку ОТГ з метою визначення пріоритетів його фінансування (схема-приклад)

Представлена діаграма демонструє, що безпосередні представники основних груп стейкхолдерів (органи місцевої влади, громада, приватний сектор, доквілля) не досить високо по абсолютній, проте досить високо по відносній шкалі (у порівнянні з регіональним/національним рівнем) оцінюють рівень життя у своїй громаді.

Отримані результати опитування є важливими для формування пріоритетів фінансування місцевого розвитку. Рисунок 4.2 свідчить, що місцева громада у порівнянні з регіональним (чи національним) рівнем досить високо оцінює стан доквілля, роботу органів місцевого самоврядування та такі сфери життя громади як соціальна згуртованість та врахування думок і участь. Найбільш низько як в абсолютному, так і в відносному рівні були оцінені середовище громадських організацій та бізнес-середовище.

Етап «Визначення пріоритетів фінансування» (рис. 2.3) присвячений дослідженню інтересів основних стейкхолдерів сталого місцевого розвитку та їх залучення до фінансування місцевого розвитку.

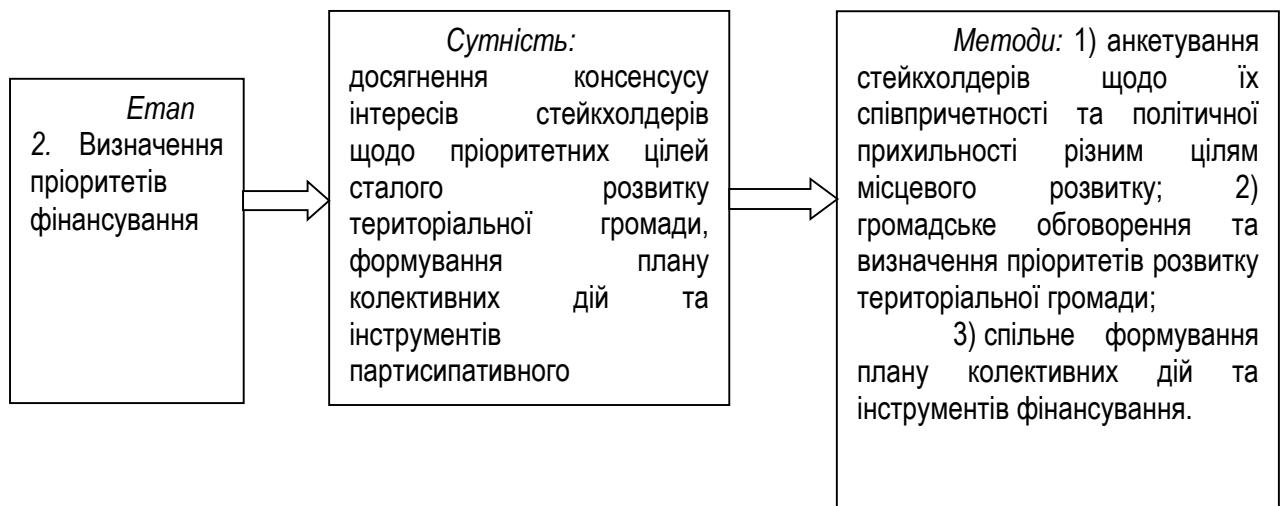


Рисунок 2.3 – Характеристика етапу «Визначення пріоритетів фінансування» методики планування заходів фінансової політики місцевого розвитку

На цьому етапі шукаються відповіді на питання:

- чи є у територіальної громади необхідні фінансові ресурси для забезпечення інтересів місцевих спільнот;
- які напрями розвитку територіальної громади потребують першочергового фінансування;
- які фінансові методи та інструменти допоможуть покращити якість життя в територіальній громаді сьогодні й для наступних поколінь.

Крім цього, на даному етапі формується план колективних дій по партисипативному фінансуванню соціально-економічного розвитку територіальної громади. Визначені в ході реалізації цього етапу пріоритети фінансування місцевого розвитку можуть бути використані в ході оперативного фінансового управління чи включені до річних програм соціально-економічного розвитку та довгострокових стратегій сталого розвитку територіальної громади.

Інтегруючи основу даного етапу становлять чотири цілі сталого розвитку: ефективне використання ресурсів (фінансових та інших), добросовісне використання і розподіл місцевих ресурсів, рівний доступ до громадських послуг, створення робочих місць і забезпечення рівних можливостей щодо працевлаштування [21, розділ 9]. Кожній цілі сталого розвитку відповідає принцип врядування, якого слід додержуватися, режим колективних дій та засоби політики місцевого розвитку, використовувані для досягнення цієї цілі (таб. 2.4).

На першому кроці етапу «Визначення пріоритетів фінансування» був проведений аналіз співпричетності та політичної прихильності у досліджуваному районі. Щоб ініціювати діяльність із сталого розвитку, внести інституційні зміни у місцеву політику та процеси планування на

предмет заохочення соціального залучення та екологічної сталості необхідно досягти певного рівня співпричетності у всіх чотирьох основних групах суб'єктів. Предметом вивчення стали «принципи врядування (реалізації фінансової та інших видів політики) в дії», що є свідченням рівня співпричетності та політичної прихильності населеного району щодо сталого людського розвитку.

Таблиця 2.4 – Цілі сталого місцевого розвитку у зв'язку зі співпричетністю, колективними діями та засобами

Цілі сталого розвитку	Принципи врядування (показник співпричетності)	Режими колективних дій	Розподіл засобів
Ефективне використання ресурсів (фінансових та інших)	Довгострокове бачення	Довгострокове стале управління	Природні ресурси
Добросовісне використання і справедливий розподіл місцевих ресурсів і благ	Прозоре прийняття рішень	Інноваційні та пристосовні стратегії управління	Фінансова самостійність і раціональні методи управління фінансами
Рівний доступ до громадських послуг	Залучення і розширення прав та можливостей	Інклюзивне надання послуг	Ресурси для розвитку громади/людського розвитку
Створення робочих місць і забезпечення рівних можливостей щодо працевлаштування	Стимули та регулювання	Місцевий економічний розвиток	Ресурси для зростання приватного сектора

Цими принципами прийняття політичних рішень є:

- довгострокове бачення;
- прозоре прийняття рішень щодо громадських ресурсів (фінансових і природних);

- залучення і розширення прав та можливостей;
- наявність стимулів та регулювання.

Аналізуючи співпричетність місцевих суб'єктів щодо цих принципів урядування, необхідно враховувати компетенції та обов'язки органів місцевої влади. Рівень співпричетності також залежить від структури територіальної громади. Наприклад, чи організована місцева спільнота за допомогою груп громадянського суспільства? Чи бажають підприємства сприяти соціальному розвитку територіальної громади, а не тільки її економічному розвитку? Тому ще на підготовчому етапі був проведений аналіз відповідних компетенцій та обов'язків згідно існуючого законодавства і також проведено опитування працівників районної адміністрації.

В наступній таблиці (таб 2.5) представлено приклад результатів самооцінки існуючих компетенцій представниками місцевої влади.

Таблиця 2.5 – Самооцінка компетенцій органів місцевої влади (гіпотетичний приклад)

КОМПЕТЕНЦІЯ	Обов'язки на національному рівні	Обов'язки регіональної влади	Обов'язки місцевої влади
Водопостачання, каналізація і відходи	+	-	+
Освіта	+	+	+
Охорона здоров'я	+	+	+
Соціальні послуги		+	+
Поліція та пожежна охорона (громадська безпека)	+	+	-
Фізичне планування і управління земельною власністю	-	+	-
Дороги та транспорт	-	+	+
Культура і спорт	-	+	+
Охорона навколишнього середовища / зелені зони	-	+	+
Економічний розвиток	-	+	+
Енергетика	-	+	+

В таблиці, наведеній як приклад, фактично жодне рішення на місцевому рівні (на думку представників районної влади) не може бути прийняте без погодження з обласним чи більше того, національним рівнем.

На даному етапі дослідження кожна з основних груп суб'єктів відповіла на набір запитань не тільки щодо сфер їхньої діяльності, але і також щодо сфер діяльності інших груп суб'єктів. Для проведення аналізу співпричетності відповіді на деякі з цих запитань (рейтинг від 1 до 5) представлені у Додатку Д.

Другим кроком даного етапу є дослідження з досягнення консенсусу щодо цілей сталого розвитку ОТГ шляхом обговорення головних висновків аналізу самооцінки поточної ситуації та аналізу співпричетності, а також шляхом заохочення інтересу і обговорень щодо стратегії розвитку району серед широких кіл населення.

Мета цього кроку – налагодити діалог між основними суб'єктами на основі їхніх порівнянних і протилежних точок зору щодо викликів, перед якими вони разом стоять як суб'єкти в одному й тому самому населеному пункті. Які в даного територіальної громади конкретні сильні сторони, що формують його порівнянну перевагу? Які в неї слабкі сторони, що створюють проблеми для місцевого розвитку? Порівнянна інформації щодо національної ситуації може допомогти виявити основні порівнянні переваги, на яких можна будувати роботу, або критичні недоліки, які слід усувати.

Останнім кроком другого етапу методичного підходу до планування заходів фінансової політики сталого місцевого розвитку було формування робочою групою *плану колективних дій та інструментів фінансування*. На відміну від традиційного планування заходів фінансової політики, у нашому підході наголошується на потребі колективних дій основних груп суб'єктів, тому що один окремих суб'єкт не в змозі розв'язати складні проблеми сталого розвитку територіальної громади і зазвичай має недостатньо фінансових ресурсів для цього. Зокрема, органам місцевого самоврядування

необхідно працювати з аналогічними органами інших населених пунктів, з органами регіональної та національної влади, громадою, неурядовими організаціями і приватним сектором. Крім того, приватному секторові потрібна власна форма колективної організації та дії, як і громаді та користувачам/захисникам природи.

Мета плану колективних дій – визначити, як основні групи суб'єктів можуть працювати разом за чотирма конкретними режимами колективних дій, які є наступними:

- довгострокове стале управління;
- інноваційні та пристосовні стратегії управління (такі як створення додаткових онлайн-служб, залучення волонтерів, співробітництво серед інститутів громадянського суспільства, створення систем завчасного попередження для виявлення потенційних конфліктів, небезпек або деградації ресурсів);
- інклюзивне надання послуг (у тому числі залучення громадських організацій до надання послуг, міжмуніципальне співробітництво, забезпечення відвідань і закінчення дівчатами школи, підтримання громадської безпеки силами громади);
- місцевий економічний розвиток (підприємства мають працювати ефективно і забезпечувати ринок товарами, бізнес-кластери зі спеціалізованими постачальниками та надавачами послуг).

Враховуючи пріоритети, сформульовані у цілях сталого розвитку, та з урахуванням стратегічних напрямків розвитку ОТГ, визначених під час етапу аналізу ситуації, визначаються конкретні колективні дії щодо кожної з цих цілей, а також указані ймовірні групи суб'єктів, що братимуть участь у цих діях (гіпотетичний приклад наведений у додатку Є).

При чому, у кожному елементі плану колективних дій слід звернути увагу на конкретні засоби забезпечення його виконання, перш за все фінансові ресурси. Вони мають бути прив'язані до однієї або декількох груп суб'єктів/секторів. Перший засіб – це природні ресурси, які повинні

зберігатися для майбутнього розвитку, а також експлуатуватися для розвитку сьогодні. Договірний розподіл природних ресурсів (наприклад, доступ для туристів на територію територіальної громади) – один із заходів захисту від недобросовісного, корупційного або нераціонального використання ресурсів. Другий засіб, який слід проаналізувати, – це фінансова самостійність місцевої влади та раціональні методи управління фінансовими ресурсами, що охоплюють власні доходи, капіталовкладення і державно-приватні партнерства. Третій засіб, що підлягає аналізу, – це ресурси для розвитку території та людського розвитку, такі як державні міжбюджетні трансферти, що виділяються на підтримку освіти, охорони здоров'я та професійної підготовки. Четвертим засобом є ресурси для зростання приватного сектора в територіальній громаді, такі як доступ до фінансів, технологій та ринків. Фінансові та інші ресурси та відповідні суб'єкти повинні бути зазначені у плані колективних дій по управлінню і фінансуванню сталого місцевого розвитку.

Останній *етап* «Моніторинг ефективності фінансування» (рис. 2.4) спрямований на критичну оцінку капітальних активів територіальної громади та визначення можливостей їх розширеного відтворення для майбутніх поколінь, що житимуть у даній територіальній громаді. Сукупні капітальні активи територіальної громади можуть бути ефективно використані для оцінки заходів фінансової політики місцевого розвитку оскільки економічна природа сукупного капіталу територіальних громад як ресурсу, що здатний продукувати додану вартість, надає можливість його використання як у якості характеристики ресурсного потенціалу фінансової політики місцевого сталого розвитку, так і індикатора її результативності. На основі динаміки показників окремих складових сукупного капіталу територіальних громад (фінансового, фізичного, природного, людського, соціального та інституційного) можна здійснювати систематичну оцінку ефективності заходів фінансової політики.



Рисунок 2.4 – Характеристика етапу «Моніторинг ефективності фінансування» методики планування заходів фінансової політики місцевого сталого розвитку

Під час самооцінки сталого місцевого розвитку стан капітальних активів населеного пункту оцінюється з точки зору місцевих суб'єктів та сфер їхньої діяльності. Визначаються конкретні порівнянні переваги. На етапі визначення пріоритетів фінансового забезпечення робоча група шукає шляхи можливої спільної роботи місцевих суб'єктів фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади за конкретними режимами колективних дій. На етапі моніторингу ефективності фінансування створюється нова система моніторингу, котра має встановити шляхом вимірювання, чи має заявлена колективна дія позитивний вплив на капітальні активи територіальної громади.

Обґрунтування необхідності моніторингу капітальних активів полягає в тому, щоб впровадити вимірювання добробуту на місцевому рівні на ширшій основі, аніж за допомогою простої міри, такої як дохід. Дохід не є адекватним мірилом через дві причини. По-перше, він не вимірює інші фактори, що впливають на якість життя, такі як чисте повітря та вода, друзі та сусіди, стан здоров'я. По-друге, доходом вимірюється моментальний знімок сьогоденної ситуації, що не надає інформації про умови, які

впливатимуть – в бік покращання чи погіршення – на ситуацію в майбутньому.

Перший крок моніторингу ефективності фінансування полягав у встановленні пріоритетів активів, які підлягають моніторингу. У контексті сталого місцевого розвитку ці активи відносяться до однієї з шести форм:

- фінансовий капітал – це фінансові інвестиції з боку місцевих і зовнішніх суб'єктів (зокрема приватних фірм і центрального уряду), а також наявні бюджети місцевих суб'єктів;
- фізичний капітал (створений або побудований капітал) включає інфраструктуру, а також інші основні засоби, такі як машини та механізми;
- природний капітал включає кількість і якість сільськогосподарських і пасовищних земель, лісів, питної води та атмосферного повітря. Крім того, він включає екосистеми у ширшому сенсі, біорізноманітність флори та фауни, а також мінеральні та морські ресурси. Нарешті, він включає енергетичні ресурси, з особливим наголосом на потенціал відновлюваної енергії;
- людський капітал включає рівні освіти, а також стан здоров'я населення. Крім того, він включає конкретні професійні навички;
- соціальний капітал включає спільні соціальні норми, цінності та комунікаційні мережі у територіальній громаді, які об'єднують схожі та несхожі групи. Він також означає рівність у доступі до освіти, охорони здоров'я та комунальних послуг і до можливостей щодо працевлаштування;
- інституційний капітал включає наявність нормативного забезпечення господарської діяльності, захист прав власності, особливості підприємництва та інші методи ведення господарювання, рівні корупції та злочинності, тощо.

Принцип, на якому побудований моніторинг фінансової стійкості у контексті сталого місцевого розвитку, полягає в тому, що одна форма капіталу не може належним чином замінити собою іншу форму, тому необхідно вимірювати зміни (поток) в кожній з цих форм. Є багато можливих активів, які відносяться до всіх форм капіталу. На цьому етапі

застосування методичного підходу по оцінки ефективності заходів фінансової політики необхідно вибрати активи для моніторингу залежно від спроможності місцевих суб'єктів, а також від пріоритетів, визначених у плані колективних дій. Нижче наведена таблиця типових активів за кожної з шести форм капіталу для сталого місцевого розвитку. Для моніторингу за кожним типом капіталу слід вибрати принаймні один актив.

Зрозуміло, що в контексті сталого розвитку територіальних громад важливим є вимір усіх видів капіталу, проте зважаючи на наявні статистичні дані можливість однаково релевантно провести виміри динаміки зміни всіх видів капіталу часто є відсутньою. Активи для моніторингу варто обирати залежно від можливості їх релевантного виміру, а також від пріоритетів, визначених у лані колективних дій та інших стратегічних документах щодо розвитку ОТГ. Приклади таких активів представлені в таблиці 2.6.

Таблиця 2.6 – Активи моніторингу змін різних форм капіталу для територіальних громад

Фінансовий капітал	Фізичний капітал	Природний капітал	Людський капітал	Соціальний капітал	Інституційний капітал
1	2	3	4	5	6
Оцінка самостійності і бюджетів територіальної громади	Вартість виробничих комплексів	Фінансова оцінка якості земель	Кількість домогосподарств в громаді	Рівень громадської активності	Оцінка свободи підприємництва
Інвестиції в місцевий розвиток	Вартість соціальної інфраструктури	Фінансова оцінка корисних копалин	Частка населення з вищою освітою	Рівень довіри в громаді	Сталі методи ведення господарювання
Середній дохід одного мешканця в територіальній громаді	Вартість транспортної інфраструктури	Фінансова оцінка зелених зон та лісів	Кількість зайнятого населення	Соціально-економічна / гендерна рівність	Оцінка рівня корупції/злочинності

Продовження Таблиці 2.6

1	2	3	4	5	6
Прибуток/віл ьні кошти місцевого бізнесу	Вартість водних систем	Фінансова оцінка рекреаційн их зон	Показник и здоров'я населення	Фінансові кошти мешканців залучені до місцевого розвитку	Механіз ми колектив них рішень

Крок третій етапу моніторингу пріоритетів фінансування полягає у формуванні публічної прихильності місцевих лідерів до розвитку цих вибраних активів. Оскільки запропонований нами методичний підхід до планування заходів фінансової політики заохочує участь усіх груп суб'єктів у підтриманні сталого розвитку, таку публічну прихильність необхідно також висловити у широкому контексті. Це означає, що прихильність до цілей сталого розвитку територіальної громади мають висловити не тільки органи місцевої влади, але й бізнес та лідери громадянського суспільства. Міське керівництво повинно взяти на себе зобов'язання щодо завдань, пов'язаних із показникам, вибраними робочою групою, що впроваджує даний методичний підхід до планування, з тим, щоб населення територіальної громади могло легко відстежувати досягнення прогресу у виконанні цих зобов'язань.

Останній крок полягає в інтеграції цих показників у звичайний процес планування органів місцевої влади щодо моніторингу фінансування заходів місцевого розвитку, а також у плани інших місцевих суб'єктів на предмет їхнього періодичного вимірювання. Корисно мати «моментальний знімок» поточної ситуації щодо сталого місцевого розвитку, проте реальна цінність цього методичного підходу полягає у розбудові системи регулярного вимірювання різних форм капіталу територіальної громади. Показники, розроблені в контексті вимірювання змін шести форм капіталу територіальної громади, повинні забезпечувати вимірювання змін у наявних запасах (за кількістю або якістю) для використання у перспективному аналізі та плануванні. Такий підхід дозволяє ефективно використовувати наявні фінансові ресурси, оперативно реагувати на зміни, що відбуваються у житті територіальної громади.

У Додатку Д наведено результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «органи місцевої влади», у Додатку Е - результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «громада», у Додатку Ж - результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «приватний сектор». Додаток К показує результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «довкілля», Додаток Л - Аналіз політичної прихильності та співпричетності, у Додатку М наведено колективні дії по забезпеченню сталого місцевого розвитку (гіпотетичний приклад).

2.3 Науково-методичні засади формування структури фінансового забезпечення розвитку системи освіти ОТГ

Розвиток системи освіти є одним із пріоритетних напрямків як на рівні державної політики країни, так і на рівні її територіальних громад. Однією з найважливіших вимог до нової системи освіти стає впровадження концепції безперервної освіти або становлення системи освіти впродовж усього життя (далі – СОВЖ).

На сьогоднішній день, положення даної концепції поступово впроваджуються на рівні стратегій регіонального розвитку України. В грудні був підписаний Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво у царині освіти дорослих між Сумською міською радою, Сумським державним університетом та іншими неурядовими організаціями (зокрема, Інститутом міжнародного співробітництва «Німецька асоціація народних університетів» (DVV International) в Україні, Громадською спілкою «Українська асоціація освіти дорослих», Громадською організацією «Центр освіти впродовж життя»), що також свідчить про надзвичайну важливість запровадження основ даної концепції на територіальному рівні, що пов'язано і з територіальними громадами.

До основних ознак системи освіти впродовж усього життя можна віднести наступні:

- можливість здобувати освіту протягом усього життя з метою покращення знань, навичок і компетентності, а головне – мати перспективи зайнятості [22];

- перехід від лінійної ступінчастої форми здобуття освіти до багатовимірної, що дозволяє займатися як особистим розвитком (неформальна освіта), так і додатковим професійним;

- широка галузева структура освіти та наявність різних її форм.

Щодо форм СОВЖ, то до них відносять:

- формальну або ж академічну, під якою прийняти розуміти офіційно визнані освітні програми (шкільна, професійно-технічна, вища), що викладаються в навчальних закладах, і за які видаються відповідні дипломи, сертифікати чи інші підтверджуючі документи;

- неформальну, яка не є офіційно визнаною на рівні навчальних закладів, щодо якої немає часових чи просторових рамок, вона існує для особистого чи професійного розвитку, самовдосконалення, покращення якості життя тощо. Не завжди підтверджується відповідними документами чи сертифікатами;

- інформальну або ж соціально-побутову, яка включає в себе неструктуроване навчання в сім'ї, спільності, на роботі, під час виконання певних завдань, читання, спілкування тощо.

Значний внесок в розвиток концепції освіти впродовж усього життя зробив Р. Даве, який вважав, що неперервна освіта – це «процес особистісного, соціального і професійного розвитку індивіда протягом його життя, здійснюваний з метою удосконалення якості життя як окремого індивіда, так і суспільства» [23]. У своїй праці він виділив принципи СОВЖ, які узагальнені наступним чином:

- індивідуалізація навчання, що сприяє зміщенню акценту на самоосвіту, самовиховання, самооцінку, це сприяє вдосконалення самих навиків навчання та формує мотивацію;

– універсальність освіти, що передбачає гнучкість і різноманітність засобів і методик (розвиток інноваційних та творчих підходів), часу та місця навчання (створення альтернативних структур для здобування освіти, а також навчання у сім'ї, у суспільстві, на робочому місці тощо), що сприяє особистому, соціальному і професійному розвитку;

– системність принципів для всього освітнього процесу впродовж усього життя [23].

У зв'язку з такими трансформаційними змінами в системі освіти виникає питання щодо видозміни механізму її фінансового забезпечення як основної сфери генерування, накопичення та використання таких ресурсів як інформація і знання. В основу нової системи фінансового забезпечення повинно бути покладено формування оптимальної структури залучення фінансових ресурсів з різних джерел, передусім за рахунок державного та позадержавного секторів.

Проте, аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати про відсутність однозначного підходу до обґрунтування розподілу джерел фінансування системи освіти в цілому та на окремих її рівнях. Саме тому нами було запропоновано в основу такого розподілу покласти ключові положення теорії суспільних і приватних благ.

Поняття «благо» є об'єктом досліджень як економічної теорії, так і політики, релігії, філософії, етики тощо. Узагальнено, основною метою надання благ є задоволення потреб людей, принесення їм користі, у формі певних матеріальних чи нематеріальних цінностей. Потреби ж можна розглядати з точки зору окремої людини (індивідуальні потреби), та з точки зору суспільства в цілому (суспільні потреби).

На думку групи авторів на чолі з Алексєєвою Н. І. [24], суспільні потреби можуть характеризуватися наступними рисами:

– є універсальними для всіх суб'єктів (держава, юридичні і фізичні особи) певної групи суспільства;

- формуються під впливом колективного існування на основі індивідуальних потреб, але є не персоніфіковані та неподільні;

- їх задоволення впливає як на індивідуальний, так і на суспільний добробут в цілому та залежить від рівня розвитку суспільства та економіки країни, існуючої політичної та соціальної системи тощо.

Поняття блага та суспільні блага були об'єктом дослідження впродовж багатьох століть, впродовж яких простежуємо виділення двох основних груп благ: приватні (які задовольняють потреби конкретної особи, що їх отримує) та суспільні (корисність яких переноситься на групу людей чи все суспільство). Зазначимо, що надання суспільних благ вважається прямою функцією держави, тобто їх фінансування повинно відбуватися за бюджетні кошти.

На думку О. В. Отрошко, блага можна класифікувати за принципом невиключеності їх споживачів наступним чином:

- приватні блага: які можна розглядати як на рівні індивідуального (їжа, одяг), так і спільного споживання (громадський транспорт, вистави тощо);
- суспільні блага, які можуть бути локального характеру (наприклад, освітлення певних вулиць), загальнонаціонального характеру (наприклад, національна оборона) та міжнародного характеру (наприклад, фундаментальні дослідження) [25].

Дана класифікація в частині суспільних благ дуже добре демонструє відсутність «чистих» суспільних благ, адже завжди існують географічні, фінансові обмеження тощо. У науковій літературі в таких випадках використовується термін змішані блага.

Заслуговує на увагу підхід до класифікації О. Длугопольського [26], який суспільні блага, окрім поділу на чисті (світлофори, маяки) та змішані (охорона здоров'я, вища освіта), додатково поділяє на:

- публічні послуги (радіо і телебачення, фундаментальна наука);
- суспільне майно (національні парки, сквери, дороги);
- природні монополії (газо- та водопостачання, залізні дороги тощо).

Натомість, Севаст'янова Є. А., Веретеннікова А. Ю. поділяють суспільні блага за наступними комбінаціями:

- товари з низькою інвестиційною привабливістю (сфера оборони, рекреаційні об'єкти, транспортна інфраструктура тощо);
- товари з високим соціальним значенням (освіта, культура, спорт, охорона здоров'я тощо);
- товари, що мають специфічні технології виробництва (послуги поштового зв'язку, комунальні послуги, громадський транспорт, залізничний транспорт тощо) [27].

Підсумуємо основні погляди науковців щодо основних особливостей «чистих» суспільних благ у сфері послуг:

- відсутність конкуренції у наданні даних послуг через низькі витрати для їх надання та відсутності мотивації у споживачів платити за їх отримання;
- загальнодоступний характер споживання для споживачів послуг, тобто виключити окремих осіб досить складно;
- невичерпність даних благ для їх споживачів, що пояснюється тим, що «задоволення потреби однією людиною практично не зменшує обсягу і якості задоволення тієї ж потреби іншими індивідами» [28].

Як було зазначено вище, надання суспільних благ є однією із функцій держави, за яку члени суспільства сплачують податки і збори. Умовно кажучи, податки є ціною за суспільні блага і якщо відбувається порушення рівноваги між ними виникають кризові явища в економіці. Таким чином, питання визначення складових СОВЖ як суспільних чи інших благ має пряме відношення до особливостей державного втручання та їх фінансування.

Відповідно до основ теорії людського капіталу на чолі з Нобелівським лауреатом Г. Беккером, освітні послуги розглядаються як «змішані блага, що потребують як загального, так і спеціального фінансування». Натомість, група науковців, серед яких можна виділити і Л. Туроу, Р. Херрстейном, К. Дженксом тощо [29], заперечують відношення освітніх послуг до суспільних благ, та розглядають їх виключно як приватне благо.

Державний чи ринковий контроль за ринком освітніх послуг має ґрунтуватися на можливості виявлення реальних потреб споживачів на освітню послугу, а «ринку спроможний виявити у явній формі тільки індивідуальні або корпоративні потреби в освіті, втілені у ринковому попиті на освітню послугу (сфера обміну)» [30].

З цього можна зробити висновок, що особиста потреба людини в професійній освіті чи її підвищенні або зміні, самовдосконаленню чи розвитку є предметом регулювання ринку на платній основі, а отже може розглядатися як приватне благо. З іншого боку, у держави є власні потреби щодо кваліфікованих робітників для ефективного функціонування економіки, що зумовлює необхідність стимулювання окремих спеціальностей у сфері освіти (тут освіту можна розглядати як мериторне або навіть «опікувальне» благо). Не слід забувати, що отримання професійної освіти можливо лише за умов наявності базової, щодо якої достатньо важко виділити індивідуальний попит, а її корисність є надзвичайно високою для суспільства, що також підпадає під юрисдикцію держави.

Держава як окремих політичний інститут, що представлений різними суб'єктами також не завжди може правильно відчувати соціальну потребу. Як зазначає Матюк Т. В., «інтереси суб'єктів держави можуть суттєво відхилятися від суспільних, оскільки учасники політичного процесу прагнуть, перш за все, до реалізації власних інтересів та інтересів тих структур, які привели їх до влади [30]. Це потребує посиленого контролю та участі з боку громадянського суспільства, особливо в країнах з високим рівнем корупції.

Все це доводить той факт, що освітні послуги СОВЖ є складним змішаним суспільно-приватним благом, а їх фінансування повинно бути диверсифіковано на різних рівнях (табл. 2.7).

Таблиця 2.7 – Результати визначення оптимальної структури фінансування розвитку СОВЖ залежно від рівня відповідності освітніх послуг критеріям задоволення суспільних та приватних благ

Характеристика	СОВЖ							
	Формальна освіта (державні та комунальні заклади)						Неформальна освіта	
	ДО	ЗСО	СО	ПВО	ВО	ПДО	ПШО	ОД
1. Характер споживання: 1 – загальнодоступний; 0 – індивідуальний	1	1	0	1/0	1/0	0	1/0	0
2. Виключність споживання: 1 – не існує; 0 – існує	1	1	0	1/0	1/0	1	1	1
3. Рівень конкуренції у наданні послуг: 1 – низький 0 – високий	1/0	1/0	0	1	1/0	1	0	0
4. Індивідуальний вибір благ: 1 – відсутній; 0 – присутній	1	1	0	1/0	1/0	0	0	0
5. Рівень соціальної значимості: 1 – високий; 0 – низький	1	1	1	1	1	1	1	1
Частка бюджетного фінансування, %	90	90	20	70	60	60	30	40
Частка позабюджетного фінансування, %	10	10	80	30	40	40	70	60
ДО – дошкільна освіта; ЗСО – повна загальна середня освіта; ПШО – позашкільна освіта; СО – спеціалізована освіта; ПВО – професійно-технічна освіта та фахова передвища освіта; ВО – вища освіта; ОД – освіта дорослих; ПДО – післядипломна освіта.								

Освітні послуги загалом є загальнодоступним ресурсом, у сфері професійної освіти починає виникати конкуренція за бюджетні місця навчання та іноді за місця в навчальних закладах загалом. У сфері неформальної освіти достатньо вагомим фактором стає фінансовий стан

особи чи сім'ї, адже більшість послуг є платними, а їх споживання стає індивідуальним. Це впливає і на наступну ознаку – виключність споживання.

Рівень конкуренції у сфері базової освіти є достатньо умовним, адже установи комунальної форми власності принципово не відрізняються поміж собою. Натомість в неформальній сфері освіти конкуренція є високою.

В рамках формальної освіти освітні послуги є неподільними, що означає неможливість індивідуального вибору благ, натомість ситуація у сфері неформальної освіти обернена, користувачі самостійно обирають необхідний набір послуг.

Освітні послуги на всіх рівнях є невичерпними, що означає споживання їх одними користувачами не зменшує їх корисність для інших та є соціально-значимими для окремих індивідів та суспільства в цілому.

За результатами проведеного аналізу було виділено такі групи освітніх благ та оптимальну структуру їх фінансування:

1) базової освіти (включає дошкільну та загальну середню освіту), що передбачає отримання базових компетентностей (наприклад, критичне та системне мислення, здатність логічно обґрунтовувати позицію, творчість, ініціативність, вміння конструктивно керувати емоціями, оцінювати ризики, приймати рішення, розв'язувати проблеми, здатність співпрацювати з іншими людьми тощо) – на 90% передбачає бюджетне фінансування, на 10% – позабюджетне.

2) професійної освіти (включає професійно-технічну, фахову передвищу та вищу освіту), що передбачає формування і розвиток професійних компетентностей особи, навичок, необхідних для роботи за певною професією у відповідній галузі, сприяння формуванню конкурентоздатного та мобільного працівника і перспектив кар'єрного зростання впродовж усього життя людини) – на 60-70% передбачає бюджетне фінансування, на 30-40% – позабюджетне.

3) додаткової освіти (включає спеціалізовану освіту, позашкільну освіту та освіту дорослих), передбачає розвиток особистісних та професійних

навичок людини, що дають змогу самореалізації як в творчій, так і в професійній діяльності тощо – на 20-40% передбачає бюджетне фінансування, на 60-80% – позабюджетне.

Основними джерелами фінансування на цих рівнях є наступні:

– бюджетного фінансування: видатки державного та місцевих бюджетів, бюджетів територіальних громад;

– позабюджетного фінансування: видатки домогосподарств, видатки суб'єктів господарювання, у т.ч. цільове фінансування, грантове фінансування, благодійні внески (наприклад, ендавмент-фонд, фонди розвитку громад), гуманітарна допомога, краудфандинг тощо.

Зупинимося більш детально на окремих варіантах фінансування за рахунок позабюджетних джерел. Досить популярною формою фінансування освітніх послуг в зарубіжних країнах є ендавмент-фонди.

На думку Рябкової К. та Покідіної В., ендавмент-фонд у вузькому сенсі розглядається як «сума коштів або цінних паперів у безстроковому фондї, який створюється на основі благодійних внесків від донорів», а у широкому – «акт або процес надання благодійницької допомоги з метою забезпечення фінансової стабільності установи в майбутньому» [31]. Отже, основою таких фондів можуть бути як одноразові благодійні пожертви від фізичних (наприклад, від випускників, що достатньо поширено в США) та юридичних осіб (від корпорацій з якими у навчального закладу налагоджені стосунки), так і щорічні «кампанії по залученню коштів» з різних джерел на певні цілі.

Крім того, «найбільші приватні й державні університети мають значну підтримку спонсорів завдяки «пасивному» підходу, адже більшість коштів надходить завдяки іміджу, репутації та бізнес-стосункам навчального закладу» [31]. У США виділяється окрема група надходжень до ендавмент-фондів – кошти, передані за заповітом

Законом «Про вищу освіту» явище ендавмент-фондів розглядається як «сума коштів або вартість іншого майна, призначена для інвестування або капіталізації на строк не менше 36 місяців, пасивні доходи від якої

використовуються закладом вищої освіти з метою здійснення його статутної діяльності у порядку, визначеному благодійником або уповноваженою ним особою» [32]. Наразі даний механізм використовується лише деякими вищими навчальними закладами країни, хоча застосування його сприятиме не лише розвитку освітньої сфери, а й людському розвитку загалом.

Іншою формою партисипативного фінансування можуть виступати фонди розвитку громад. За визначенням Світового банку, «це місцеві організації, які мобілізують місцеві благодійні внески з метою підтримки проектів із розвитку громади шляхом надання грантів» [33].

Характерними ознаками фондів розвитку громад є приналежність до певної географічної території; формування фонду капіталу (ендаументу), що дозволяє накопичувати фінансові ресурси з різних джерел з метою реалізації окремих проектів (у тому числі освітніх) задля задоволення потреб окремої громади та вирішення місцевих проблем. Іншою вагомою рисою таких організацій є перерозподіл накопичених фінансових ресурсів між представниками громади, громадськими організаціями, представниками приватного сектору тощо. Таке залучення різноманітних стейкхолдерів як на етапі формування бази ФЗ, так і на етапі його використання та перерозподілу є свідченням партисипативного характеру даного інструмента.

В Україні фонди розвитку громад також частково набули поширення та популяризуються в рамках різних міжнародних програм (наприклад, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), ICAP «Єднання» тощо). Їх роль набуває особливої актуальності в умовах реформи децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад. В освітній сфері кошти даних фондів можуть бути спрямовані на виплату стипендії найкращим студентам, або особам з соціально-вразливих груп населення, підтримка окремих освітніх програм, перекваліфікацію працівників тощо.

Однією із основних форм фінансової допомоги, що надають донори різних форм і видів є грантове фінансування окремих проектів.

Грант (англ. «grant» – дар, дотація, стипендія) – це безоплатна цільова субсидія, що надається на конкурсній основі організації, ініціативній групі або індивідуальній особі для реалізації заявленого проекту в тій чи іншій сфері діяльності [34]. Зазвичай, гранти надаються після проходження певного конкурсу проектів, що передбачає підготовки пакету документів, що обґрунтовують необхідність коштів та напрямки їх використання. Гранти можуть надаватися на різні цілі: на реалізацію певного проекту, поїздки на певний захід (школа, конференція тренінг), навчання чи стажування, проведення дослідження чи польових робіт, публіцистичну діяльність тощо.

У зв'язку з розвитком науково-технічного прогресу та поширенням мережі Інтернет в економічну сферу видозмінюються і виділяються нові інноваційні форми фандрайзингу, як наприклад краудфандинг.

Краудфандинг (англ. crowd – «натовп», funding – «фінансування») – це процес колективної співпраці людей (донорів), які добровільно об'єднують свої кошти або інші ресурси разом, щоб підтримати зусилля або надати допомогу у вирішенні якоїсь суспільної проблеми інших людей або організацій (реципієнтів), що здійснюється, як правило, через Інтернет [35].

Залежно від винагороди учасників краудфандинг може використовуватися або на добровільних благодійних основах (наприклад, в соціальній, медичній сфері як збір коштів на допомогу тощо); або з фінансовою чи нефінансовою віддачею.

Нефінансова винагорода може проявлятися «у вигляді записаного альбому, запрошення на концерт, згадки в титрах, першого зразка виробленого продукту, автографа й усього того, на що вистачить уяви автора проекту. Окремим випадком схеми нефінансової винагороди є модель попереднього замовлення. У цій концепції винагородою може бути сам продукт» [36].

Фінансова винагорода від краудфандингу (в науковій літературі ще зустрічається як термін «краудінвестинг») може приймати різні форми:

– модель роялті, що передбачає окрім нефінансових бонусів і різних заохочень, отримання частки від доходів або прибутку проекту, який фінансується;

– народне кредитування, що передбачає залучення коштів в достатньо широкому спектрі діяльності, як для фізичних, так і для юридичних осіб, більш зручний механізм отримання кредиту та наявність чіткого графіку повернення платежів. Як виділяє група авторів на чолі з Петрушенко Ю. М., кредитування фізичних осіб може існувати у вигляді наступних форм: P2P (peer-to-peer) кредитування, коли позичальник спілкується з безпосереднім кредитором, краудфандинговий майданчик у цьому разі є посередником і певною мірою гарантом усієї процедури; соціального кредитування, що характеризується мінімальними відсотками за кредитом або їх повною відсутністю [36]; мікрокредитування, який часто пропонується без застави, поручительства для особи або через групове кредитування у вигляді невеличкої суми грошей, але під високий відсоток. Даний інструмент переважно застосовується для малозабезпечених прошарків населення, які не мають доступу до якісних фінансових інструментів, метою такого кредиту зазвичай визнається саморозвиток, навчання та, в подальшому, розвиток власної бізнес-ідеї для зниження рівня бідності населення та підвищення економічного розвитку регіону;

– акціонерний краудфандинг, що передбачає отримання частки від власності, право голосу, акції, дивіденди тощо. В Україні розвиток даного інструменту є дещо ускладнений у зв'язку з слабо розвиненістю ринку цінних паперів.

В нашій державі краудфандинг знаходиться на початкових етапах свого розвитку, але має великий потенціал. Піонерами в цій сфері були «Українська біржа благодійності», запущена Фондом Віктора Пінчука, «X-Ideas» від «Nescafe» та сайт «Велика Ідея» [36].

Найбільш популярним проектом у сфері краудфандингу в Україні є «Спільнокошт» (створений 2012 року) на сайті «Велика Ідея», що

спрямований на розвиток громадянського суспільства шляхом підтримки різних соціальних проектів, у тому числі освітніх. Це є найбільший вид народного кредитування за допомогою онлайн-механізму в країні. За даними сайту [37], за 2015-2017 роки було реалізовано понад 200 успішних проектів в різних регіонах України на суму понад 12 млн. грн. Крім цього, на даному проекті відбувається розміщення інформації про різноманітні заходи неформальної освіти у вигляді грантів, конкурсів, стипендій, шкіл тощо.

Як бачимо, існує безліч засобів позабюджетного фінансування, яке може залучати територіальна громада для отримання додаткових коштів на розвиток системи безперервної освіти. Абсолютне виключення з фінансового механізму державного або приватного фінансування не є ефективним, тому у світі простежується тенденція до конвергенції цих секторів та функціонування на умовах державно-приватного партнерства. Саме такий механізм фінансування СОВЖ пропонуємо використовувати на рівні територіальних громад.

3 ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОТГ

3.1 Оцінка фінансової ефективності створення ОТГ в Сумській області

За підсумками 2017 року в Сумській області 14 громад прожили повний календарний рік як об'єднані територіальні громади (ОТГ). У цій публікації ми вирішили більше детально розглянути питання, що саме змінилося у життєдіяльності громад з точки зору фінансових результатів за рік.

Експерти Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International) підготували оцінку фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад Сумщини. На рисунку 3.1 представлені в динаміці власні доходи ОТГ Сумської області за 2015-2017 роки.

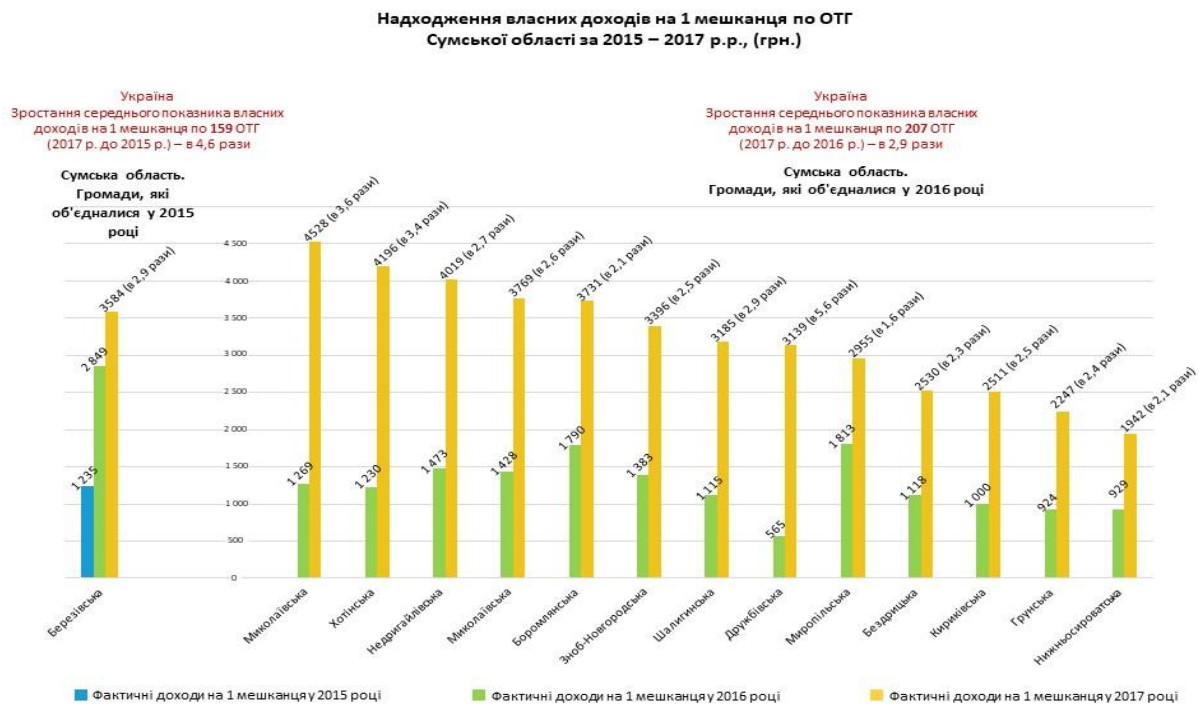


Рисунок 3.1 – Власні доходи ОТГ Сумської області за 2015-2017 роки (грн.)

Рисунок 3.1 демонструє, що власні надходження за 2017 рік зросли щонайменше в 2,1 рази (для Нижньосироватської ОТГ) і найбільше для Миколаївської ОТГ (Сумського району) – в 3,6 рази. Середнє по Україні зростання власних доходів для за 2017 рік становило 2,9 рази.

Також експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні декілька разів на рік проводиться оцінка фінансової спроможності ОТГ.

Така оцінка проводиться за 4 показниками, які відображають:

1. Власні доходи на 1-го мешканця;
2. Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у власних доходах);
3. Питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без субвенцій з державного бюджету);
4. Капітальні видатки на 1-го мешканця.

Формування спроможних ОТГ має відбуватися з урахуванням таких критеріїв:

- чисельність громади не повинна бути меншою, ніж 5-7 тис. осіб;
- питома вага базової дотації – не більше 30% від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20% від обсягу власних ресурсів громади.

Оцінка фінансової спроможності ОТГ Сумської області за 2017 рік представлена в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1 – Оцінка фінансової спроможності ОТГ Сумської області за 2017 рік

СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ 14 ОТГ СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЗА 2017 РІК

№ п/п	Назва ОТГ	Загальна характеристика		Показник 1		Показник 2		Показник 3		Показник 4		Загальний рейтинг
		Площа ОТГ (км ²)	Чисельність населення на 01.01.2017 (тис.ос.)	Власні доходи на 1-го мешканця за 2017 рік (грн.)	Рейтинг	Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%)	Рейтинг	Капітальні видатки на 1-го мешканця (грн.)	Рейтинг	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%)	Рейтинг	
1	Миколаївська	457,4	4,4	4 528,4	38	0,0%	49	1637,5	94	20,8%	128	47
2	Хотінська	176,6	5,6	4 196,0	51	4,7%	99	1144,3	168	17,2%	81	69
3	Боромляньська	305,0	5,4	3 731,1	83	1,9%	63	1116,3	178	19,0%	102	80
4	Недригайлівська	233,0	8,8	4 019,5	61	0,0%	49	1223,7	151	24,8%	188	88
5	Миколаївська	233,6	10,3	3 769,3	79	5,0%	105	1537,0	108	27,1%	222	118
6	Березівська	465,1	5,4	3 584,4	96	7,8%	137	1686,3	84	31,2%	266	142
7	Дружбівська	126,1	5,7	3 138,9	139	2,5%	69	1021,2	212	25,3%	196	152
8	Шалигинська	257,5	4,2	3 185,1	131	2,2%	66	1365,4	130	40,7%	328	167
9	Миропільська	298,6	4,6	2 954,6	153	12,9%	292	1647,1	93	28,2%	236	172
10	Зноб-Новгородська	469,1	4,8	3 396,2	111	9,1%	156	1511,6	112	40,7%	326	186
11	Бездрицька	82,7	3,6	2 530,4	203	13,8%	202	1036,2	207	24,3%	180	223
12	Кириківська	265,8	6,8	2 510,9	207	10,6%	171	893,6	258	30,5%	262	246
13	Грунська	247,0	5,7	2 247,1	229	15,1%	217	1104,9	183	35,8%	298	259
14	Нижньосироватська	165,8	6,1	1 941,7	262	18,8%	256	724,0	312	30,8%	265	303

Групування ОТГ за чисельністю населення: ■ - понад 15 тис. осіб ■ - від 10 до 15 тис. осіб ■ - від 5 до 10 тис. осіб ■ - менше 5 тис. осіб

Середній показник надходжень власних доходів на 1-го жителя по 14-ти ОТГ області збільшився на 1943,4 грн та склав 3304,6 грн (у тому числі: по 13-ти ОТГ, утворених у 2016 році цей показник зріс у 2,6 рази та становить 3284,7 грн, а по 1-й ОТГ, утвореній у 2015 році – на 23,3% і становить 3584,4 грн).

Виходячи з фінансових ресурсів ОТГ за 2017 рік змогли спрямувати кошти на проведення капітальних видатків в сумі 102096,7 тис. грн, що в розрахунку на 1 жителя становить 1255,8 гривень.

Найкраща за рейтингом Миколаївська сільська ОТГ (Сумського району) посідала у національному рейтингу 47 місце, найслабша у фінансовому рейтингу, Нижньосироватська ОТГ, – 303 з 366 місце.

На думку розробників рейтингу, фінансовий ресурс при формуванні спроможних громад є найбільш визначальним критерієм, який забезпечує сталий розвиток громад. Цей рейтинг може бути використаний ОТГ для

здійснення аналізу щодо ефективності мобілізації власних ресурсів, раціональності використання бюджетних коштів та прийняття якісних управлінських рішень.

У цій публікації ми вирішили більш детально розглянути, що змінилося у фінансових показниках громад Сумської області після об'єднання (з 2016 по 2018 рік) на прикладі 3-х ОТГ: Грунської ОТГ (Охтирського району), Миколаївської ОТГ (Білопільського району), Миколаївської ОТГ (Сумського району). Громади були взяті вибірково і представляють початок (Миколаївська ОТГ Сумського району), середину (Миколаївська ОТГ Білопільського району) і кінець (Грунська ОТГ Охтирського району) рейтингу фінансової спроможності ОТГ області. Характеристики складу населення та розмір площі цих ОТГ наведені у таблиці 3.2.

Таблиця 3.2 – Населення та площа Грунської ОТГ, Миколаївської ОТГ (Білопільського району) та Миколаївської ОТГ (Сумського району)

№ п/п	Назва об'єднаної територіальної громади	Чисельність населення становм на 1 січня 2017 року, осіб	Міське населення, осіб	Сільське населення, осіб	Площа території ОТГ, кв.км
1	Грунська сільська об'єднана територіальна громада (Охтирський район)	5746	0	5746	246,99
2	Миколаївська селищна об'єднана територіальна громада (Білопільський район)	10289	4212	6077	457,35
3	Миколаївська сільська об'єднана територіальна громада (Сумський район)	3769	0	3769	158,87

Першим кроком ми проаналізували розподіл основних статей доходів станом на 2016 рік для Миколаївської ОТГ Білопільського району, Грунської ОТГ Охтирського району та Миколаївської ОТГ Сумського району у розрізі складових їх адміністративно-територіальних одиниць (рисунки 3.2-3.4).

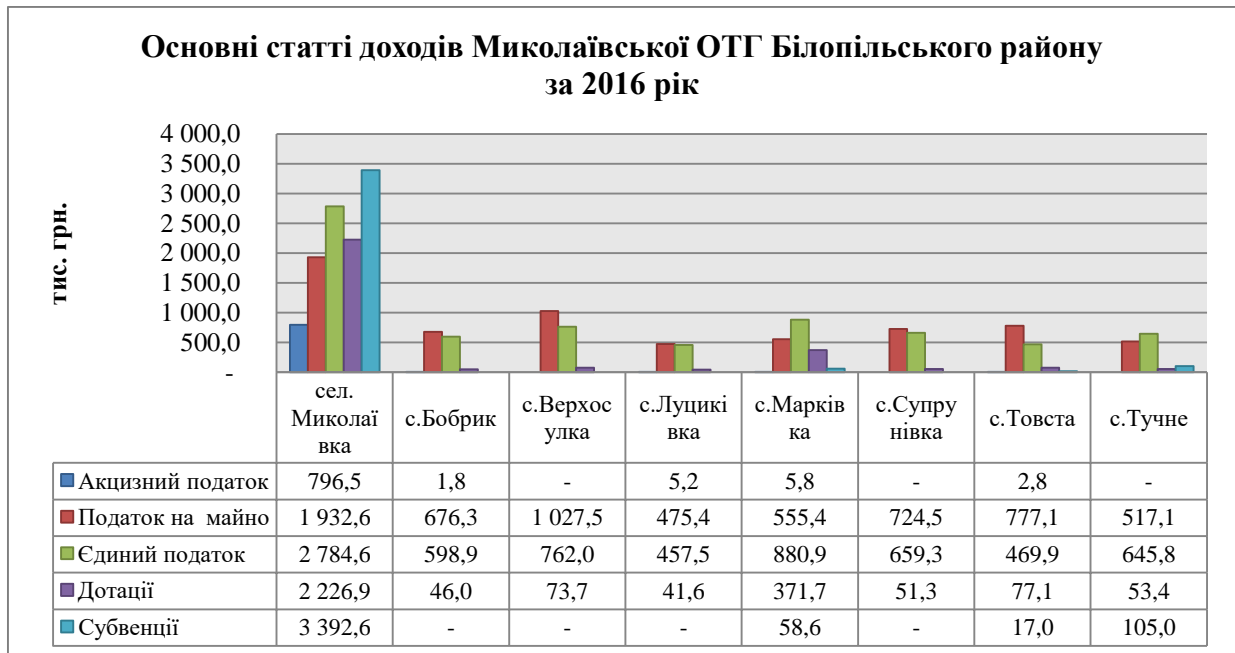


Рисунок 3.2 – Основні статті доходів Миколаївської селищної ОТГ за 2016 рік

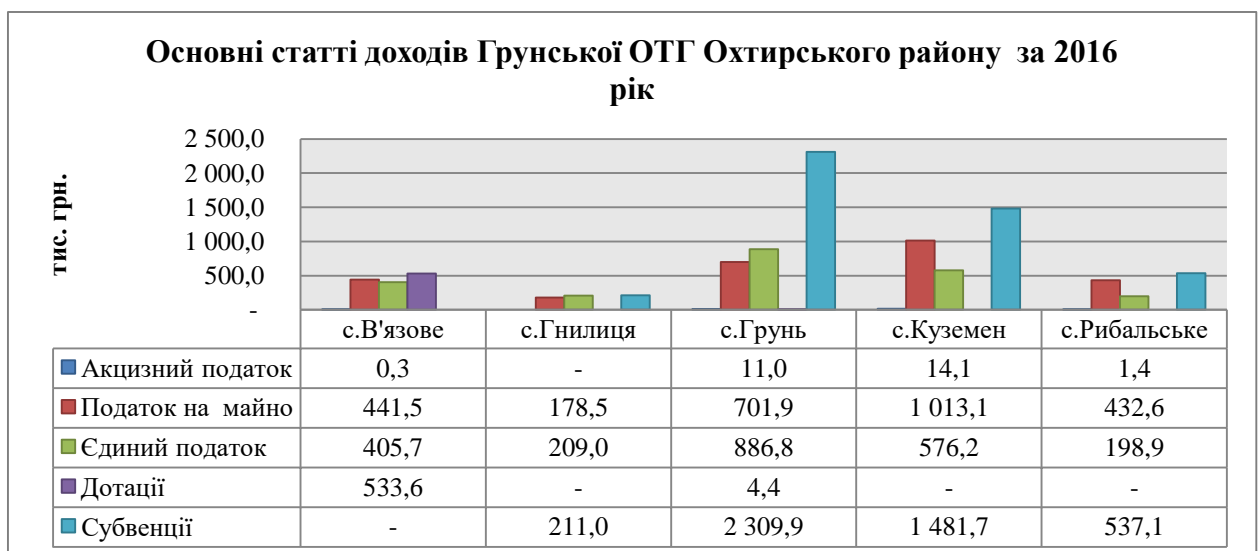


Рисунок 3.3 – Основні статті доходів Грунської сільської ОТГ за 2017 рік

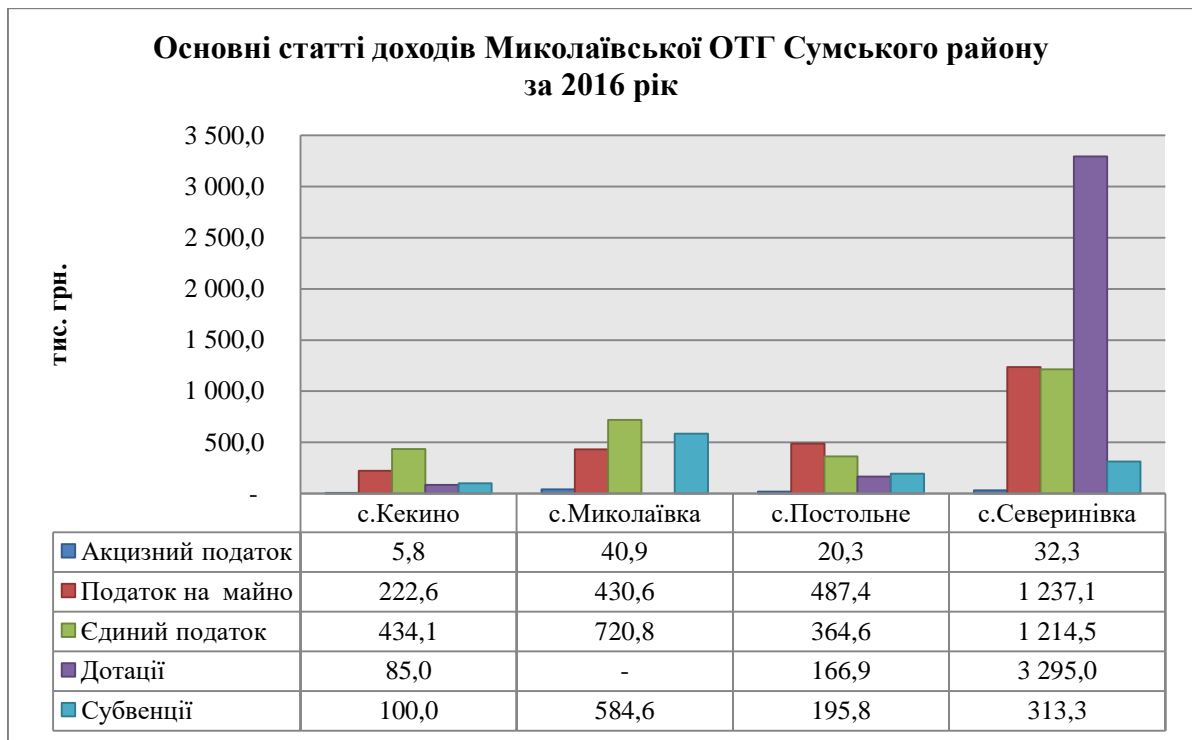


Рисунок 3.4 – Основні статті доходів Миколаївської сільської ОТГ за 2016 рік

Таким чином, за вартісним вираженням, найбільше фінансових ресурсів у 2016 році було отримано за рахунок місцевих податків, а саме податку на майно та єдиного податку, а також за рахунок бюджетних трансфертів (субвенції, дотації). Так, в доходах Миколаївської ОТГ Білопільського району частка податку на майно складала 31%, єдиного податку – 34%, в доходах Грунської ОТГ Охтирського району частка податку на майно складала 27%, єдиного податку – 22%, а в доходах Миколаївської ОТГ Сумського району частка податку на майно складала 23%, єдиного податку – 28%.

Не менш важливим кроком в ході нашого аналізу є порівняння видаткової частини ОТГ (рисунки 3.5-3.7). Загальнопоширеною тенденцією є переважання видатків на державне управління (для Миколаївської ОТГ Білопільського району – 34%, Грунської ОТГ Охтирського району – 42% та Миколаївської ОТГ Сумського району – 29%). Хоча видатки на освіту окремо не виділяються в окремих селах, проте їх питома частка є високою.

Так, для Миколаївської ОТГ в цілому їх частка складає 21%, а для Грунської ОТГ Охтирського району – 31%. Достатньо важливою статтею видатків є культура та мистецтво (переважно в частині підтримки палаців і будинків культури, клубів та інших закладів клубного типу), на яку виділяють приблизно 12-15% видатків.

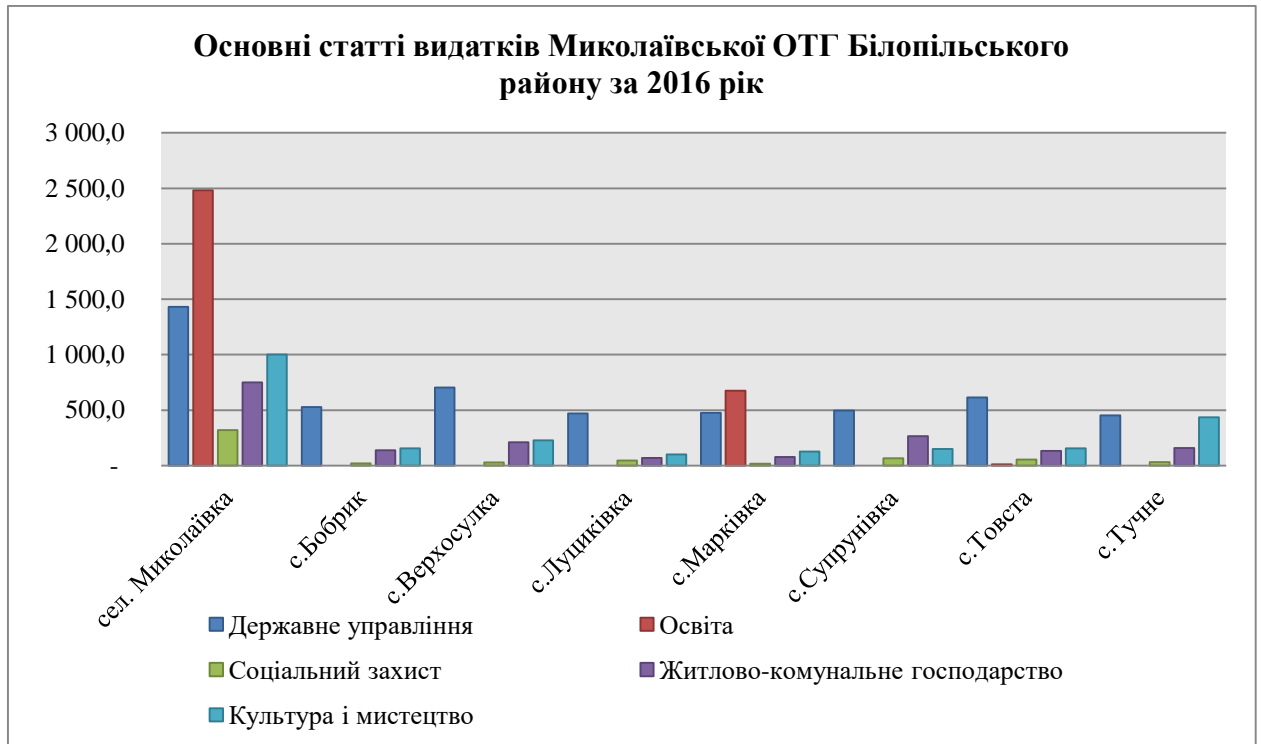


Рисунок 3.5 – Основні статті видатків Миколаївської селищної ОТГ за 2016 рік, млн. грн.

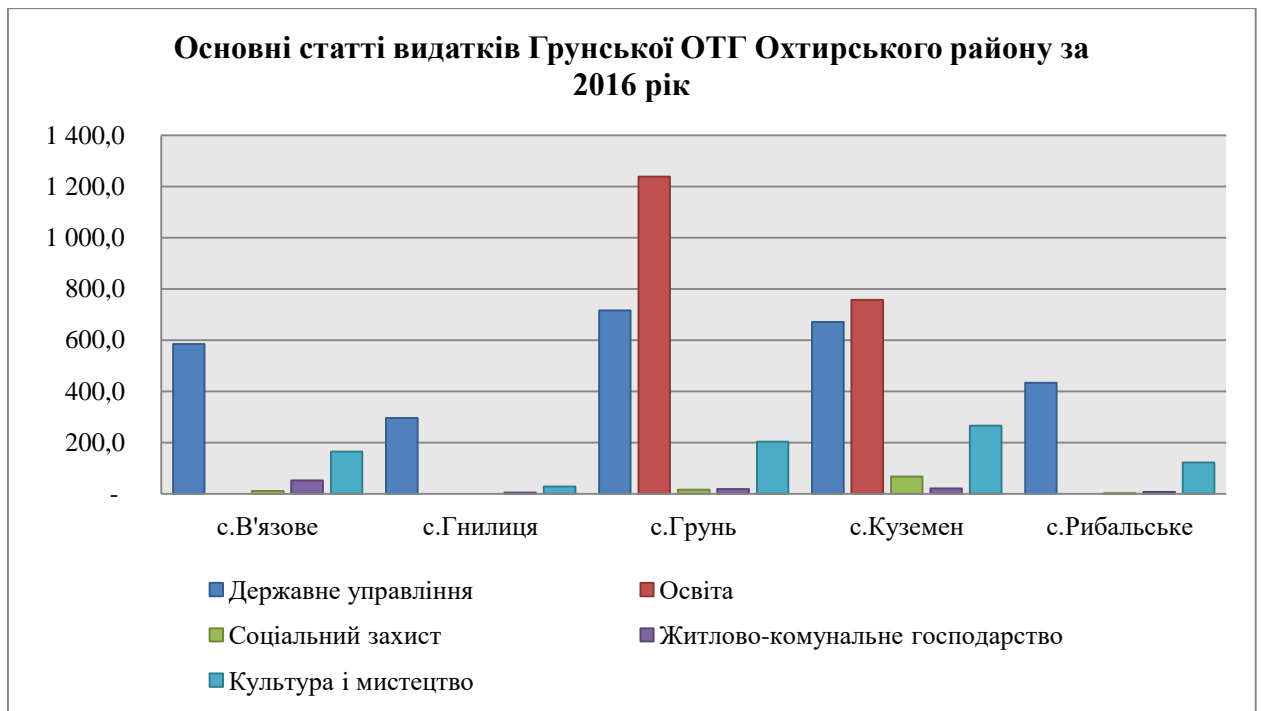


Рисунок 3.6 – Основні статті видатків Грунської сільської ОТГ за 2016 рік, млн. грн.

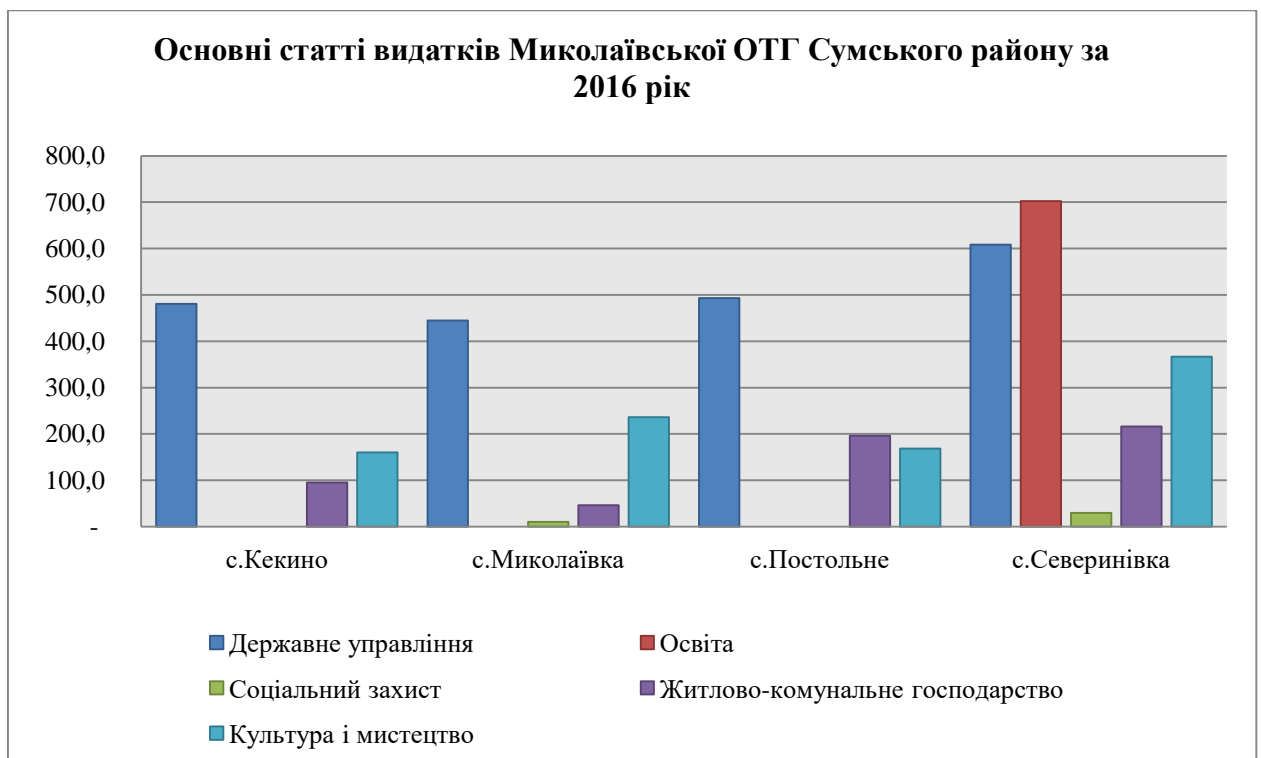


Рисунок 3.7 – Основні статті видатків Миколаївської сільської ОТГ за 2016 рік, млн. грн.

Наступним кроком ми порівняли результати розподілу доходів та видатків за 2016 та 2017 роки для Миколаївської ОТГ Білопільського району, Грунської ОТГ Охтирського району та Миколаївської ОТГ Сумського району (рисунки 3.8-3.9).

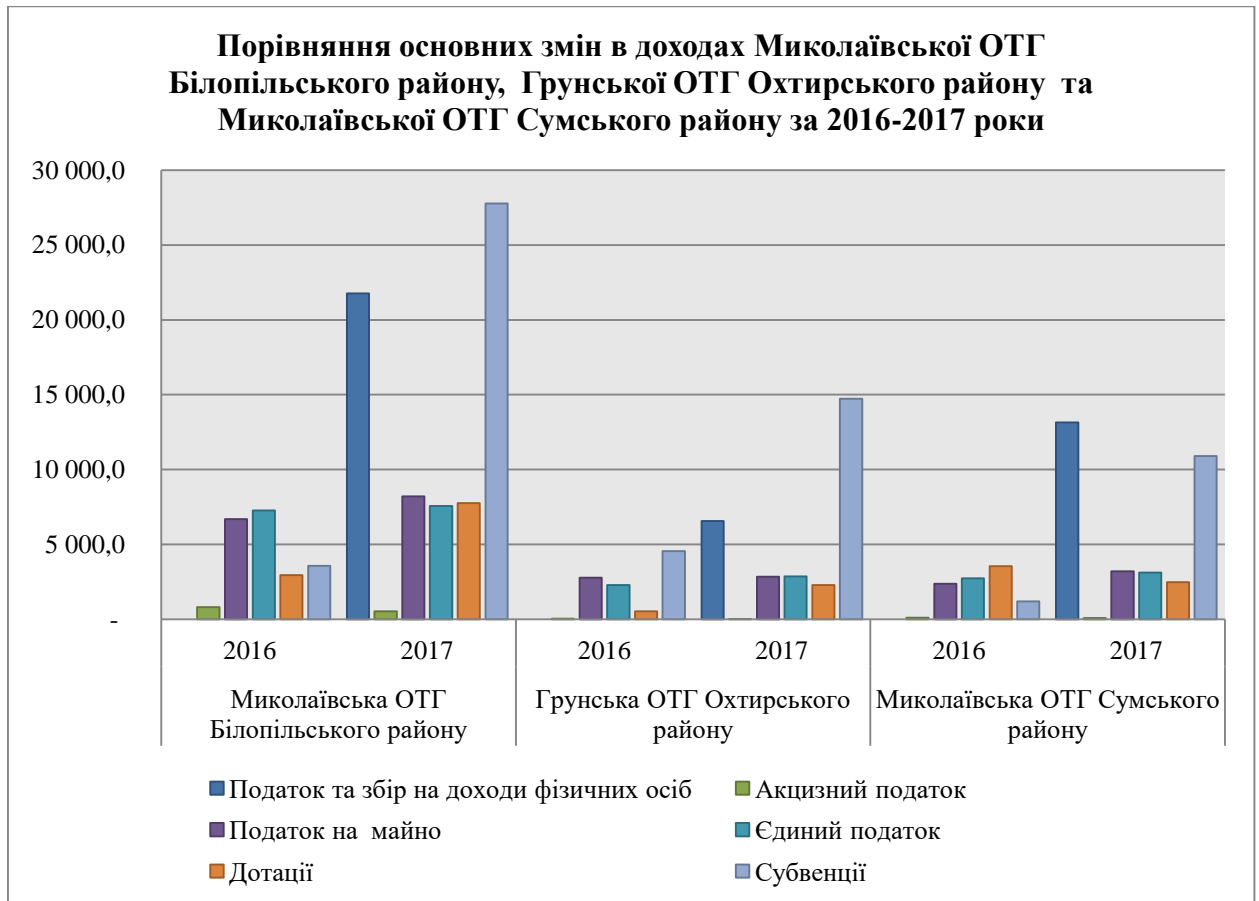


Рисунок 3.8 – Порівняльна динаміка власних доходів ОТГ за 2016-2017 роки, млн. грн.

Рисунок 8, перш за все, демонструє, що найважливішим джерелом надходжень громад після об'єднання став податок на доходи фізичних осіб (ОТГ перераховується 60% ПДФО). Цей податок є основним джерелом фінансових ресурсів для усіх громад. Проте зростання відбулося і в надходженнях від місцевих податків (податок на майно, єдиний податок та ін.), які і раніше зараховувалися до місцевих бюджетів.

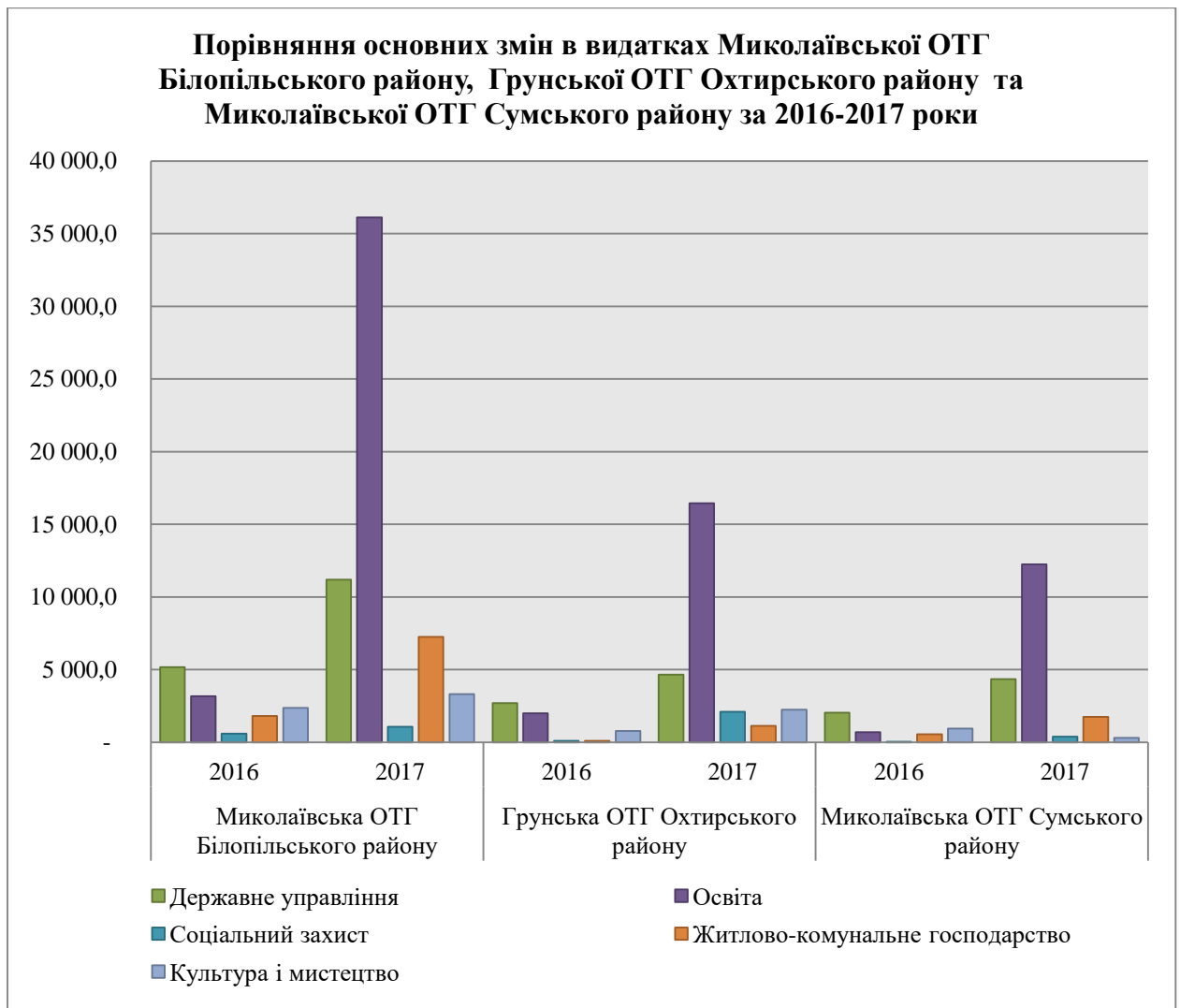


Рисунок 3.9 – Порівняльна динаміка видатків ОТГ за 2016-2017 роки, млн. грн.

Як демонструє рисунок 9, у 2017 році спостерігається зростання майже всіх видатків ОТГ, що пов'язано з передачею разом з фінансовим ресурсом відповідних повноважень. Найбільш значним зростання є для видатків на освіту (для Миколаївської ОТГ Білопільського району вони збільшилися в 11,4 рази, для Грунської ОТГ Охтирського району – в 8,2 рази, а для Миколаївської ОТГ Сумського району – в 17,4 рази).

З аналізу фінансових показників діяльності 3-х ОТГ за 2017 рік, а також з відомої інформації щодо діяльності цих громад після об'єднання можна зробити такі перші висновки щодо результатів створення ОТГ:

1. Усі ОТГ значно збільшили надходження до місцевих бюджетів: у Грунській ОТГ фактичні надходження власних доходів на 1 мешканця склали 2247 грн. (зросли в 2,4 рази), у Миколаївській ОТГ (Білопільського району) фактичні надходження власних доходів на 1 мешканця склали 3769 грн. (зросли в 2,6 рази), Миколаївській ОТГ (Сумського району) фактичні надходження власних доходів на 1 мешканця склали 4528 грн. (зросли в 3,6 рази).

Зростання доходів відбулося не тільки надходженням 60% ПДФО, але і зростанню надходжень за місцевими податками. Відчуваючи себе відповідальними за стан справ в ОТГ громади почали відповідальніше відноситися до адміністрування місцевих податків: робота з платниками ПДФО, інвентаризація нерухомості та земель, збільшення ставок податків та орендної плати, комерціалізація комунальних підприємств тощо.

Певною мірою можна говорити, що змінилася і мотивація місцевих жителів сплачувати податки до місцевого бюджету, коли мешканці розуміють, що їх податки йдуть на місцевий розвиток і вони самі можуть впливати на їх розподіл.

Резервом збільшення місцевих податків і зборів є земля за межами населених пунктів, що наразі передається у власність ОТГ.

2. Завдяки збільшенню фінансових ресурсів громади збільшили витрати не тільки на нові делеговані сфери суспільного життя (освіта, медицина, культура та ін.), але й на сфери, за які відповідали і раніше, зокрема зарплата управлінському персоналу, місцевий благоустрій та ін. Важливим аспектом фінансових відносин на місцях є те, що громади мають власні кошти для вирішення щоденних проблем місцевого розвитку. Раніше вирішення цих проблем вимагало постійного узгодження з районним чи обласним рівнем.

У той же час необхідно зазначити, що наявність власних фінансових ресурсів повинно мотивувати громади не стільки до збільшення витрат, скільки до їх оптимізації та ефективного використання, оскільки кошти мають альтернативне використання: їх можна «проїсти», а можна використати для майбутнього розвитку. Так, зокрема, об'єднання територій

дозволяє оптимізувати мережі освітніх та медичних закладів, створити потужні спортивні бази тощо. Жити тепер доведеться відповідно до зароблених доходів, і це вимагає відповідальних управлінських рішень.

Так, зокрема, Грунська ОТГ характеризується досить розгалуженою системою соціальних закладів (інтернат, ЦНПМСД та ін.) для утримання яких необхідно або докладати зусиль для збільшення доходів місцевого бюджету, або, відповідно, потрібно скорочувати витрати. Як приклад, Миколаївська ОТГ Сумського району для збільшення надходжень до місцевого бюджету стратегічним напрямком своєї діяльності обрала співпрацю з уже існуючими місцевими підприємствами та подальший розвиток місцевого бізнесу, створення бізнес-кластерів на своїй території.

3. Громади отримали новий фінансовий ресурс для розвитку місцевої інфраструктури у вигляді інфраструктурної субвенції. У наступній таблиці представлено розміри цієї субвенції для ОТГ на 2017 та 2018 роки.

Таблиця 3.3 – Інфраструктурна субвенція для Грунської ОТГ, Миколаївської ОТГ (Білопільського району) та Миколаївської ОТГ (Сумського району) за 2017-2018 роки

№ п/п	Назва об'єднаної територіальної громади	Розмір інфраструктурної субвенції, тис. грн.	
		2017 рік	2018 рік
1	Грунська сільська об'єднана територіальна громада (Охтирський район)	4335,3	2968,2
2	Миколаївська селищна об'єднана територіальна громада (Білопільський район)	6294,8	4274
3	Миколаївська сільська об'єднана територіальна громада (Сумський район)	3665,4	2521,7

4. Новий статус ОТГ дозволяє місцевим спільнотам більш ефективно планувати розвиткові проекти як для самостійної їх реалізації, так і брати участь у різних конкурсах міжнародної фінансової допомоги для реалізації проектів місцевого соціально-економічного розвитку (розвиток окремих

видів бізнесу, Центри безпеки, енергозберігаючі технології, ЦНАПИ, нові освітні простори, фестивалі та ін.), що спрямовані на збільшення доходів місцевих бюджетів та підвищення якості надання послуг мешканцям громад.

Так, зокрема, у планах Миколаївської ОТГ Сумського району – будівництво сміттєпереробного заводу. Миколаївська ОТГ Білопільського району планує створення на базі бувшої лікарні сучасного хоспісу та вже збудувала за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» новий сучасний місцевий ЦНАП, який є найенергоєфективнішим в Україні.

3.2 Оцінка фінансової спроможності створення ОТГ в Роменському районі.

Формування об'єднаних територіальних громад в процесі реформи адміністративно-територіального устрою України здійснюється за Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою КМУ №214 від 8 квітня 2015 року.

Згідно цієї методики, спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади – це населений пункт (село, селище, місто), який, як правило, розташований найближче до географічного центру території спроможної територіальної громади та має найбільш розвинуту інфраструктуру.

У цій методиці також зазначається, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням:

- ✓ здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- ✓ фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Із вищезазначеного можна зробити висновок, що основою загальної спроможності територіальної громади є її фінансова спроможність, без якої неможливо забезпечити виконання тих повноважень, що передаються громадам з районного та обласного рівня.

У цій статті ми вирішили зробити спробу оцінити фінансову спроможність ОТГ Роменського району, що визначені затвердженням перспективним планом розвитку Сумської області, та фінансову спроможність громад ще одного варіанту конфігурації створення ОТГ в районі, що розглядається наразі Роменською РДА, з метою внесення змін до перспективного плану.

Станом на початок 2018 року у Роменському районі ще не були створені ОТГ, проте було рішення щодо створення Андріяшівської ОТГ і вже призначена дата виборів.

У наведених нижче таблиці та діаграмі, на основі статистичної інформації фінансового управління Роменської РДА, представлено розрахунок фінансової спроможності чотирьох ОТГ відповідно до існуючого перспективного плану розвитку Роменського району.

Таблиця 3.4 - Прогнозна оцінка доходів та витрат потенційних ОТГ за перспективним планом

Назва сільської, селищної, міської ради, що можуть бути об'єднані навколо потенційного центру	Площа сільської, селищної, міської ради, кв. км	Чисельність населення сільської, селищної, міської ради, тис. осіб	Всього доходів на 2018 рік, тис. грн	Всього витрат на 2018 рік, тис. грн	Різниця (доходи - витрати), тис. грн
1	2	3	4	5	6
Андріяшівська ОТГ					
Андріяшівська сільська рада	86,8	2,040	6798,63	7051,70	-253,07
Анастасівська сільська рада	73,16	1,093	3191,29	3538,10	-346,82
Андріївська сільська рада	36,11	0,420	13026,21	12777,37	248,84
Біловодська сільська рада	55,24	0,969	10900,60	7483,96	3416,64
Василівська сільська рада	37,48	0,522	3260,60	3627,86	-367,26
Перекопівська сільська рада	59,22	1,142	4922,25	6851,38	-1929,13
Всього по ОТГ	348,01	6,186	42099,58	41330,38	769,20
Глинська ОТГ					
Глинська сільська рада	65,16	1,402	7744,03	6579,67	1164,36
Артюхівська сільська рада	42,81	0,421	2534,21	2241,00	293,20
Волошнівська сільська рада	42,05	0,514	3612,95	3560,06	52,89
Гришинська сільська рада	73,56	0,866	5920,26	6100,54	-180,28
Малобубнівська сільська рада	47,84	0,713	4356,49	5501,42	-1144,93
Новогребельська сільська рада	65,09	0,654	4379,38	5057,85	-678,46
Хоминцівська сільська рада	69,22	0,659	6169,08	4385,96	1783,12
Ярошівська сільська рада	40,89	0,421	2472,71	2956,99	-484,28
Всього по ОТГ	446,62	5,65	37189,12	36383,49	805,62
Смілівська ОТГ					
(без фінансових показників с. Хустянки Буринського району)					
Смілівська сільська рада	71,26	1,632	7148,45	7842,16	-693,71
Дібрівська сільська рада	66,75	0,903	9381,96	7796,96	1585,00
Сулимівська сільська рада	40,48	0,597	4116,81	3281,05	835,77
Хмелівська сільська рада	69,38	1,248	5809,84	6233,87	-424,03
Хустянська сільська рада	69,37	0,779			0,00
Всього по ОТГ	317,24	5,159	26457,06	25154,03	1303,03
Роменська ОТГ					
(прораховані фінансові показники сіл, що згідно перспективного плану мають приєднатися до м. Ромни)					
Роменська міська рада	32,13	40,917			0,00
Басівська сільська рада	65,83	1,201	4322,96	6221,79	-1898,84

Продовження Таблиці 3.4

1	2	3	4	5	6
Бобрицька сільська рада	60,25	1,388	9921,27	8960,40	960,87
Великобубнівська сільська рада	71,63	1,516	6873,97	8739,01	-1865,03
Галківська сільська рада	42,22	0,381	3808,56	2505,89	1302,66
Довгополівська сільська рада	40,45	1,255	6247,87	6460,96	-213,09
Зарудянська сільська рада	36,53	0,401	2868,23	2462,28	405,95
Коржівська сільська рада	68,96	1,040	5864,83	6861,38	-996,55
Миколаївська сільська рада	61,43	1,451	6390,95	7675,06	-1284,11
Перехрестівська сільська рада	80,43	1,628	9246,18	9998,93	-752,75
Плавинищенська сільська рада	39,05	1,238	9426,85	7588,43	1838,42
Погожокриницька сільська рада	35,61	0,481	4132,73	3226,11	906,63
Пустовійтівська сільська рада	82,26	2,350	15670,24	15795,39	-125,15
Ріпчанська сільська рада	41,08	0,717	3251,27	3710,30	-459,04
Рогинська сільська рада	82,62	1,469	7960,99	9779,47	-1818,48
Всього по ОТГ	840,48	57,433	95986,90	99985,40	-3998,50

Оцінка фінансової спроможності ОТГ Роменського району за перспективним планом

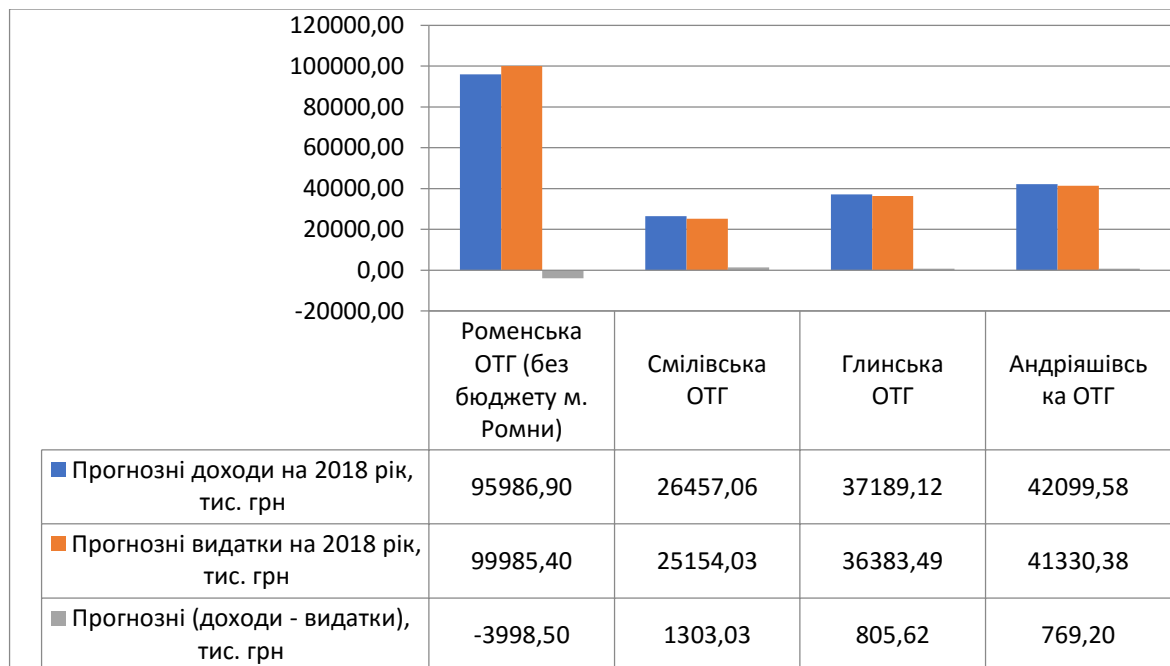


Рисунок 3.10 - Оцінка фінансової спроможності ОТГ Роменського району за перспективним планом

Представлені розрахунки доходів ОТГ не враховують деяких додаткових можливостей, що з'являються при створенні ОТГ, зокрема коштів додаткової інфраструктурної субвенції та багатьох конкурсів та програм на фінансування, якими можуть скористатися ОТГ. Проте навіть наявний в ОТГ власний фінансовий ресурс трьох ОТГ (Смілівської, Глинської та Андріяшівської) покриває необхідність у фінансових ресурсів для забезпечення надання соціальних послуг населенню на існуючому на сьогодні рівні. Варто зазначити, що досвід функціонування ОТГ демонструє, що після об'єднання завжди знаходяться можливості для оптимізації наявної соціальної інфраструктури і економії коштів на її утримання.

Від'ємний фінансовий результат, відповідно до проаналізованих даних, наявний тільки для сіл Роменської ОТГ: дефіцит коштів може скласти приблизно 4 млн грн. У той же час доходи загального фонду бюджету м. Ромни на 2018 рік складають 495 млн грн, доходи спеціального фонду міського бюджету – 11,5 млн грн. У початковому варіанті бюджету м. Ромни 2018 року передбачено передачу більше 6 млн грн із загального фонду до бюджету розвитку, у 2017 році фактичний бюджет розвитку склав близько 30 млн грн. Відповідно сума профіциту бюджетів сіл, що приєднуються до міста, не може вважатися критичною при створенні ОТГ, оскільки громада м. Ромни отримає вигоди від розширення для свого подальшого зростання, а Роменська ОТГ – вигоди при отриманні базової та інфраструктурної субвенції та інших фінансових програм.

Фінансова спроможність ОТГ альтернативного варіанту. Альтернативний варіант створення ОТГ в Роменському районі полягає у створенні міської ОТГ м. Ромни та ще 3-х ОТГ:

1) Плавинищенська ОТГ (Артюхівська, Басівська, Великобубнівська, Волошнівська, Галківська, Глинська, Гришинська, Дібрівська, Довгополівська, Коржівська, Малобубнівська, Миколаївка, Новогребельська, Плавинищенська, Ріпчанська, Рогинська, Смілівська, Сулимівська, Хмелівська, Хоминцівська, Ярошівська сільські ради);

2) Андріяшівська ОТГ (відповідає затвердженому перспективному плану);

3) Пустовійтівська ОТГ (Бобрицька, Зарудянська, Перехрестівська, Погожокриницька, Пустовійтівська сільські ради) з можливістю та перспективою подальшого приєднання до м. Ромни.

У таблиці, наведеній нижче, представлено детальний обрахунок фінансової спроможності цієї конфігурації ОТГ району, для реалізації якої необхідно внести зміни в перспективний план. Обрахунок фінансової спроможності цього варіанту здійснено фахівцями фінансового управління Роменської ОДА на базі звітів громад за 2017 рік.

Таблиця 3.5 - Обрахунок фінансової спроможності територіальних громад роменського району (варіант для внесення змін у перспективний план, в тис. грн)

ОТГ	населення станом на 01.01. 2017р., чол.	Річний обсяг надходжень власних доходів, які зараховувалися до сільського бюджету	Розподіл річного обсягу надходжень ПДФО (раніше районний бюджет)	Разом власних надходжень громад	Міжбюджетні трансферти		Міжбюджетні трансферти, на делеговані державою повноваження	ВСЬОГО ДОХОДІВ НОВОСТВОРЕНОЇ ГРОМАДИ	Залишки коштів на 1.01.2018	РАЗОМ ФІНАНСОВИЙ РЕСУРС (доходи + залишки)	ВСЬОГО ВИДАТКІВ НОВОСТВОРЕНОЇ ГРОМАДИ	ВИДАТКИ, які раніше здійснювалися із районного бюджету					ВИДАТКИ ЯКІ ЗДІЙСНЮВАЛИСЯ ІЗ СІЛЬСЬКОГО БЮДЖЕТУ (Базальний фонд)
					Базова дотація	Медична субвенція (40%)						Освітня субвенція	ОСВІТА	КУЛЬ-ТУРА	СОЦ. ЗАХИСТ	ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я	
Плавинищенська	20 298	52 748,2	31 202,3	8395 0,5	3 930,8	6 470,6	27 373,3	1217 25,2	106 85,7	1324 10,9	1210 79,8	5527 3,4	253 0,1	516 9,1	1051 8,0	567,1	47 022,1
Андріяшівська	6 186	14 351,6	14 796,8	2914 8,4		1 972,0	10 979,2	4209 9,6	1 225,1	4332 4,7	4133 0,4	1988 7,1	162 7,4	171 2,6	3 915,5	231,1	13 956,7
Пустовійтівська	6 248	14 266,7	13 493,7	2776 0,4		1 991,7	12 086,5	4183 8,6	1 743,8	4358 2,4	4044 3,1	1841 5,2	932,9	170 7,5	5 689,3	294,4	13 403,9
ВСЬОГО РАЙОН	32 732	81 366,5	59 492,8	1408 59,3	3 930,8	10 434,4	50 439,0	2056 63,5	136 54,6	2193 18,1	2028 53,3	9357 5,7	509 0,4	858 9,2	2012 2,7	109 2,6	74 382,7

На рис.3.11 наведена оцінка фінансової спроможності ОТГ Роменського району (для зміни перспективного плану)

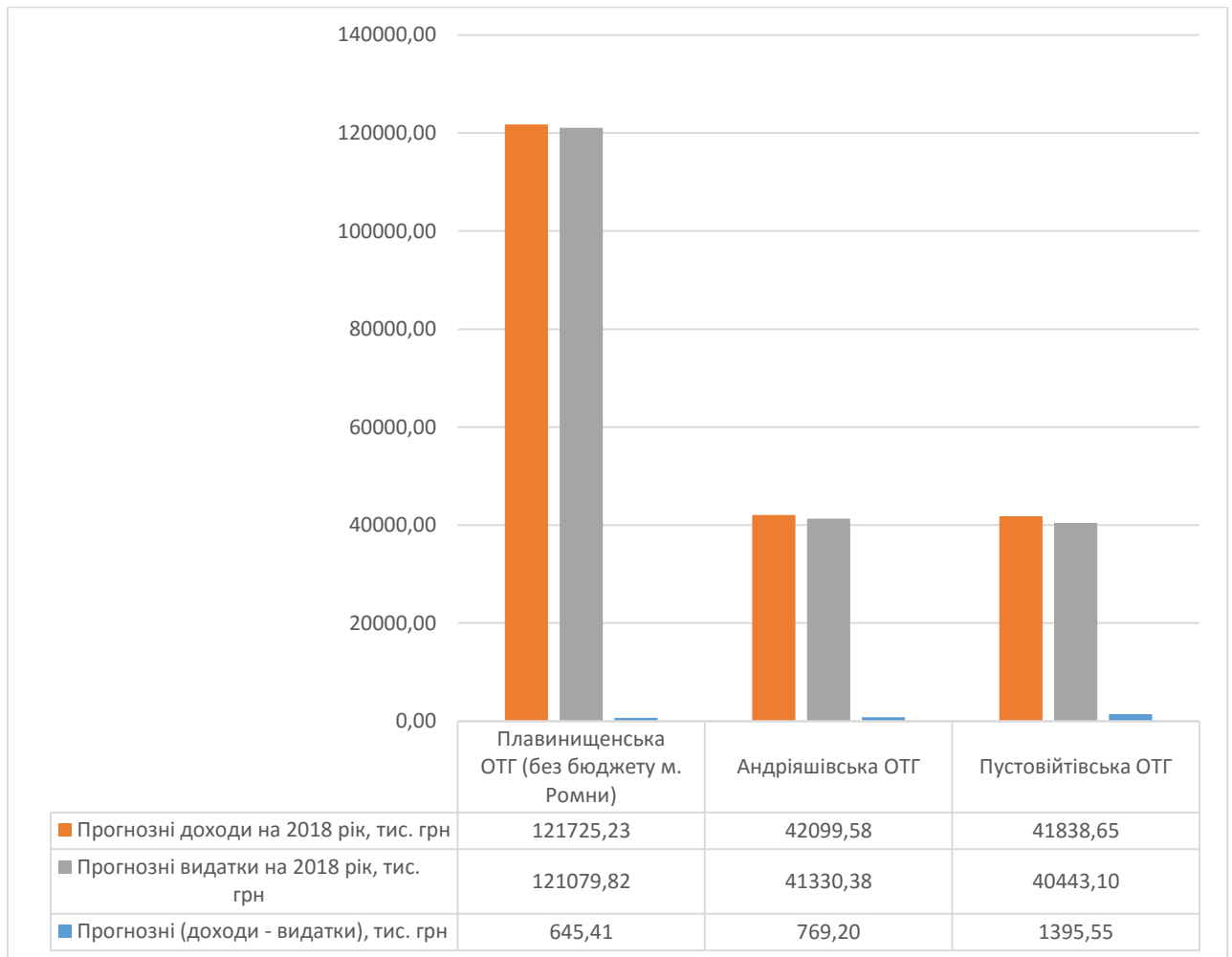


Рисунок 3.11 - Оцінка фінансової спроможності ОТГ Роменського району (для зміни перспективного плану)

Наведені таблиця і діаграма засвідчують фінансову спроможність громад варіанту, що є альтернативним затвердженому перспективному плану.

Можемо зробити висновок, що у Роменському районі є мінімум 2 продуманих варіанти створення фінансово спроможних ОТГ. Це гарний результат, оскільки там де є альтернатива має підвищуватися якість рішень, що приймаються. Потрібно аналізувати не тільки фінансові показники, а й інші характеристики, що вказані у методиці КМУ №214 створення спроможних громад. Зокрема необхідно брати до уваги:

- ✓ історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні та інші особливості розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- ✓ доступність соціальних послуг для населення (медицина, освіта, безпека тощо) в теперішньому і в майбутньому;
- ✓ вплив на розвиток бізнесу громад (досвід засвідчує ефективність створення ОТГ навколо виробничих кластерів);
- ✓ можливості сталого розвитку утворених територіальних одиниць (без шкоди для майбутніх поколінь).

Важливим, на нашу думку, є також баланс можливостей новостворених ОТГ: щоб не виникла ситуація, коли доходи однієї ОТГ в разі перевищували доходи громади-сусіда. Це буде негативно відбиватися на розвитку обох територіальних спільнот.

Крім того, потребує уваги ситуація з визначенням місця знаходження головної садиби ОТГ. Маємо на сьогодні негативний досвід реформи, коли управлінські структури розміщується не в головних садибах (бо вони для цього не мають відповідної інфраструктури, чи за суб'єктивними рішеннями керівництва), а навіть поза межами ОТГ в районних чи обласних центрах, що не є кращим варіантом для місцевого розвитку. Зокрема викликає питання близькість головних садиб у другому розглянутому варіанті створення ОТГ: від с. Плавинище до м. Ромни шляхом всього 8,5 км.

3.3 Оцінка фінансових ресурсів ринку послуг первинної медицини в ОТГ

Розглянемо реформування первинної ланки медичної допомоги в м. Суми. 20 грудня 2018 року у Сумському Центрі розвитку місцевого самоврядування відбувся круглий стіл, присвячений підсумкам реформування первинної медицини в Сумській області.

Ще у травні 2018 року Сумська область була останньою в Україні по кількості підписаних декларацій з лікарями (декларації на той час підписали

лише 5,1% населення), а в середині грудня 2018 року Сумщина вже ввійшла в десятку кращих областей України за цим показником (декларації підписали біля 70% населення області (712 тис. декларацій) при середньому показнику по Україні у 55%). Важлива роль у цьому процесі належить прогресу медичної галузі м. Суми, тому основна увага під час проведення круглого столу була приділена результатам реформування первинної медицини у м. Суми та урокам цього досвіду для ОТГ Сумської області.

Структура закладів первинної медичної допомоги в м. Суми. Реформа первинної медицини спрямована на підвищення якості надання медичних послуг населенню, що неможливо зробити без зміни принципів і підходів до фінансування галузі. У всьому світі лікарі є одними з найбільш оплачуваних професій і їх зарплата залежить саме від якості надання послуг населенню. Відповідно до фінансового механізму реформи за кожного підписаного пацієнта медичний заклад, в якому працює лікар отримує не 240 грн. на рік (як це було за попереднього фінансування за допомогою спеціальної медичної субвенції), більше: від базової ставки капітації у 370 грн. за пацієнта віком від 18 до 39 років, до 1480 грн. за дитину віком до 5 років. Якщо усереднити вікову структуру населення то розмір потенційних коштів за одного пацієнта складає приблизно 570 грн. на рік. Тобто кожний пацієнт, який не підписав декларацію з лікарем сімейної медицини у м. Суми зменшує суму фінансування медичної галузі міста на 330 грн. Не складно вирахувати такий потенційний варіант, що якби у першу хвилину (до 1 липня 2018 року) вдалося підписати все населення м. Суми (267,5 тис. жителів), то у 3-му кварталі 2018 року медична галузь м. Суми отримала б близько 22 млн. грн. додаткових фінансових ресурсів від Національної служби здоров'я України.

Фінансові стимули для входження в реформу були, проте однією з основних причин «гальмування» на першій стадії реформи стала наявна

структура первинної медичної галузі у м. Суми, яка була нерозривно пов'язана зі вторинною ланкою медичної допомоги.

28 лютого 2018 року Сумська міська рада прийняла рішення про створення в Сумах двох комунальних некомерційних підприємств - Центрів медико-санітарної допомоги, з якими Національна служба здоров'я України (НСЗУ) пізніше укладе договори про співпрацю. Перший центр утворився шляхом перетворення третього центру первинної медико-санітарної допомоги (що знаходився у 3-й міській поліклініці) в Перший центр медико-санітарної допомоги. Тут було не так багато складностей, оскільки в цьому випадку код установи юридично не змінюється. Відповідно комунальне неприбуткове підприємство «ЦПМСД №1 м. Суми» стартувало раніше і ще у першу хвилю реформи почало підписувати декларації з пацієнтами, проте договір з НСЗУ укласти у першу хвилю реформи не вдалося.

На рисунках 3.12 і 3.13 представлено процес формування структури КНП «ЦПМСД №1 м. Суми»:

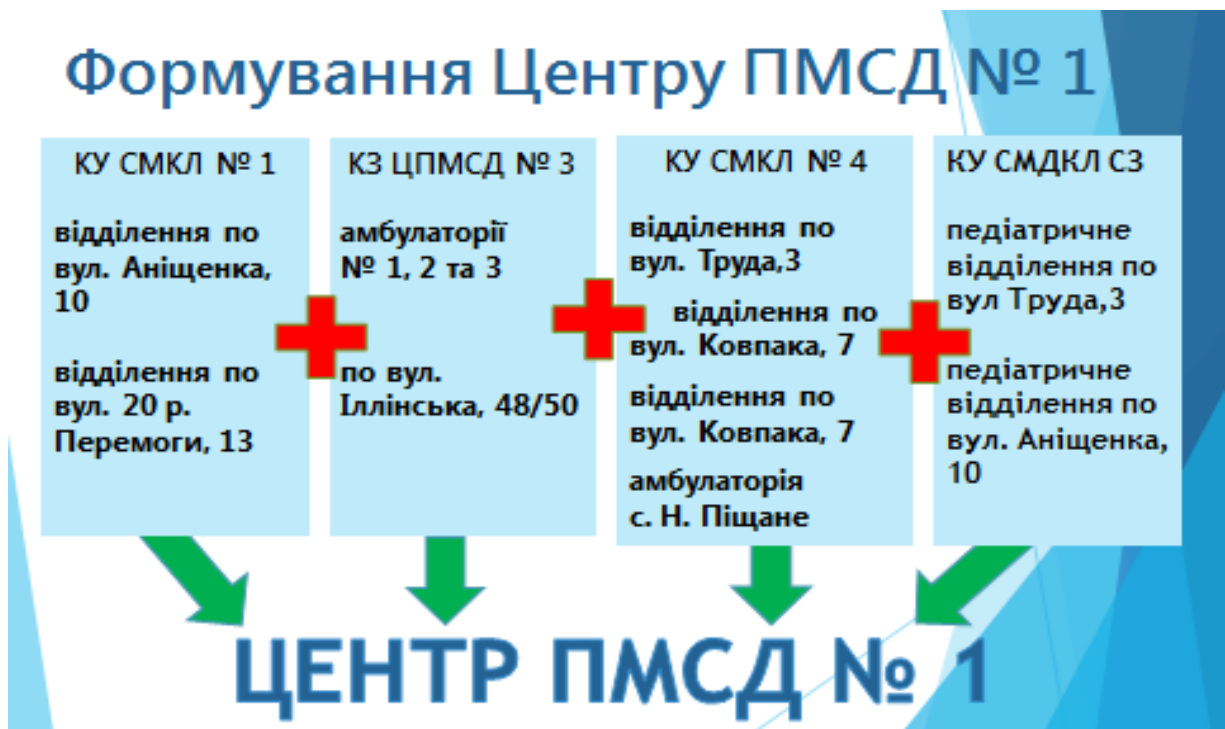


Рисунок 3.12 – Процес формування структури КНП «ЦПМСД №1 м. Суми»

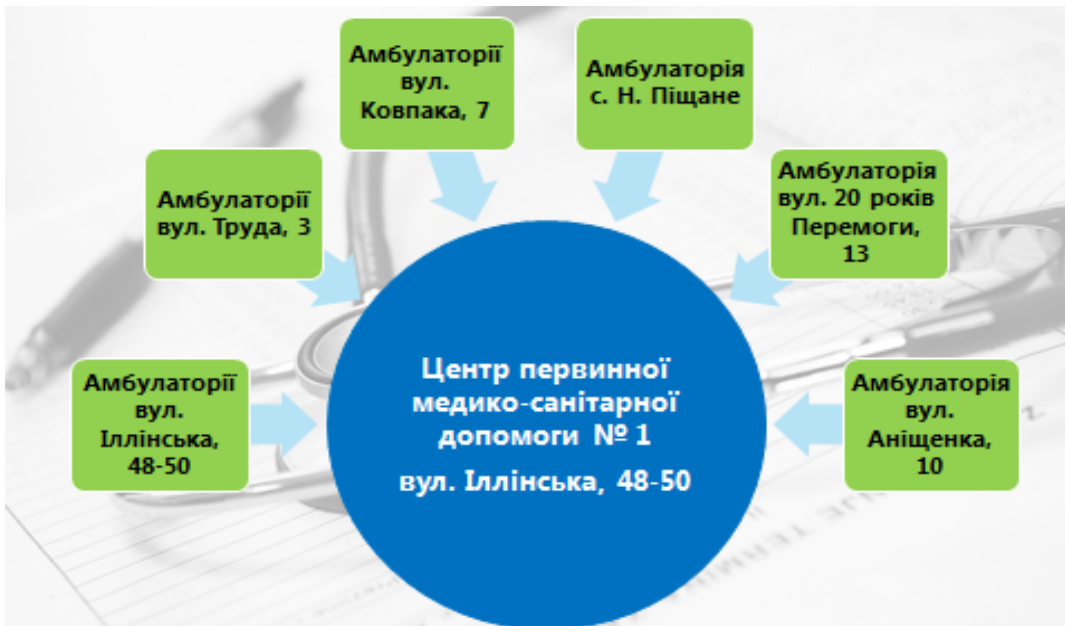


Рисунок 3.13 – Сучасна структура КНП «ЦПМСД №1 м. Суми»

Ситуація зі створення другого центру первинної медико-санітарної допомоги у м.Суми була складнішою, оскільки його довелося створювати з нуля шляхом виділення підрозділів первинної медицини з різних медичних установ у цьому районі міста і їх об'єднання у нову структуру. Ця процедура потребувала більшого часу. На рисунках 3.14 і 3.15 представлено цей процес.



Рисунок 3.14 – Процес формування структури КНП «ЦПМСД №2 м. Суми»

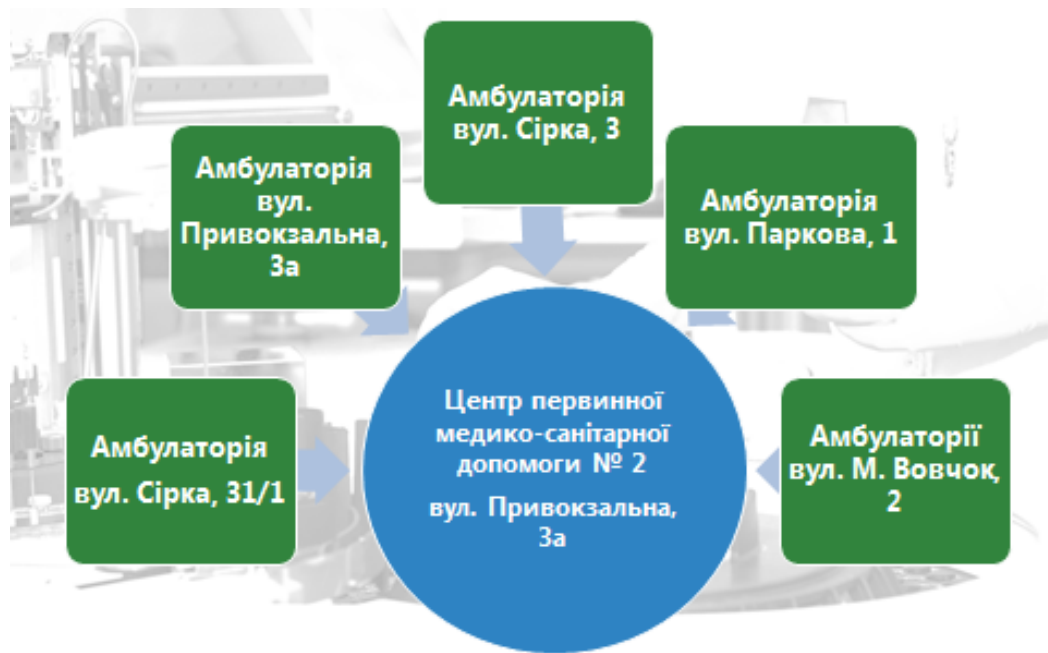


Рисунок 3.15 – Сучасна структура КНП «ЦПМСД №2 м. Суми»

На рисунку 3.16 схематично представлено поділ м. Суми на райони обслуговування двох КНП (цей поділ є умовним, за критерієм територіальної близькості, оскільки кожен громадянин вільний у виборі сімейного лікаря).

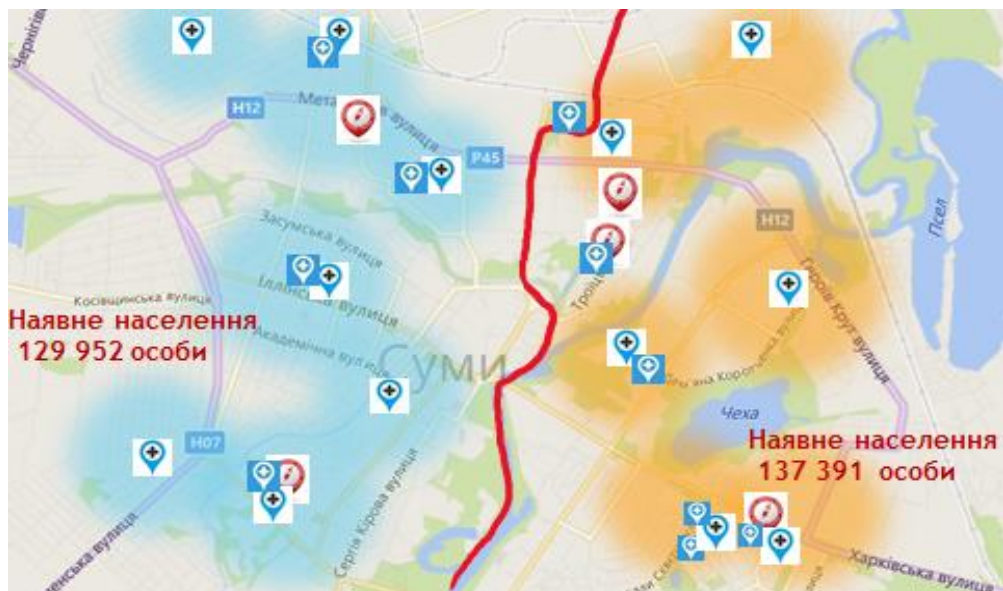


Рисунок 3.16 - Схема поділу м. Суми за територіями обслуговування КНП

Відповідно до представленої на рисунках 2-5 структури комунальним некомерційним підприємствам міста «ЦПМСД №1 м. Суми» і «ЦПМСД №2 м. Суми» вдалося протягом 2-3 кварталів 2018 року не тільки отримали необхідні ліцензії і підписали договір з НСЗУ для отримання коштів уже починаючи з 4 кварталу 2018 року, але і продемонструвати досить швидкі темпи підписної кампанії.

Фінансове забезпечення закладів первинної медицини. Утворені комунальні некомерційні підприємства КНП «ЦПМСД №1 м. Суми» і КНП «ЦПМСД №2 м. Суми» є окремими господарськими одиницями, що ведуть тепер свою діяльність згідно господарського, а не бюджетного кодексів. Це означає, що підприємства можуть виплачувати будь який розмір зарплати лікарям і довільно вести свою господарську діяльність не обмежуючи себе нормами бюджетного законодавства використовуючи кошти НСЗУ, які вони отримують відповідно до укладених з населенням декларацій. Проте, зважаючи на важливість діяльності цих підприємств для нормальної життєдіяльності міста, міська рада має покривати їх комунальні платежі, всі інші витрати, що стосуються розвитку залежать вже від рішень міської ради. На першому етапі становлення КНП міська влада допомогла забезпечити табеля оснащення медичних закладів та придбати необхідну комп'ютерну техніку. Було придбано 30 комп'ютерів та 146 ноутбуків на суму 3037908,00 грн., багатофункціональні пристрої на суму 284460,00 грн., прокладено локальні мережі та забезпечено доступ до інтернету на суму 808616,5 грн. Заклади були підключені до медичної інформаційної системи. На 2019 рік у бюджеті міста теж закладені кошти на розвиток КНП первинної медичної ланки (3 млн. грн.), проте підприємства повинні орієнтуватися на власні зароблені кошти, перш за все на кошти НСЗУ за підписаних пацієнтів. На рисунку 3.17 представлена статистика підписаних декларацій КНП м. Суми станом на 16 грудня 2018 року.

місто СУМИ

Станом на **16.12.2018****151**Приріст
за день
16.12**5 371**Приріст
за тиждень,
10.12 - 16.12**10 637**Приріст
за місяць,
Грудень**183 364**Діючих декларацій,
всього**192**

Лікарів в системі

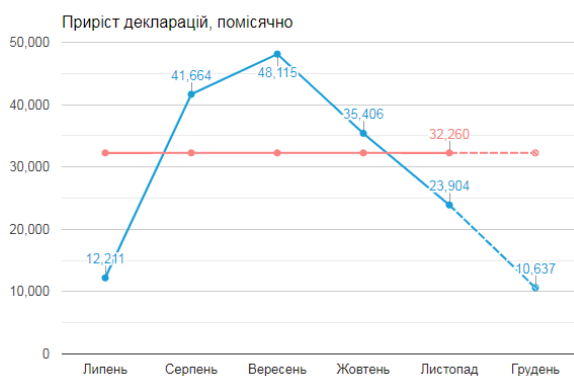
955,0Середня кількість декларацій
на лікаря**15**Декларацій всього
на перевірці НСЗУ**6 275**Всього розірваних
декларацій

Рисунок 3.17 – Динаміка приписної кампанії у м. Суми

Відповідно до представлених на рисунку даних станом на 16.12.2018 року КНП м. Суми укладено 183364 декларацій, що складає близько 70% населення. Середня кількість декларацій на лікаря складає 955 пацієнтів (при 192 лікарях). У той же час статистика показує скорочення щомісячного приросту в укладання декларацій, що свідчить про досягнення певної точки насичення. Не секрет, що багато жителів міста приписані за міською адресою (обраховуються медичною статистикою), проте реально у місті не живуть (тому підписати з ними декларацію досить складно).

Статистика укладених декларацій жителями м. Суми по віковим групам представлена на рисунку 3.18. Ця статистика крім всього іншого демонструє тенденцію до старіння населення міста.

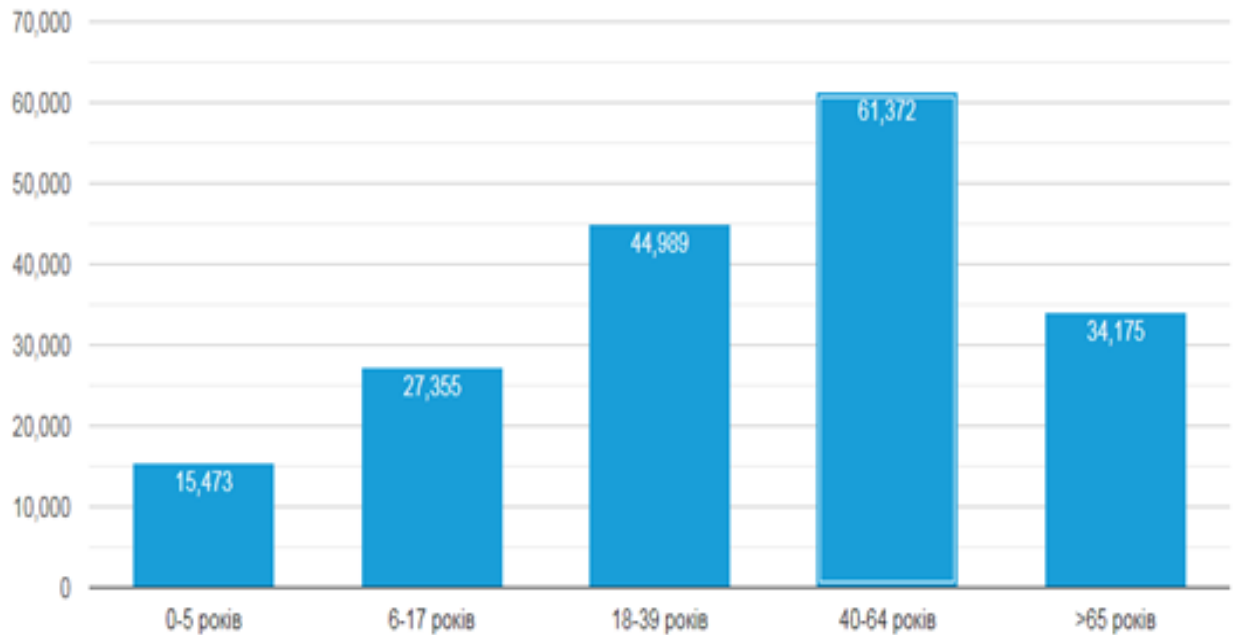


Рисунок 3.18 – Кількість декларацій по віковим групам станом на 16.12.2018 р.

На рисунку 3.19 показано кошти, які в 4 кварталі 2018 року КНП «ЦПМСД №1 м. Суми» та КНП «ЦПМСД №2 м. Суми» мали отримати відповідно до укладених 15 серпня 2018 року договорів з НСЗУ.



Рисунок 3.19 – Фінансування НСЗУ на 4 квартал 2018 року

Суми коштів, представлені на рисунку 3.19, свідчить про кількість укладених з населенням договорів на середину серпня 2018 року. На середину грудня 2018 року кількість підписаних договорів була вже більшою, і сума надходжень по «зеленому списку» для обох КНП представлена в таблиці 3.6.

Таблиця 3.6 – Розрахунок надходжень по «зеленому» списку для КНП с. Суми (станом на 16.12.2018 р.)

Категорія населення	Кількість (осіб)	%	Вікові коефіцієнти	Капітаційна ставка, грн.	Надходження, грн. («зелений список»)	Доля категорії в надходженнях
0-5 років	15 473	8,44%	4	1480	5725010	20,02%
6-17 років	27 365	14,92%	2,2	814	5568777,5	19,48%
18-39 років	44 989	24,53%	1	370	4161482,5	14,56%
40-65 років	61 372	33,47%	1,2	444	6812292	23,83%
65 + років	34 174	18,64%	2	740	6322190	22,11%
Загалом	183 373	100,00%			28589752	100,00%

Для такої кількості підписаного населення НКП м. Суми мають отримати ще по «червоному» списку на квартал 60 грн. на кожного мешканця (240 грн. на рік за кожного мешканця, з яким ще не підписано декларацію), з яким угоду ще не укладено: $(267343 - 183373) * 240 / 4 = 5038200$ грн.

Відповідно, по зеленому і по червоному списку КНП с. Суми станом на 16.12.2018 р. мають вже отримувати по договору з НСЗУ $28589752 + 5038200 = 33627952$ грн. на 1 квартал 2019 року.

Максимальна сума коштів при актуальних ставках капітації, яку теоретично можуть отримувати КНП с. Суми від НСЗУ, якщо зможуть підписати 267343

осіб (кількість жителів міста відповідно до медичної статистики), складе близько 38 млн. грн. на один квартал, або близько 152 млн. грн. на рік.

Відповідна робота по підписанню пацієнтів продовжується і поки писався цей матеріал тільки за 4 дні з 16 по 20 грудня 2018 року було вже підписано 185 397 декларацій, тобто приріст складає більше 500 декларацій щоденно.

Перспективи розвитку первинної медицини в м. Суми. Починаючи з 2 кварталу 2018 року необхідно відмітити ефективну роботу не тільки самих медичних закладів та місцевої влади, що опікується розвитком медицини, але і інших організацій (зокрема і Сумського ЦРМС), що опікуються реалізацією медичної реформи.

Завдяки злагодженій роботі усіх зацікавлених сторін у 2 півріччі 2018 року м. Суми вдалося подолати відставання першої половини року і вийти в лідери реалізації реформи серед міст обласного значення

Фінансування первинної медичної допомоги в місті в 4 кварталі 2018 року зросло на 40% (рисунок 3.20).



Рисунок 3.20 – Динаміка фінансування первинної медичної допомоги у м. Суми у 2 півріччі 2018 року

Отримані від НСЗУ кошти дозволили не тільки зберегти штат медичних працівників, але й суттєво підвищити їх заробітну плату (середня зарплата лікаря становить близько 15000 грн.).

У 2019 році у міському бюджеті заплановані кошти на розвиток КНП первинної медицини з метою підвищення якості надання медичних послуг (рисунок 3.21).



Рисунок 3.21 – Кошти бюджету м. Суми на розвиток первинної медицини

Якщо ж говорити про розвиток ринку надання медичних послуг первинного рівня в цілому, то необхідно відмітити зростання інтересу до цього ринку приватних закладів. Крім 2-х комунальних підприємств угоди з НСЗУ уже уклали декілька приватних закладів, зокрема товариство з обмеженою відповідальністю «Медея Суми», приватне підприємство «Флоріс-С» та декілька інших. На сьогодні їх доля на ринку невелика (підписано близько 2%), проте тенденція така, що їх кількість буде зростати створюючи реальну конкуренцію комунальним медичним закладам. Зростання конкуренції, як відомо, має призвести до підвищення якості

надання медичних послуг і виживання найбільш ефективних медичних закладів.

Розглянемо стан та перспективи реформування первинної ланки медичної допомоги в Кролевецькому районі. 23 жовтня 2018 року радник з фінансів Сумського ЦРМС відвідав з консультаційним візитом Кролевецький районний центр первинної медико - санітарної допомоги, який наразі завершує процедуру автономізації і з наступного місяця вже має працювати як комунальне некомерційне підприємство. У фінансовому плані для керівництва цього закладу це змінює досить багато: тепер у своїй діяльності воно більше регулюватиметься не Бюджетним, а Господарським кодексом. Тому існує багато нових, але важливих для закладу питань: Яку зарплату можна встановити лікарям і медсестрам? За які кошти купувати медикаменти на невідкладну допомогу? Хто компенсуватиме витрати на медикаменти для пільгових категорій? За які кошти робити поточний і капітальний ремонт? За які кошти оплачувати енергоносії? та ін. Всі ці питання були обговорені із заступником головного лікаря з економічних питань Камінською Світланою Сергіївною та головним бухгалтером Худенко Ніною Григорівною. Правильно задані питання і відповіді на них допоможуть підприємству надолужити час і повноцінно вступити в медичну реформу з нового року. Наразі лікарі закладу активно укладають угоди з місцевим населенням: станом на 23.10.2018 р. укладено 16437 угод, що складає приблизно 45% від їх потенційної кількості.

Кількість підписаних угод за існуючий резерв представлено в таблиці 3.7.

Таблиця 3.7 – Стан підписної кампанії для Кролевецький районного центру медико-санітарної допомоги

Вікові групи	План	Укладено договорів (станом на 23.10.18 р.)	Резерв
0-5	1 759	966	793
6-17	3 798	1 959	1 839
18-39	10 829	3 122	7 707
40-64	13 741	6 517	7 224
65 ...	7 434	3 873	3 561
	37 561	16 437	21 124

Можна поррахувати скільки коштів від Національної служби здоров'я України отримає заклад у разі підписання відповідної угоди з НСЗУ при такій кількості підписаного населення:

Сума надходжень тільки по «зеленому» списку для такої кількості підписаних декларацій на 4 квартал 2018 року мала б складати 2484753,5 грн. (таблиця 3.8). В середньому 604 грн. у рік на 1 мешканця ($2484753,5 / 16437 * 4$).

Таблиця 3.8– Розрахунок потенційних надходжень по «зеленому» списку для Кролевецького районного центру первинної медико-санітарної допомоги (станом на 23.10.2018 р.)

Категорія населення	Кількість	%	Вікові коефіцієнти	Капітальна ставка, грн.	Надходження, грн. («зелений» список)	Доля категорії в надходженнях, %
1	2	3	4	5	6	7
0-5 років	966	5,88	4	1480	357420	14,38

Продовження таблиці 3.8

1	2	3	4	5	6	7
6-17 років	1 959	11,92	2,2	814	398656,5	16,04
18-39 років	3 122	18,99	1	370	288785	11,62
40-65 років	6 517	39,65	1,2	444	723387	29,11
65+ років	3 873	23,56	2	740	716505	28,84
Загалом	16 437	100,0 0			2484753,5	100,00

Крім того Кролевецький районний центр первинної медико - санітарної допомоги (коли стане КНП і укладе відповідну угоду з НСЗУ) має ще по «червоному» списку отримати на квартал 60 грн. на кожного мешканця (240 грн. на рік за кожного мешканця, з яким ще не підписано декларацію), з яким угоду ще не укладено: $21124 * 240 / 4 = 1267440$ грн.

Відповідно, якщо виходити з кількості укладених декларацій з пацієнтами станом на 23.10.2018 року, Кролевецький районний центр первинної медико-санітарної допомоги на 4 квартал 2018 року міг отримати $2484753,5 + 1267440 = 3752193,5$ грн. Так стає зрозумілим ціна часу, за який можна було б укласти договори і отримати додаткові кошти від НСЗУ.

При підписанні ж угод з усіма мешканцями на території обслуговування Кролевецького районного центру первинної медико-санітарної допомоги, при ставках капітації 2018 року заклад може отримувати близько 5350000 грн. щоквартально.

Можна порівняти цю суму з сумою медичної субвенції, яку отримує на 4 квартал 2018 року даний медичний заклад: 1695800 грн. від Кролевецької ОТГ та 925000 грн. від Кролевецького району. Тобто обсяг медичної субвенції у 2 рази менша від потенційних коштів НСЗУ.

Перспективи розвитку закладу первинної медицини. На діяльність Кролевецького районного центру первинної медико-санітарної допомоги впливає перебіг реформи децентралізації в Кролевецькому районі, який за перспективним планом мав перетворитися в єдину ОТГ. Причинами цього є центральне розташування м. Кролевець в районі, низька щільність проживання населення в районі та відсутність інших населених пунктів, що могли б стати потенційними центрами об'єднаних територіальних громад. Станом на жовтень 2018 року створена Кролевецька ОТГ, проте вона включає окрім м. Кролевець тільки 2 села Кролевецького району. 37561 жителів Кролевецького району розподілені таким чином: 24612 жителів проживають в Кролевецькій ОТГ, решта – 12949 жителів – у Кролевецькому районі.

Кролевецький районний центр первинної медико-санітарної допомоги на сьогодні має занадто (порівняно з іншими подібними районними закладами) розгалужену структуру – 33 підрозділи, і, відповідні «роздуті» штати, що ставить багато питань щодо оптимізації його діяльності в майбутньому. Проблемою є також те, що 90% терапевтів закладу пенсійного віку. Це може бути проблемою щодо мотивації більш ефективної роботи медичного персоналу закладу.

Тенденція створення комунальних некомерційних закладів первинної медицини, що розташовані на території районних центрів така, що їх засновниками стають ОТГ, а не райони. Проте в Кролевецькому районі це питання залишається не вирішеним і вирішується скоріше в напрямі створення районного КНП.

У такій ситуації, коли ОТГ не буде засновником закладу, вони не матиме дієвих механізмів впливу на його діяльність і, як наслідок, не матиме мотивації щодо додаткового фінансування закладу, особливо інвестиційного. У такому випадку у керівництва ОТГ можуть виникнути мотиви пошуку інших шляхів забезпечення якісної медичної допомоги населення ОТГ, зокрема розвитку приватної медицини. Тим більше в м. Кролевець

знаходиться приватна клініка ТОВ «Мій лікар», яка уклала договір з НСЗУ ще у першій хвилі медичної реформи (єдина на всю Сумську область). У цій клініці станом на жовтень 2018 року працює тільки 1 педіатр і 1 терапевт, і, зрозуміло, що її потужність недостатня для обслуговування усіх мешканців м. Кролевець. Проте клініка розвивається, з листопада на роботу в ній виходить сімейний лікар, а, головне, - вона є оптимізованою з точки зору штату працівників та мешканці, що в ній обслуговуються, задоволені якістю надання медичних послуг.

Ця конкуренція між комунальним і приватним медичним закладом може бути вигідною для споживачів медичних послуг, оскільки має підштовхувати більш потужний районний заклад первинної медицини до швидких змін. Інакше комунальний заклад почне втрачати не тільки кошти НСЗУ, але й своїх клієнтів, що матиме для нього більш негативні наслідки в майбутньому.

Розглянемо стан та перспективи реформування первинної ланки медичної допомоги в Краснопілльській ОТГ. 16 жовтня 2018 року радник з місцевих фінансів Сумського ЦРМС Петрушенко Юрій відвідав з консультаційним візитом Краснопілльську територіальна громада Краснопілльського району Сумської області. Метою візиту була зустріч з керівництвом Краснопілльського районного центру первинної медико-санітарної допомоги з приводу протікання реформи первинної медичної допомоги в Краснопілльській ОТГ.

Краснопілльська ОТГ була утворена у квітні 2017 року внаслідок об'єднання смт. Краснопілля – районний центр (населення 8905 чол.), смт. Угроїди (2360 чол), сіл Чернеччина (1142 чол.), Хмелівка (740 чол.), Самоївка (1437 чол.), Осоївка (1389), Михайлівка (159 чол.), Михайлівське (551 чол.), Новодмитрівка (242 чол.), Таратутине (74 чол.), Гапонівка (2 чол.), Мозкове (156 чол.), Ясенюк (94 чол.), Веселе (160 чол.), Виднівка (58 чол.), Лозове (162 чол.), Глибне (473 чол.), Хвойне (19 чол.), Марченко (6 чол.), Наумівка (447 чол.), Думівка (106 чол.), Окіл (36 чол.), Петрушівка (171 чол.), Воропай (1 чол). Всього населення ОТГ складає близько 16200.

Первинну медичну допомогу в Краснопільській ОТГ забезпечує Краснопільський районний центр первинної медико-санітарної допомоги, який знаходиться у власності Краснопільської районної ради і крім Краснопільської ОТГ обслуговує також села, що не ввійшли в ОТГ: Покровську, Грабовську, Рясне, Мезенівську, Бранцівську, Славгородську сільські ради (у сумі приблизно 6000 мешканців). Відповідно всього Краснопільський районний центр первинної медико-санітарної допомоги обслуговує близько 22000 чоловік населення. Населення всього Краснопільського району складає близько 28000 чоловік, але решта 6000 чол. – це населення ще однієї ОТГ району – Миропільської, що має свій заклад первинної медицини, і 2-х сіл (Великого та Малого Бобрика), що ввійшли до складу Верхньосироватської ОТГ Сумського району і отримують медичні послуги в закладі цієї ОТГ.

Структурний склад (амбулаторії загальної практики сімейної медицини, селищні лікарські амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти та фельдшерські пункти) Краснопільського районного центру первинної медико-санітарної допомоги представлено в таблиці 3.9.

Таблиця 3.9 – Структурний склад Краснопільського районного центру первинної медико-санітарної допомоги та віковий розподіл населення по підрозділам

	Вік	0-5	6-17	18-39	40-64	65+	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8
1	СЛА смт Краснопілля	469	1394	2652	1938	803	7256
2	ФАП с. Покровка	22	64	200	228	103	617
3	ФП с. Веселе	5	11	21	38	33	108
4	ФП с. Михайлівське	10	47	88	129	113	387

Продовження таблиці 3.9

1	2	3	4	5	6	7	8
5	ФП с. Новодмитрівка	1	11	22	41	43	118
6	ФП с. Хмелівка	22	56	102	152	63	395
7	АЗПСМ смт Краснопілля	106	211	640	592	278	1827
8	СЛА смт Угроїди	83	215	788	655	438	2179
9	ФП с. Тур'я	26	50	139	169	78	462
10	ФП с. Наумівка	17	52	38	152	103	362
11	АЗПСМ с. Мезенівка	55	69	229	350	147	850
12	ФАП с. Бранцівка	8	24	128	133	53	346
13	ФП с. Новоолександрівка	3	8	35	48	25	119
14	АЗПСМ с. Рясне	49	88	201	234	140	712
15	ФАП с. Грабовське	50	71	181	198	106	606
16	ФП с. Лісне	18	54	73	90	60	295
17	АЗПСМ с. Самотоївка	70	159	365	542	255	1391
18	ФП с. Глибне	19	47	142	148	70	426
19	АЗПСМ с. Осоївка	20	66	183	179	120	568
20	ФП с. Осоївка	20	62	205	201	81	569
21	АЗПСМ с. Славгород	39	83	180	279	114	695
22	ФП с. В.Пожня	7	26	37	52	40	162
23	ФП с. Порозок	10	49	88	148	89	384
24	АЗПСМ с. Чернеччина	46	107	314	344	151	962
25	ФП с. Мозкове	5	18	23	49	24	119
	РАЗОМ	1180	3042	7074	7089	3530	21915

Реформа первинної медичної допомоги в ОТГ. В перший рік існування Краснопільської ОТГ у новому форматі за допомогою фахівців Сумського ЦРМС була розроблена і затверджена стратегія розвитку громади, в якій чільне місце займає і підвищення якості охорони здоров'я населення. Зокрема в Стратегії розвитку Краснопільської громади є пункт «Оптимізація і доступність надання послуг у сфері охорони здоров'я» у якому зокрема відзначається необхідність вирішення проблеми облаштування квартир для молодих лікарів.

Відповідно до вимог медичної реформи заклади первинної медичної ланки на території Краснопільської ОТГ були включені у склад новоствореного комунального некомерційного підприємства Краснопільської районної ради «Краснопільський районний центр первинної медико санітарної допомоги» (КНП «Краснопільський РЦПМСД»). На теперішній час завершено процес автономізації цього закладу, визначено його керівництво, підписано декларації приблизно з 70% населення, укладено угоду з Національною службою здоров'я України, розроблено колективний договір з відповідними правилами внутрішнього розпорядку.

Такого результату вдалося досягти шляхом вдалої підписної кампанії під час другої хвилі реформи: так, було створено новий сучасний сайт КНП, рекламна кампанія «від дверей до дверей» в якій брали участь медсестри і лікарі, розроблені плакати з резюме лікарів, до яких могли записуватися пацієнти.

Відповідно до договору з НСЗУ від 15 серпня 2018 року КНП «Краснопільський РЦПМСД» на 4 квартал 2018 року отримає 550 321, 82 гривень. У той же час сторони можуть час від часу переглядати ціну договору з внесенням відповідних змін до нього. Це важливо для підприємства, оскільки підписна кампанія триває, і якщо зміни в договір будуть вноситися щомісячно відповідно до кількості підписаних декларацій з населенням, то КНП зможе отримати до кінця року і значно більшу суму.

Відповідно до договору станом на 1 січня 2018 року кількість наявного населення на території обслуговування надавача (відповідного комунального закладу охорони здоров'я) становила 5 870 осіб. Варто відзначити, що ця кількість явно не відповідає межах обслуговування КНП в Краснопільському районі разом з ОТГ (21915 чоловік в таблиці 1), тому її доречно було б уточнити, для того щоб не мати проблем з коштами по червоному списку.

Договір КНП з НСЗУ укладався в середині серпня 2018 року і станом на 15 жовтня 2018 року вже було підписано більше декларацій з жителями, ніж було обраховано в ньому, а саме 14976 пацієнтів.

Сума надходжень тільки по «зеленому» списку для такої кількості підписаних декларацій на 4 квартал 2018 року мала б складати 2218686,5 грн. (таблиця 3.10). В середньому 592 грн. у рік на 1 мешканця ($2218686,5/14976*4$).

Таблиця 3.10 – Розрахунок надходжень по «зеленому» списку для КНП «Краснопільський РЦПМСД» (станом на 15.10.2018 р.)

Категорія населення	Кількість	%	Вікові коефіцієнти	Капітальна ставка, грн.	Надходження, грн. («зелений» список)	Доля категорії в надходженнях, %
0-5 років	831	5,55	4	1480	307470	13,86
6-17 років	1 956	13,06	2,2	814	398046	17,94
18-39 років	3 417	22,82	1	370	316072,5	14,25
40-65 років	5 753	38,41	1,2	444	638583	28,78
65+ років	3 019	20,1	2	740	558515	25,17
Загалом	14 976	100,00			2218686,5	100,00

Крім того НКП має ще по «червоному» списку отримати на квартал 60 грн. на кожного мешканця (240 грн. на рік за кожного мешканця, з яким ще не підписано декларацію), з яким угоду ще не укладено: $(21915 - 14\ 976) * 240 / 4 = 416340$ грн.

Відповідно, якщо виходити з кількості укладених декларацій з пацієнтами станом на 15.10.2018 року, КНП «Краснопільський РЦПМСД» на 4 квартал 2018 року має отримати не 550 321, 82 грн. (як у договорі з НСЗУ від 15 серпня 2018 року), а $2218686,5 + 416340 = 2635026,5$ грн., тобто на 2084704,18 грн. більше. Такою є ціна часу, за який можна було б укласти договори і відразу отримати додаткові кошти від НСЗУ.

При підписанні ж угод з усіма мешканцями на території обслуговування КНП «Краснопільський РЦПМСД», комунальне некомерційне підприємство при ставках капітації 2018 року може отримувати близько 3000000 грн. щоквартально. Відповідно не потрапивши у першу хвилю медичної реформи КНП «Краснопільський РЦПМСД» у 3 кварталі 2018 року втратило можливість отримати від НСЗУ близько 1750000 грн. додаткових (порівняно з медичною субвенцією) коштів. Такою є ціна зволікання реформами в цьому році.

Перспективи розвитку первинної медицини. У 2017 році бюджет закладу первинної медицини у Краснопільському районі складав близько 7000000 грн., 80% з яких – медична субвенція, а 20% - доплати Краснопільського району і Краснопільської ОТГ.

На 4 квартал 2018 року КНП «Краснопільський РЦПМСД» відповідно до договору з НСЗУ отримає 550 321, 82 грн., станом на жовтень 2018 року має отримати вже 2635026,5 грн. і потенційно до кінця року може довести цю суму до 3000000 грн. на квартал.

Відповідно можна зробити висновок, що на розвиток первинної медицини громади Краснопільського району можуть отримати допомогу від НСЗУ вдвічі більшу, ніж існуюча до цього медична субвенція. Фактично отримувана сума буде дорівнювати загальній сумі власних коштів і медичної

субвенції, що спрямовувалися громадою на утримання закладів первинної медичної допомоги.

Якщо подивитися на стан первинної медицини під чим кутом зору, то відразу стають зрозумілими такі проблеми:

1. В КНП «Краснопільський РЦПМСД» наразі працюють 17 лікарів (3 терапевти, 1 педіатр, інші сімейні) для ефективного завантаження яких (1800 пацієнтів на лікаря) населення у 22000 жителів є недостатнім (станом на 15.10.2018 року середня завантаженість на лікаря становила лише 880 пацієнтів). З такою завантаженістю складно буде вийти на суттєве збільшення заробітної плати.

2. У КНП «Краснопільський РЦПМСД» працює 51 медсестра, тобто в середньому 3 медсестри на 1 лікаря, що вимагає оптимізації штату молодших медичних працівників.

3. Структурний склад КНП «Краснопільське РЦПМСД» (25 закладів) є занадто розгалуженим і витратним з точки зору свого утримання та вимагає оптимізації. Як приклад, в АЗПСМ с. Мезенівка, що обслуговує близько 1200 чоловік працює 1 лікар, 5 медсестер, 2 кочегари, 1 санітарка та 11 водій. Але головні ризики можливих проблем розвитку галузі первинної медицини в Краснопільському районі полягають навіть не в необхідності оптимізації структури чи штату КНП, а в складностях управління та фінансового забезпечення закладу, який є у підпорядкуванні районної влади, а обслуговує переважно населення Краснопільської ОТГ. При виникненні фінансових складностей (а вони обов'язково виникнуть, оскільки утримувати медичні заклади у селах, що не ввійшли в ОТГ, буде нерентабельним) керівництву Краснопільської ОТГ необхідно буде вирішувати питання фінансування первинної медицини не на своїй території.

У таких умовах логічним виглядає крок по передачі закладу із власності району у власність ОТГ з наступною доплатою, за необхідності, сіл поза ОТГ на утримання структурних закладів КНП на їх території. Або ж, як варіант,

переведення цих структурних медичних закладів на госпрозрахунок відповідно до кількості підписаних декларацій на їх території.

Іншими варіантами, якщо керівництво Краснопільської ОТГ буде незадоволене якістю надання медичних послуг КНП «Краснопільське РЦПМСД» своїм мешканцям, є створення ОТГ власного закладу первинної медичної допомоги або створення умов, щоб на територію ОТГ прийшли приватні медичні заклади.

ВИСНОВКИ

У підсумку виконання другого етапу наукового проекту «Формування науково-методичних засад забезпечення та регулювання сталого розвитку ОТГ в Україні» (2018 рік) були отримані такі наукові результати, що представляють наукову новизну дослідження:

1. Висунуто і теоретично обґрунтовано гіпотезу сестейновості розвитку ОТГ як регіональних утворень, що базується на врахуванні процесів синхронізації міжрегіональних економічних і соціальних флуктуацій та допускає можливість десинхронізації екологічних флуктуацій у межах допустимого інтервалу когерентності, що не порушує баланс соціально-економічних відносин на рівні територіальних громад.

2. Розроблено науково-методичний підхід до планування заходів фінансової політики сталого розвитку ОТГ, що передбачає: 1) здійснення самооцінки сталого місцевого розвитку; 2) визначення стратегічних пріоритетів фінансового забезпечення сталого розвитку та складання плану колективних дій для фінансування визначених пріоритетів за участі всіх стейкхолдерів; 3) систематичну оцінку ефективності заходів фінансової політики сталого місцевого розвитку на основі моніторингу динаміки капітальних активів територіальної громади, поточне коригування заходів фінансової політики.

3. Розроблено науково-методичний підхід до трансформації стратегічних цілей сталого розвитку ОТГ в процес щорічного та середньострокового бюджетного планування, що базується на програмно-цільовому методі бюджетування та врахуванні Цілей сталого розвитку в процесі стратегічного планування соціально-економічного розвитку територіальних громад. Запропонований підхід дозволяє пов'язати між собою цілі стратегічного та бюджетного планування сталого розвитку ОТГ.

4. Удосконалено науково-методичні засади формування структури фінансового забезпечення розвитку системи освіти ОТГ, що, на відміну від існуючих, базуються на концепції освіти впродовж всього життя та

передбачають визначення оптимального співвідношення бюджетного та позабюджетного фінансового забезпечення для груп освітніх послуг (базової, професійної, додаткової освіти) залежно від їх відповідності критеріям задоволення суспільних і приватних благ (характер споживання, виключність споживання, рівень конкуренції у наданні послуг, вичерпність послуг, рівень соціальної значимості тощо).

Наукові результати даного етапу проекту поглиблюють науково-методологічні підходи до формування та реалізації фінансової політики на місцевому рівні. Зокрема, вони розвивають теоретико-методичні основи партисипативної концепції фінансової політики місцевого розвитку та закладають підґрунтя до переорієнтації місцевої фінансової політики в ОТГ з пріоритетів щодо вирішення нагальних проблем місцевого розвитку до важливості досягнення довгострокових Цілей сталого розвитку.

Отримані наукові результати відрізняються від наявних вітчизняних і зарубіжних аналогів методологічним підходом до формування фінансової політики сталого розвитку ОТГ, що враховує, з одного боку, дуалістичну природу сталого розвитку територіальних громад, яка вимагає одночасного розвитку як території (виробнича та соціальна інфраструктура, відновлення природних ресурсів та ін.), так і її мешканців (людський і соціальний капітал), а з іншого боку, – суб'єктно-об'єктний характер взаємозв'язку фінансової політики на місцевому рівні та сталого розвитку ОТГ: з одного боку, фінансова політика впливає на місцевий розвиток, а з іншого – її ефективність залежить від розвиненості місцевих спільнот.

Так, зокрема, за рахунок залучення всіх стейкхолдерів до планування фінансової політики сталого розвитку територіальних громад підвищується її стійкість і довгострокова ефективність, оскільки за рахунок громадської легітимізації всі рішення стають менш залежними від інтересів органів місцевої влади.

При обґрунтуванні напрямків трансформації фінансування галузі освіти передбачається коригування комплексу форм, джерел фінансування й

інструментів фінансового регулювання виходячи з необхідності залучення стейкхолдерів різних рівнів, підвищення їх відповідальності та більш раціональне використання фінансових ресурсів як держави, так і місцевої громади.

Практичну апробацію реалізації отриманих результатів керівник наукового проекту Петрушенко Ю.М. забезпечує при виконні функцій радника з місцевих фінансів у діяльності Центру розвитку місцевого самоврядування у Сумській області (установа створена за ініціативи Мінрегіону та міжнародної донорської програми «U-LEAD з Європою» для підтримки реформи децентралізації в Україні). Крім того, робоча група проекту співпрацює з структурним підрозділом ПРООН з досягнення Цілей сталого розвитку в Сумській області (Довідка про впровадження від 20.11.2018 р.) та більшістю об'єднаних територіальних громад Сумської області. Так, зокрема, розроблені положення щодо шляхів узгодження стратегії сталого розвитку громади з плануванням фінансових видатків були використані при плануванні фінансових видатків у 2018 році та плануванні бюджету на 2019 рік в Глухівській територіальній громаді (Довідка про впровадження від 02.11.2018 р.) та Тростянецькій ОТГ (Довідка про впровадження від 12.11.2018 р.).

Результати проекту даного етапу впроваджені у навчальний процес у 2017/2018 навчальному році, зокрема при викладанні таких дисциплін як «Бюджетна система» та «Місцеві фінанси». Також відбулися захисти магістерських кваліфікаційних робіт, пов'язаний з темою НДР (виконавці НДР – студенти Біленко В.О. та Онопрієнко К. В.) та зайняті призові місця у Всеукраїнських конкурсах студентських наукових робіт за напрямками «Міжнародні економічні відносини» та «Управління проектами та програмами» (виконавець НДР – студентка Онопрієнко К.В.).

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Веклич О. О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання. Економіка України. 2003. № 10. С. 62–70.
2. Christos T. Papadas, Sophia Efstratoglou. Estiamtion of regional economic convergence equations using artificial neural networks with cross section. Agricultural University of Athens. 2004. URL: <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/149.pdf>.
3. Feruglio, Nicolletta and Dallas Anderson (2008). Overview of Fiscal Decentralization. In Fiscal Decentralization Handbook edited by Nicolletta Feruglio and Dallas Anderson, Chapter 1. United Nations Development Program, Bratislava Regional Center.
4. Hart, T. and Welham, B. (2016). Fiscal decentralization. A public financial management introductory guide. Overseas Development Institute. Access mode: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11063.pdf>.
5. H. Blochliger, J. Kim, J. Lotz. Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies. 2013. Access mode: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/measuring-fiscal-decentralisation_9789264174849-en#page1.
6. Faguet, J. P. (2012) Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
7. Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S. and Sacchi, A. (2015) ‘The impact of fiscal decentralization: a survey’. Working Papers Collection A: Public Economic, governance and decentralisation 1505. Universidade de Vigo, GEN-Governance and Economics Research Network.
8. Bahl, R. (1999) ‘Implementation rules for fiscal decentralization’. International Studies Program Working Paper 30. Atlanta, GA: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

9. Shah, Anwar (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise. Policy Research Working Paper; No.3282. World Bank, Washington, D.C.. © World Bank.

10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. 2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. 2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

12. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіху. 2017. URL: [http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_\(21.03.17\).pdf](http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_(21.03.17).pdf).

13. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. 2018. URL: http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info.

14. Y. Lu, Y. Geng, Z. Liu. Measuring sustainability at the community level: An overview of China's indicator system on National Demonstration Sustainable Communities. Journal of Cleaner Production. 2016. С. 1-10.

15. М.І. Зверяков, А.І.Ковальов, Н. В.Сментина. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації: монографія. Одеса: ОНЕУ. 2017. 175 с.

16. Стратегія сталого розвитку Білоберізької об'єднаної територіальної громади на 2017-2027 роки USAID. 2017. – URL: https://rada.info/upload/users_files/40468386/be1e41064d4a0f865adf4fcdcb145890.pdf

17. Indicators for Sustainable Cities. European Union. 2015. URL: http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/indicators_for_sustainable_cities_IR12_en.pdf.

18. Van Leeuwen, C.J., Frijns, J., van Wezel, A. & van de Ven, F.H.M. (2012) City Blueprints: 24 Indicators to Assess the Sustainability of the Urban Water Cycle. *Water Resources Management*. 26 (8), pp. 2177–2197.
19. Lynch, A.J., Andreason, S., Eisenman, T., Robinson, J., Steif, K. & Birch, E.L. (2011) Sustainable Urban Development Indicators for the United States.
20. Mega, V. & Pedersen, J. (1998) Urban Sustainability Indicators Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. URL: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/ef/98/ef9807en.pdf>.
21. Місцевий розвиток за участі громади : Монографія у 2 т. Суми : Університетська книга, 2013. Том 1.: Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / за заг. ред. Ю. М. Петрушенка. 352 с.
22. Шевченко Л. С. Безперервність як основний принцип реформування сучасної системи освіти. Соціально-економічні трансформації сучасного світу : матеріали наук.-практ. конф. виклад., аспір. і студ. НУ «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого» (м. Харків, 15 трав. 2013 р.). Харків, 2013. С. 83-86.
23. Dave R. H. *Foundation of Lifelong Education: Some Methodological Aspects*. Oxford : Pergamon Press, 1976. 344 p.
24. Алексєєва Н. І., Котіна Г.М., Степура М. М. Особливості розрахунку вартості суспільних благ (від необхідного до бажаного): вітчизняні реалії та європейський. *Проблеми економіки*. 2015. № 4. С. 7-19.
25. Отрошко О. В. Суспільні блага: уявні та дійсні відмінні риси. *Теоретичні та прикладні питання економіки*. Київ. Випуск 26, 2011. С. 70-74.
26. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в умовах глобалізаційних змін : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.01. Київ, 2013. 443 с.
27. Севастьянова Е. А., Веретенникова А. Ю. Институциональное развитие локальных общественных благ. *Вестник ЮРГТУ (НПИ)*. 2016. № 6. С. 18-29.

28. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). Львів: Каменярь, 2000. 303 с.
29. Туроу Л. К. Будущее капитализма. Как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир / пер.с англ. А. И. Федоров. Новосибирск : Сибирский хронограф, 1999. 432 с.
30. Матюк Т. В. Соціальний характер освітніх послуг та економічна політика держави. Економічний вісник Національного гірничого університету. 2015. № 3. С. 61-67.
31. Рябков К., Покідіна В. Ендавмент у вищій освіті: світова практика і українське сьогодні. Проект «Популярна економіка: ціна держави». 2015. №34. 18 с.
32. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 28.09.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
33. Гулевська-Черниш А. Сучасні підходи до визначення фонду громади. Вісник фондів громад України. 2010. Випуск 1. URL: http://ngo.zp.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=614&Itemid=58.
34. Основы фандрайзинга: учеб. пособ. Екатеринбург: Федеральное агентство по образованию, 2008. 230 с.
35. Чернявська О. В., Соколова А. М. Фандрайзинг : навч. посіб. Київ : Алерта, 2015. 272 с.
36. Петрушенко Ю. М., Дудкін О. В. Краудфандинг як інноваційний інструмент фінансування проектів соціально-економічного розвитку. Маркетинг і менеджмент інновацій. 2014. № 1. С. 172-182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mimi_2014_1_19.
37. Офіційний сайт «Велика ідея». URL : <https://biggggidea.com>.

Додаток А

**Програма «Охорона навколишнього середовища»
Степанківської сільської ради**



Україна

СТЕПАНКІВСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА
Черкаського району Черкаської області
III сесія VII скликання

Р І Ш Е Н Н Я

21 грудня 2017 року

№3-13/VII

**Про затвердження Програми
«Охорона навколишнього природного
середовища» на 2018 рік**

Відповідно до пункту 22 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постанови Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР «Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», Постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147 «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів», Закону України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI «Про Основні засади (стратегію) державної економічної політики України на період до 2020 року», з метою реалізації державної стратегії досягнення безпечних для людини стандартів оточуючого середовища та невиснажливого використання природних ресурсів, сільська рада

В И Р І Ш И Л А:

1. Затвердити Програму «Охорона навколишнього природного середовища» на 2018 рік (далі – Програма), (додаток 1).
2. Фінансування заходів Програми здійснювати у межах видатків, передбачених бюджетом Степанківської сільської об'єднаної територіальної громади ради на 2018 рік та інші джерела фінансування, не заборонені законодавством.
3. Виконкому сільської ради забезпечити виконання даної програми.

4. Сільському голові звернутися до обласної ради та обласної державної адміністрації по питанню фінансування робіт по відновленню шлюзу на річці Тясмин за рахунок обласного природоохоронного фонду.

5. Контроль за виконанням даного рішення покласти на сільського голову та постійні комісії з питань фінансів, бюджету, планування соціально-економічного розвитку, інвестицій та міжнародного співробітництва та з питань земельних відносин, природокористування, екології, планування території, будівництва, архітектури, благоустрою, енергозбереження та транспорту, комунальної власності, житлово-комунального господарства.

Сільський голова
Чекаленко

I.M.

Додаток Б
Додаток до Програми
від 21.12.2017

ЗАХОДИ
Програми «Охорона навколишнього природного середовища»
на 2018 рік

/п	Зміст заходів	Термін виконання	Джерело фінансування	Необхідний обсяг коштів тис. грн.	Відповідальні виконавці
.	Ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ, вирішення проблем пов'язаних із вивезенням та утилізацією твердих побутових відходів.	Протягом 2018 р.	місцевий бюджет	*	ВИКОНКОМ Степанківської с/ради
.	Закупівля та висадження саджанців дерев і кущів	Протягом 2018 р.	місцевий бюджет	*	ВИКОНКОМ Степанківської с/ради
.	Підтримання сприятливого санітарно-екологічного стану водоймища та прибережних зон річки Тясмин та Рудка	Протягом 2018 р.	місцевий бюджет	*	ВИКОНКОМ Степанківської с/ради
.	Виготовлення проектно-кошторисної документації на відновлення шлюзу на річці Тясмин	Протягом 2018 р.	місцевий бюджет	*	ВИКОНКОМ Степанківської с/ради
.	Виконання робіт по ліквідації карантинних рослин	Протягом 2018 р.	місцевий бюджет	*	ВИКОНКОМ Степанківської с/ради
	Закупка та встановлення урн та контейнерів для сміття	Протягом 2018 р.	місцевий бюджет	*	ВИКОНКОМ Степанківської с/ради

Кошти на виконання заходів передбачаються в місцевому бюджеті.

Секретар сільської ради

І.М. Невгод

Додаток В
Додаток до рішення
сільської ради
№3-13/VII від 21 грудня 2017 р.

Програма
«Охорона навколишнього природного середовища»
на 2018р.

1. Загальні положення

Програма «Охорона навколишнього природного середовища» на 2018р. (далі – Програма) розроблена виконкомом Степанківської сільської об'єднаної територіальної громади відповідно до вимог Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991р; Постанови КМУ «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» від 17 вересня 1996р. №1147 (із змінами: Пост. КМУ від 21.10.2009р.) та враховуючи - «Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.06р. №367.

Підставою для розроблення Програми є існування проблем на рівні підвідомчій території ради, розв'язання яких потребує залучення бюджетних коштів, координації спільних дій органу самоврядування, підприємств, установ, організацій та населення.

2. Мета Програми

Програма розроблена з метою реалізації державної політики України в галузі довкілля, забезпечення екологічної безпеки, захисту життя і здоров'я мешканців населених пунктів від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонії взаємодії суспільства і природи.

Екологічна ситуація на території Степанківської ОТГ, характеризується відносною стабільністю показників – однак багато проблем потребують вирішення:

1. Несанкціоноване розміщення твердих побутових відходів населення є суттєвим чинником негативного впливу на земельні, водні та лісові ресурси селищної ради і здоров'я людей.

Накопичення побутового сміття в лісонасадженнях та поблизу річок, в зоні житлової забудови - є одним з потенційних джерел забруднення довкілля і являють собою велику загрозу навколишньому природному середовищу та підлягають утилізації.

Тому, одним з пріоритетних питань захисту навколишнього природного середовища території громади є (на даному етапі) - організація робіт по вивозу відходів та локалізація стихійних звалищ.

2. Стан озеленення на території громади потребує подальшого розширення та коригування.

Розвиток зеленого господарства виконується переважно за рахунок створення локальних зелених зон: паркових насаджень, скверів, фруктових садів.

3. Заходи щодо відновлення і підтримання сприятливого гідрологічного режиму та санітарного стану водоймищ.

3. Основні завдання програми

Враховуючи реальний стан довкілля, який сформувався на території, основними завданнями селищної програми охорони навколишнього природного середовища та пріоритетними напрямками екологічної політики селищної ради є:

- Запобігання забрудненню підземних та поверхневих вод.
- Покращення санітарно-екологічного стану водних об'єктів.
- Охорона і раціональне використання природних рослинних ресурсів
- Озеленення, благоустрій населених пунктів, збереження природно-заповідного фонду.
- Розвиток сфери поводження з твердими побутовими відходами, вирішення комплексу проблем пов'язаних із їх вивезенням та утилізацією.
- Догляд за зеленим насадженням.
- Виконання робіт по ліквідації карантинних рослин.
- Придбання саджанців для озеленення, та матеріалів для огороження насаджень.
- Проведення тендеру для укладання договорів на вивезення сміття та фінансування виконання цих робіт.
- Закупка та встановлення урн та контейнерів для сміття.

4. Очікувані результати заходів програми

Виконання Програми дасть можливість забезпечити:

1. Реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього середовища: поліпшення екологічної ситуації, екологічного балансу громади.

2. Досягнення покращення екологічної ситуації на території громади буде проводитись в двох напрямках: впровадження заходів, спрямованих на зменшення прямого та опосередкованого впливу людей і господарств на природу в цілому та (або) окремі її елементи (зменшення антропогенного навантаження на природу); впровадження заходів, спрямованих на підвищення екологічного рівня території.

Впровадження заходів Програми дозволить досягти наступних результатів:

- збереження водного балансу;
- відновлення, підтримання сприятливого гідрологічного режиму та санітарного стану річок Тясмин і Рудка, шляхом проведення гідротехнічних робіт по їх розчищенню;
- покращення стану земель шляхом ліквідації стихійних звалищ ТПВ, запобігання їх утворенню;
- покращення стану зелених насаджень на території Степанківської громади за рахунок висадження молодняка, боротьба з бур'янами та амброзією, озеленення вулиць на території населених пунктів громади.

5. Джерела фінансування заходів Програми

Основним джерелом фінансування Програми є акумуляція коштів спеціального фонду, надходження коштів від забруднення природного середовища, місцевий бюджет та інші джерела фінансування, не заборонені законодавством.

Кошториси витрат на реалізацію Програми складаються по мірі потреб та затверджуються на сесіях сільської ради.

6. Термін реалізації заходів Програми

Реалізація Програми охорони навколишнього природного середовища Степанківської сільської ОТГ передбачена шляхом виконання заходів наведених в додатку 1 до Програми.

Секретар сільської ради

І.М. Невгод

Додаток Г

**Програма охорони навколишнього природного середовища
Печеніжинської селищної ради**



**УКРАЇНА
ПЕЧЕНІЖИНСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
ОБ'ЄДНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ
Коломийського району Івано-Франківської області Сьоме
демократичне скликання
Вісімнадцята сесія
РІШЕННЯ**

від 04 травня 2017 року

смт. Печеніжин

№1066-18/2017

Про затвердження Програми
охорони навколишнього природного середовища
Печеніжинської селищної ради ОТГ
Коломийського району
Івано-Франківської області до 2020 року

З метою забезпечення належного впровадження Стратегії розвитку Печеніжинської об'єднаної територіальної громади, керуючись Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, з метою виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища, селищна рада

вирішила:

1. Затвердити Програму охорони навколишнього природного середовища Печеніжинської селищної ради ОТГ Коломийського району Івано-Франківської області до 2020 року згідно з додатком .
2. Відділу фінансів при внесенні змін до селищного бюджету на 2017 рік та при формуванні проектів селищного бюджету на 2018-2020 роки передбачати кошти на виконання заходів Програми, виходячи із фінансових можливостей дохідної частини бюджету.
3. Оприлюднити рішення з додатками на офіційному веб-сайті Печеніжинської селищної ради ОТГ.
4. Контроль за виконанням цього рішення покласти на комісію з питань планування, фінансів, бюджету та соціально-економічного розвитку.

Печеніжинський селищний голова ОТГ

І. Довірак

Таблиця А.1 – Результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «органи місцевої влади».

ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ				
		Рейтинг*	Національний середній рейтинг**	Відносно національного рейтингу***
ОСНОВНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ				
1	2	3	4	5
1	Домогосподарства і підприємства населеного пункту підключені до надійної та безпечної системи постачання питної води			
2	Домогосподарства і підприємства населеного пункту підключені до надійної системи постачання електричної енергії.			
3	Місцева влада має фінансово життєздатні плани надання послуг, спрямовані на збереження і розширення обсягу послуг			
4	Відходи збираються за графіком або на пунктах збирання для домогосподарств і підприємств.			
5	Наявна адекватна інфраструктура для початкової та середньої освіти (стан будівель, опалення, водопостачання і каналізація, транспорт)			
6	Педагогічні кадри для початкової, середньої та професійної освіти мають належну підготовку та мотивацію (наприклад, заробітну плату).			
7	Медичні заклади і надавачі медичних послуг (у межах прийнятної відстані) можуть задовольняти потреби місцевої влади в галузі охорони здоров'я.			
8	Є доступне житло, з доступними за цінами можливостями опалення.			

Продовження таблиці А.1

1	2	3	4	5
9	Уразливі групи (наприклад, люди з інвалідністю, меншини, жінки та дівчата) мають доступ до послуг загалом нарівні з іншими громадянами.			
10	Місцева влада використовує механізми міжмуніципального співробітництва для розширення і покращення надання послуг.			
11	Місцева влада створює безпечне середовище на основі законодавства, де воно застосовне, за допомогою поліції та пожежної охорони.			
	<i>Середній рейтинг</i>			
ПЛАНУВАННЯ, ІНВЕСТУВАННЯ В ІНФРАСТРУКТУРУ, ЗЕМЛЕУСТРІЙ				
1	Соціально-економічний розвиток місцевості регламентується довгостроковим планом, розробленим при консультаціях із громадянським суспільством і місцевими підприємствами.			
2	Місцева влада має план заміни інфраструктури, й для цієї мети виділяються фінансові резерви.			
3	Місцева влада має повний реєстр своєї землі, план землекористування і прозорі процедури розподілу земельних ділянок.			
4	Місцева влада надає земельні ділянки для цілей ведення бізнесу у підхожих місцях у прозорому порядку.			
5	У місцевої влади є план покращення індивідуального, комерційного і громадського транспорту для громадян і підприємств (переважно для міст) (наприклад, дороги, громадський місцевий транспорт, немоторні засоби, пішохідний рух)			
6	Інтернет – та транспортна інфраструктура адекватна для потреб місцевих підприємств (наприклад, автомобільні дороги, залізниця).			

Продовження таблиці А.1

1	2	3	4	5
7	Оцінка вразливості території до конкретних стихійних лих ураховується при плануванні інфраструктури.			
8	У планах землекористування місцевості та існуючій інфраструктурі належним чином передбачені рекреаційні заклади та громадські зелені зони.			
<i>Середній рейтинг</i>				
УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТА ЗАКУПІВЛІ				
1	Місцева влада може фінансувати власні витрати з власних доходів або безумовних трансфертів; вона здатна самостійно фінансувати поточні витрати й найбільш термінові заходи з відновлення інфраструктури.			
2	Місцева влада має самостійність (автономію) у розподілі бюджетних видатків.			
3	Муніципальна рада приймає річний бюджет і контролює видатки виконавчої гілки влади.			
4	Управління фінансами комп'ютеризовано. Можна прогнозувати експлуатаційні витрати та вживати заходів для їх скорочення (наприклад, витрати на електроенергію).			
5	Бюджетне послання, громадські бюджетні слухання або інші механізми використовуються для інформування громадян про бюджетні пріоритети та забезпечення врахування думок громадян.			
6	Державні закупівлі здійснюються прозоро і можуть контролюватися місцевою радою та громадянським суспільством.			
7	Державні закупівлі здійснюються на засадах раціональності, причому перевага віддається місцевій продукції та (або) малим підприємствам, де це можливо.			

Продовження таблиці А-1

1	2	3	4	5
8	Є досвід державно-приватних партнерств для надання громадських послуг і (або) розвитку інфраструктури.			
9	Місцева влада укладає контракти на надання послуг організаціями громадянського суспільства.			
<i>Середній рейтинг</i>				
АДМІНІСТРАТИВНІ ТА ДОПОМІЖНІ ПОСЛУГИ				
1	Громадяни та підприємства знають, які служби і які послуги надають: час роботи, правила, порядок роботи, час обслуговування і розміри плати опубліковані.			
2	Оголошені та реальні строки обслуговування і плата/витрати порівнянні.			
3	Громадяни обізнані з різними формами соціального захисту, на який вони можуть мати право, і знають як звертатися за ними.			
4	Сільське населення та інші важкодоступні групи можуть легко отримувати доступ до державних служб.			
5	Уразливі групи населення визначені, їхні особливі потреби доступу до державних служб ураховані.			
6	Місцева влада працює над наданням більшого обсягу послуг в режимі он-лайн.			
<i>Середній рейтинг</i>				

*Рейтингова система 1-5: 1 – умова взагалі не задоволена; 5 – умова повністю задоволена;

** Рейтинг оснований на національних даних, де вони є, і на найкращих оцінках, якщо даних немає.

Таблиця Б.1 – Результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «грумада».

МІСЦЕВА ГРОМАДА				
		Рейт инг*	Наці нальн ий середн ій рейти нг**	Віднос но націон ально го рейти нгу
СЕРЕДОВИЩЕ		ОРГАНІЗАЦІЙ		
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА				
1	2	3	4	5
1	Існують можливості для організованої підтримки громади мешканцями (наприклад, Торгова палата, клуби по інтересах, молодіжні групи, культурні організації тощо).			
2	Кількість волонтерських організацій і організацій громадянського суспільства, що надають послуги громаді, зростає.			
3	Мобілізація молоді на місцевому рівні та її самоорганізація для участі у справах громади підтримуються за допомогою волонтерської роботи молоді та її участі діяльності інших громадських груп.			
4	Велика частка громадян бере активну участь у роботі однієї чи декількох організацій громадянського суспільства.			
5	ОГС проводять активні громадянські та інформаційно-пропагандистські кампанії у громаді щодо ефективності використання ресурсів.			
6	Державні фінансові ресурси використовуються для розбудови спроможності недержавних надавачів послуг, щоб вони могли стати довготривалими та надійними партнерами у справі стабільного надання послуг.			

Продовження таблиці Б.1

1	2	3	4	5
7	ОГС дедалі більше працюють у мережах і коаліціях задля посилення свого впливу та ефективності у вирішенні місцевих питань сталості.			
	<i>Середній рейтинг</i>			
ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ				
1	Склад працівників муніципальної ради/місцевого органу влади гендерно збалансований, у т.ч. на рівні прийняття рішень.			
2	Пропонуються спеціальні програми підтримки дівчат і молодих жінок, наприклад у бізнесі та освіті.			
3	Жіночі та молодіжні організації представлені у процесах прийняття рішень і залучені до них.			
4	Показник відвідання школи дівчатами приблизно такий самий, як у хлопців.			
5	Жінкам забезпечений легкий доступ до медичних послуг.			
6	Права людини жінок і дівчат заохочуються і захищаються законом та діями поліції, прокуратури, суддів і судів.			
	<i>Середній рейтинг</i>			
СОЦІАЛЬНА ЗГУРТОВАНІСТЬ				
1	Громадяни підтримують одне одного, існує сильне почуття спільності та солідарності.			
2	Громадяни ототожнюють себе з місцевою владою та їхньою громадою в цілому (а не виключно з якоюсь підгрупою).			
3	Потенційні (минулі) джерела конфліктів відомі, й ведеться активна робота щодо їх усунення (як, наприклад, конфлікт щодо прав на воду).			

Продовження таблиці Б.1

СОЦІАЛЬНА ЗГУРТОВАНІСТЬ				
1	2	3	4	5
4	Соціальне зобов'язання щодо забезпечення доступу вразливих груп до зайнятості зміцнюється шляхом діалогу між приватним бізнесом, організаціями громадянського суспільства і органом місцевого самоврядування.			
5	Більш справедливе управління природними ресурсами на місцевому рівні забезпечено шляхом діалогу та переговорів із громадою та об'єднаннями громадян.			
6	Існують консультативні групи при органах місцевої влади в якості «системи завчасного попередження» про можливі конфлікти на основі етнічних або інших відмінностей у громаді.			
		<i>Середній рейтинг</i>		
УРАХУВАННЯ ДУМОК І УЧАСТЬ				
1	Підзаконні акти, прийняті муніципальною радою/органом місцевого самоврядування, підтримуються громадою.			
2	У муніципальній раді/органі місцевого самоврядування є дорадчі комітети, у складі яких працюють волонтери/експерти, які не є членами ради.			
3	Скарги та пропозиції громади обговорюються і реалізуються (частково) муніципальною радою/органом місцевого самоврядування.			
4	Партнерства між місцевою владою і громадянським суспільством поширені.			

Продовження таблиці Б.1

1	2	3	4	5
5	У місцевої влади є веб-сайт, де викладаються стратегічні документи, інформація про послуги та матеріали засідань ради.			
6	Мешканцями використовуються механізми соціальної відповідальності (наприклад, оцінювальні картки громадян, громадські оцінювальні таблиці, незалежний бюджетний аналіз) для контролю державних витрат і формування звітів про ефективність надання послуг.			
7	Користувачі громадських послуг залучені до розроблення схеми надання місцевих громадських послуг.			
8	Місцеві ЗМІ подають обґрунтовані звіти про діяльність органів місцевої влади.			
	<i>Середній рейтинг</i>			

*Рейтингова система 1-5: 1 – умова взагалі не задоволена; 5 – умова повністю задоволена

** Рейтинг оснований на національних даних, де вони є, і на найкращих оцінках, якщо даних немає

Таблиця В.1 – Результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «приватний сектор».

Приватний сектор				
		Рейтин Г*	Національ ний середній рейтинг**	Відносно націонал ьного рейтингу
ПОСЛУГИ ПІДТРИМКИ БІЗНЕСУ				
1	2	3	4	5
1	Оперативні послуги підтримки (наприклад, зв'язок, транспорт, проектування, пакування, технічне обслуговування) відповідають потребам підприємств.			
2	Малим, середнім і мікропідприємствам надаються ділові консультаційні послуги, навчальні та інформаційні послуги.			
3	Натхненні підприємці (чоловіки та жінки) активно підтримуються за допомогою фінансових і нефінансових послуг.			
4	Надаються загальні ділові послуги (наприклад, приміщення, транспорт, проектні послуги, облік)			
5	Малим і середнім підприємствам забезпечено доступ до недорогих фінансових послуг (кредити, лізинг).			
6	Існують онлайн-служби або «єдині вікна» для отримання ліцензій на ведення діяльності та дозволів на будівництво			
	<i>Середній рейтинг</i>			
ІНТЕГРАЦІЯ БІЗНЕСУ				
1	Місцеві підприємства з'єднані з ланцюгом створення вартості для переробки або доставки продукції на ринок.			

Продовження таблиці В.1

1	2	3	4	5
2	Дана територія має бізнес-кластери зі спеціалізованими постачальниками та надавачами послуг.			
3	Місцеві фірми ведуть бізнес із фірмами з інших (у т.ч. сусідніх) районів.			
4	У дану місцевість здійснюються інвестиції з-за її меж.			
5	МСП мають доступ до сучасних переробних та інших технологій.			
6	Підприємства беруть участь у соціальному житті громади.			
7	Підприємства намагаються вдосконалити управління природоохоронною діяльністю в рамках своїх господарських операцій (включаючи раціоналізацію використання ресурсів і обмеження впливу на навколишнє середовище).			
8	Надається підтримка щодо створення, надання доступу, адаптації та маркетингу інновацій (в тому числі шляхом підтримки зв'язків з дослідницькими інституціями)			
	<i>Середній рейтинг</i>			
ПРАЦЯ				
1	Дані про діючі підприємства наявні і регулярно оновлюються.			
2	Підприємства можуть знайти працівників належної кваліфікації.			
3	Заробітна плата зростає в результаті продуктивності праці.			
4	Роботодавці дбають про умови праці своїх співробітників.			
5	Частка працюючих у формальному секторі збільшується.			

Продовження таблиці В.1

1	2	3	4	5
6	Конкурсний відбір на місцевому ринку праці та справедлива шкала оплати праці забезпечуються як для чоловіків, так і для жінок.			
7	ОГС залучені до надання активних послуг на ринку праці (наприклад, навчання, працевлаштування, можливостей для бізнесу).			
8	Програми учнівства у партнерстві з місцевими підприємствами забезпечують підготовку молоді без відриву від виробництва.			
9	Потреба працівників у міграції для пошуку роботи зменшується.			
10	У межах прийнятної відстані є навчальні заклади для основних секторів бізнесової діяльності (зклади професійної освіти).			
	<i>Середній рейтинг</i>			
БІЗНЕСОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ				
1	Частка приватного сектора (порівняно з державним) у місцевій економіці зростає.			
2	Кількість підприємств, що сплачують вступні внески до ОДУ (організацій ділової участі), збільшується.			
3	Існують і ефективно застосовуються механізми ділового посередництва.			
4	Діалог між місцевими ОДУ та органом місцевого самоврядування добре налагоджений.			
5	Реалізація місцевої нормативної бази прогнозована і дозволяє планувати діяльність на довгостроковий період та гарантує безпечний інвестиційний клімат.			
6	Існуючі підприємства розширюються.			
7	Кількість діючих підприємств зростає.			
	<i>Середній рейтинг</i>			

*Рейтингова система 1-5: 1 – умова взагалі не задоволена; 5 – умова повністю задоволена

** Рейтинг оснований на національних даних, де вони є, і на найкращих оцінках, якщо даних немає

Таблиця Г.1 – Результати самооцінки сталого місцевого розвитку групою «довкілля»

ДОВКІЛЛЯ				
		Рейтинг*	Національний середній рейтинг**	Відносно національного рейтингу
УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ				
1	2	3	4	5
1	Місцева влада має реєстр природних ресурсів, наявних на її території, та співпрацює з громадою і відповідними центральними органами щодо сталого управління ними.			
2	Стан природних ресурсів і місцевих екосистем – здоровий або добрий (запаси риби, ліси, повітря, вода тощо).			
3	Права на користування особливими ресурсами (наприклад, мінеральною водою, гарячими джерелами, лісами, туризм у заповідних зонах) надаються за контрактом у прозорий спосіб.			
4	Місцеві організації (наприклад, мисливців, рибалок) самостійно регулюють використання природних ресурсів прозорий спосіб.			
5	Місцева влада і громада знають, які ендемічні та інвазивні види є на їхній території.			
6	Громадяни мають доступ до докладної інформації про забруднювачів, присутніх на території місцевої влади.			
7	Територія має систему очищення стічних вод			
8	Управління природними ресурсами на місцевому рівні дає користь найбільш уразливим групам місцевого населення.			

Продовження таблиці –Г.1

1	2	3	4	5
9	Місцева влада підтримує систему утилізації відходів та підтримує громадянські ініціативи зі зменшення обсягу відходів (повторне використання, ремонт, утилізація).			
	<i>Середній рейтинг</i>			
1	Місцева влада має програми та політичні заходи для скорочення власного енергоспоживання (у т.ч. у місцевих школах і медичних пунктах).			
2	У місцевої влади є програми та політичні заходи, що заохочують громадян і підприємства зменшувати енергоспоживання.			
3	Місцева влада має спроможність для розробки, моніторингу і виконання плану щодо сталої енергетики (наприклад, місцева влада має персонал і обладнання для проведення енергетичної інвентаризації та моніторингу громадських будівель і муніципальної діяльності).			
4	Місцева влада знає відносний потенціал різних видів відновлюваної енергії в його межах і на сусідніх територіях щодо виробництва електроенергії та теплової енергії.			
5	Місцева влада знає, як реалізувати потенціал відновлюваної енергетики (включаючи наявну технічну та фінансову підтримку з боку приватного сектора, уряду і донорів).			
	<i>Середній рейтинг</i>			

Продовження таблиці Г.1

ЗНИЖЕННЯ РИЗИКІВ ЛИХ І АДАПТАЦІЯ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ				
1	2	3	4	5
1	Місцева влада розуміє можливий/вірогідний вплив зміни клімату на його природні ресурси та частоту/тяжкість стихійних лих.			
2	Місцева влада урахує існуючі та майбутні ризики, пов'язані зі зміною клімату, у плануванні розвитку та інфраструктури.			
3	Місцева влада уживає «безпрограшних» заходів, які покращують джерела існування або послуги для населення сьогодні, не підвищуючи при цьому ризик громади до рівня небезпеки в майбутньому.			
4	Місцева влада має список волонтерів та механізм співпраці з ними у випадку стихійного лиха.			
5	Місцева влада має систему виявлення ризиків, їх попередження та підготовки до них (в тому числі шляхом розповсюдження інформації).			
6	Місцева влада забезпечена належною координацією з відповідними центральними органами щодо планів дій у випадку техногенних катастроф та аварій.			
	<i>Середній рейтинг</i>			
СТАЛЕ СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО				
1	Малі сільськогосподарські виробники користуються дорадчими послугами агрономів тощо.			
2	Малі сільськогосподарські виробники мають доступ до маркетингових послуг і до інформації про ринковий попит.			

Продовження таблиці Г.1

1	2	3	4	5
3	Малі сільськогосподарські виробники мають доступ до необхідної сільськогосподарської техніки, складських і переробних потужностей.			
4	Сільськогосподарська продукція, що відповідає стандарту «чесної торгівлі», та продукція органічного сільського господарства заохочуються.			
5	Принципи сталого сільського господарства (наприклад, ефективні методи зрошення, сталі теплиці, врахування біологічних циклів, зменшення застосування пестицидів) заохочуються і підтримуються.			
6	Сільське господарство не шкодить водному басейну, який забезпечує місцева влада питною водою.			
7	Фермери розуміють проблему деградації ґрунтів, і здійснюються заходи для пом'якшення цього явища.			
8	Існує належна фізична і логістична інфраструктура для доставки продукції на міські ринки у хорошому стані.			
	<i>Середній рейтинг</i>			

*Рейтингова система 1-5: 1 – умова взагалі не задоволена; 5 – умова повністю задоволена

Таблиця Д.1 – Аналіз політичної прихильності та співпричетності (на основі принципів урядування)*

Запитання для оцінки співпричетності до принципу врядування «довгострокове колективне бачення» (щодо цілі розвитку «ефективність використання ресурсів»)		Органи місцевої влади	Громада	Приватний сектор	Довкілля
1	2	3	4	5	6
Планування та інфраструктура	Соціально-економічний розвиток муніципалітету регламентується довгостроковим планом, розробленим при консультаціях із громадянським суспільством і місцевими підприємствами				
Зниження ризиків лих	Муніципалітет розуміє можливий/вірогідний вплив зміни клімату на його природні ресурси та частоту/тяжкість стихійних лих				
Стала енергетика	Територіальна громада має програми та політичні заходи для скорочення власного енергоспоживання (у т.ч. у місцевих школах і медичних пунктах)				
Стале сільське господарство	Фермери розуміють проблему деградації ґрунтів, і здійснюються заходи для пом'якшення цього явища				
Управління природними ресурсами	Місцеві організації (наприклад, мисливців, рибалок) самостійно регулюють використання природних ресурсів у прозорий спосіб				
Управління природними ресурсами	Управління природними ресурсами на місцевому рівні дає користь найбільш уразливим групам місцевого населення				
Запитання для оцінки співпричетності до принципу врядування «залучення і розширення прав та					

можливостей» (щодо цілі розвитку «рівний доступ до громадських послуг»)					
Гендерна рівність	Склад працівників місцевого органу влади гендерно збалансований, у т.ч. на рівні прийняття рішень.				
Соціальна згуртованість	Громадяни ототожнюють себе з територіальною громадою в цілому (а не виключно з якоюсь підгрупою).				
Середовище інститутів громадянського суспільства	Існують можливості для організованої підтримки громади мешканцями (наприклад, Торгова палата, клуби по інтересах, молодіжні групи, культурні організації тощо).				
Основні послуги	Уразливі групи (наприклад, люди з інвалідністю, меншини, жінки та дівчата) мають доступ до послуг загалом нарівні з іншими громадянами.				
Основні послуги	Є доступне житло, з доступними за цінами можливостями опалення.				
Адміністративні та соціальні послуги	Мешканці громади обізнані з різними формами соціального захисту, на який вони можуть мати право, і знають як звертатися за ними.				
Інтеграція бізнесу	Підприємства беруть участь у соціальному житті місцевої спільноти.				

Продовження таблиці Д.1

1	2	3	4	5
Запитання для оцінки співпричетності до принципу врядування «прозоре прийняття рішень» (щодо цілі розвитку «добросовісне використання і розподіл ресурсів»)				
Соціальна згуртованість	Потенційні (минулі) джерела конфліктів відомі, й ведеться активна робота щодо їх усунення (як, наприклад, конфлікт щодо прав на воду).			
Урахування думок і участь	Скарги та пропозиції громади обговорюються і реалізуються (частково) органами місцевої влади.			
Урахування думок і участь	Місцеві ЗМІ подають обґрунтовані звіти про діяльність органів місцевої влади.			
Послуги підтримки бізнесу	Діалог між місцевими організаціями ділової участі та органом місцевого самоврядування добре налагоджений.			
Планування та інфраструктура	Територіальна громада має повний реєстр своєї землі, план землекористування і прозорі процедури розподілу земельних ділянок.			
Закупівлі	Державні закупівлі проводяться у прозорий спосіб і можуть контролюватися місцевою владою та громадянським суспільством.			
Управління фінансами	Бюджетне послання, громадські бюджетні слухання або інші механізми використовуються для інформування громадян про бюджетні пріоритети та забезпечення врахування думок громадян.			
Урахування думок і участь	Мешканцями використовуються механізми соціальної відповідальності (наприклад, оцінювальні картки громадян, громадські оцінювальні таблиці,			

	незалежний бюджетний аналіз) для контролю державних витрат і формування звітів про ефективність надання послуг.				
Управління природними ресурсами	Громадяни мають доступ до докладної інформації про забруднювачів, присутніх на території територіальної громади.				
Запитання для оцінки співпричетності до принципу врядування «наявність стимулів та регулювання» <i>(щодо цілі розвитку «створення робочих місць і забезпечення рівних можливостей щодо працевлаштування»)</i>					
Послуги підтримки бізнесу	Малим, середнім і мікропідприємствам надаються ділові консультаційні послуги, навчальні та інформаційні послуги.				
Закупівлі	Державні закупівлі здійснюються на засадах раціональності, причому перевага віддається місцевій продукції та (або) малим підприємствам, де це можливо.				
Адміністративні та соціальні послуги	Мешкаці територіальної громади та місцеві підприємці знають, які служби і які послуги надають: час роботи, правила, порядок роботи, час обслуговування і розміри плати опубліковані.				

Продовження таблиці Д.1

Запитання для оцінки співпричетності до принципу врядування «довгострокове колективне бачення» (щодо цілі розвитку «ефективність ресурсів»)		Органи місцевої	Громада	Приватний сектор	Довкілля
Бізнесове середовище	Реалізація місцевої нормативної бази прогнозована і дозволяє планувати діяльність на довгостроковий період.				
Праця	Роботодавці дбають про умови праці своїх співробітників.				
Гендерна рівність	Пропонуються спеціальні програми підтримки дівчат і молодих жінок, наприклад у бізнесі та освіті.				
Праця / гендерна рівність	Конкурсний відбір на місцевому ринку праці та справедлива шкала оплати праці з доступом до фінансових послуг, кредитів і громадських послуг, призначених для нових підприємств, забезпечуються як для чоловіків, так і для жінок.				
Соціальна згуртованість	Соціальне зобов'язання щодо забезпечення доступу вразливих груп до зайнятості зміцнюється шляхом діалогу між приватним бізнесом, організаціями громадянського суспільства і органами місцевого самоврядування/влади.				

*ШКАЛА ОЦІНКИ

- 1 Поточна ситуація в територіальній громаді не відповідає цій умові
Умова виконана у відповідності з планом / законом, але на практиці не може бути задоволена, оскільки не вистачає коштів, спроможності та / або обізнаності
- 2 Умова виконується частково (не доходить до всіх груп населення, або до всіх територій, або задовольняється непостійно)
- 3 Поточна ситуація в територіальній громаді і відповідає цій умові, але поліпшення все ж бажано
- 4 Поточна ситуація в територіальній громаді повністю задовольняє цій умові і додаткові зусилля не потрібні

Таблиця Є.1 – Колективні дії по забезпеченню сталого місцевого розвитку (гіпотетичний приклад).

Колективні дії за режимом «довгострокове стале управління» (щодо цілі розвитку «ефективність використання ресурсів»)	
Районна рада, районна адміністрація, рада ОТГ, громада, приватний сектор, органи з охорони довкілля, обласна рада і адміністрація	Розроблення стратегії розвитку ОТГ
Районна рада, районна адміністрація, органи з охорони довкілля, ІГС, громада	Підвищення екологічної свідомості населення та формування етичного ставлення до навколишнього середовища
Районна рада, районна адміністрація, рада ОТГ, громада, приватний сектор, органи з охорони довкілля, обласна рада і адміністрація	Формування іміджу ОТГ як екологічно чистої території та регіону, орієнтованого на виробництво екологічно сприятливих товарів та застосування екологічно сприятливих технологій, виділення фінансування на розробку і реалізацію відповідних PR-заходів
Місцевий бізнес, районна рада та адміністрація, рада ОТГ, обласна адміністрація	Фінансування розвитку виробничої і комерційної інфраструктури виробництва екологічно чистої продукції
Районна рада та адміністрація, обласна адміністрація, рада ОТГ, місцевий бізнес, ТГ	Фінансування розвитку екопоселень та екологічного туризму, популяризації масового екотуризму в ОТГ
Районна рада та адміністрація, рада ОТГ, місцеві організації громадянського суспільства	Фінансування конкурсу екологічно спрямованих проектів місцевих громадських організацій
Районна рада, районна адміністрація, рада ОТГ, громада, приватний сектор, органи з охорони довкілля, обласна рада і адміністрація	Реструктуризація економічної системи району з метою орієнтації на виробництво та споживання екологічних товарів і послуг
Районна рада, районна адміністрація, громада, приватний сектор, органи з охорони довкілля, обласна рада і адміністрація	Розробка і реалізація PR-заходів для популяризації місцевих виробників продукції екологічного спрямування

Продовження таблиці Є.1

Районна рада, районна адміністрація громада, приватний сектор, органи з охорони довкілля, обласна рада і адміністрація	Фінансування заходів по залученню споживачів до споживання екологічних товарів на території району.
Приватний сектор, органи з охорони довкілля, районна адміністрація, рада ОТГ	Вдосконалення управління природоохоронною діяльністю на місцевих підприємствах (включаючи раціоналізацію використання ресурсів і обмеження впливу на навколишнє середовище).
Інститути громадянського суспільства, органи влади з охорони довкілля, приватний сектор	Забезпечення проведення активних громадянських та інформаційно-пропагандистських кампаній у громадах щодо сталого економічного розвитку, екологічної культури та ефективності використання ресурсів.
Районна рада, рада ОТГ, приватний сектор, громада, органи з охорони довкілля	Створення цільових програм, що заохочують громадян і підприємства зменшувати енергоспоживання.
Органи місцевого самоврядування, приватний сектор, громада, органи з охорони довкілля	Фінансування громадських ініціатив зі зменшення обсягу відходів (повторне використання, ремонт, утилізація).

Продовження таблиці Є.1

Колективні дії за режимом «інноваційні та пристосовані стратегії управління» (щодо цілі розвитку «добросовісне використання і справедливий розподіл ресурсів та благ»)	
Районна рада та адміністрація, громада, рада ОТГ, приватний сектор, органи з охорони довкілля	Створення при органах місцевої влади експертних рад щодо фінансування екологічно та соціально орієнтовано сталого розвитку територіальних громад
Районна рада та адміністрація, громада, приватний сектор, органи з охорони довкілля	Створення програми сприяння розвитку громадянського суспільства в районі з конкурсом грантів для екологічних громадських організацій
Районна рада та адміністрація, громада, органи з охорони довкілля	У планах землекористування муніципалітету та існуючій інфраструктурі належним чином передбачені рекреаційні заклади та громадські зелені зони.
Районна рада та адміністрація, бізнес	Затвердження екологічних стандартів будівництва
Районна рада та адміністрація, приватний сектор, органи з охорони довкілля	Існують онлайн-служби або «єдині вікна» для отримання ліцензій на ведення діяльності та дозволів на будівництво
Районна рада та адміністрація, громада, органи з охорони довкілля	Більш справедливе управління природними ресурсами на місцевому рівні забезпечено шляхом діалогу та переговорів із громадою та об'єднаннями громадян.
Районна рада, громада, органи з охорони довкілля	Створення волонтерського корпусу у районній раді для консультації і участі у вирішенні питань сталого місцевого розвитку
Громада, органи з охорони довкілля	Громадські організації дедалі більше працюють у мережах і коаліціях задля посилення свого впливу та ефективності у вирішенні місцевих питань сталості
Колективні дії за режимом «інклюзивне надання послуг» (щодо цілі розвитку «рівний доступ до послуг»)	
Громада	Кількість волонтерських та громадських організацій, що надають послуги громаді, зростає
Районна рада та адміністрація, рада ОТГ, громада	Місцева влада укладає контракти на надання послуг організаціями громадянського суспільства за кошти місцевих бюджетів

Продовження таблиці Є.1

Районна рада та адміністрація, рада ОТГ, громада	Користувачі громадських послуг залучені до розроблення схеми надання місцевих громадських послуг
Районна рада та адміністрація, рада ОТГ, приватний сектор	Є досвід державно-приватних партнерств для надання громадських послуг і (або) розвитку екологічної інфраструктури
Районна рада та адміністрація, громада	Сільське населення та інші важкодоступні групи можуть легко отримувати доступ до державних служб
<i>Колективні дії за режимом «місцевий соціально-економічний розвиток» (щодо цілі розвитку «створення робочих місць і забезпечення рівних можливостей щодо працевлаштування»)</i>	
Приватний сектор, районна рада та адміністрація, обласна адміністрація	Фінансування розвитку належної фізичної і комерційної інфраструктури для доставки еколічно чистої сільськогосподарської продукції на міські ринки у хорошому стані
Приватний сектор, районна рада та адміністрація, обласна адміністрація	Залучення інвесторів до реалізації екологічно орієнтованих проектів.
Районна рада та адміністрація, обласна адміністрація, приватний сектор	Розвиток екопоселень та екологічного туризму, популяризація масового екотуризму в регіоні
Районна рада та адміністрація, обласна адміністрація, приватний сектор	Розвиток екологічно чистих виробництв, їх орендування і ліцензування

Продовження таблиці Є.1

Коллективні дії за режимом «сталій місцевий розвиток» (щодо цілі розвитку «створення робочих місць і забезпечення рівних можливостей щодо працевлаштування»)	
Приватний сектор	Оперативні послуги підтримки (наприклад, зв'язок, транспорт, проектування, пакування, технічне обслуговування) відповідають потребам місцевих підприємців
Приватний сектор	Створення на території громади бізнес-кластерів зі спеціалізованими постачальниками та надавачами послуг.
Районна рада та адміністрація, інститути громадянського суспільства, рада ОТГ, громада	Громадські організації залучені до надання активних послуг на ринку праці (наприклад, навчання, працевлаштування, можливостей для бізнесу).
Приватний сектор, районна рада та адміністрація, рада ОТГ, громада	Малим, середнім і мікропідприємствам надаються ділові консультаційні послуги, навчальні та інформаційні послуги. Особливо це стосується екологічно-орієнтованого підприємництва.
Районна рада та адміністрація, рада ОТГ, бізнес, органи з охорони довкілля	Налагодження вторинної переробки промислових і побутових відходів
Рада ОТГ, приватний сектор, районна рада та адміністрація, громада	Збільшення кількості робочих місць за рахунок розвитку екологічно орієнтованих підприємств (сприятиме вирішенню основних соціальних завдань району)