

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336.1:352;

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.6/17>

Лобик О.О.

Прикарпатський інститут імені Михайла Грушевського ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ

У статті проаналізовано сучасні підходи до формування фінансово-економічного розвитку територій та моделі управління фінансовим потенціалом, визначено 5 основних моделей: централізована модель управління, децентралізована модель управління, модель партнерства (публічно-приватне партнерство), модель самоорганізації та самофінансування, модель проектного управління.

Визначено основні загрози забезпечення належного управління фінансовим потенціалом територіальних громад, до яких ввійшли: високий рівень залежності органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів влади, «тінізація» економіки, Недосконале податкове та бюджетне законодавство України, Невчасне прийняття бюджетів органами місцевого самоврядування через політичні розбіжності в межах громад, високі темпи інфляції, Зростання рівня соціальних видатків, Значний рівень «військових» видатків.

Проаналізовано зміни норм бюджетного та податкового законодавства в процесі прийняття Державного бюджету на 2024 та 2025 роки, так Міністерство фінансів України при підготовці бюджетів на дані роки здійснювало коригування відсотків відрахування ПДФО, який направляє до бюджету територіальної громади, вилучало або залишало у місцевих бюджетах спроможних громад реверсну дотацію на період військового стану, здійснює перенаправлення так званого «силовий» ПДФО, до Державного бюджету в яке входить податок з зарплати не лише військовослужбовців, а й пожежників та представників органів поліції, «маніпулює» ставками податкових платежів посеред бюджетного року.

Розроблено концептуальна модель управління фінансовим потенціалом територіальної громади. Ця модель характеризується наступними особливостями: управління фінансовим потенціалом території ґрунтується на засадах діалектичної єдності бюджетної стратегії та бюджетної практики; управління фінансовим потенціалом розглядається як цілісна та послідовна система дій органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування у сфері бюджетних відносин; метою проведення управління фінансовим потенціалом територій визначено забезпечення економічного зростання на основі ефективного використання природно-ресурсного, людського та фінансово-економічного потенціалу території, інституційного розвитку та системних структурних перетворень.

Розглянуто основні принципи управління фінансовим потенціалом територіальної громади.

Ключові слова: територіальні громади, управління, фінансовий потенціал, модель управління, бюджет, податки та збори.

Постановка проблеми. Стратегічні прагнення України щодо впровадження моделі сталого економічного розвитку та європейських стандартів життя були порушені військовими діями.

Сучасні підходи до формування фінансово-економічного розвитку територій базуються перш за все на підготовці до кризових ситуацій пов'язаних з військовими діями та за залишковим принципом розглядаються можливості до поси-

лення фінансового потенціалу територій локального рівня. Посилення фінансового потенціалу напряму залежить від обраної моделі управління, на сьогодні на рівні органів місцевого самоврядування основні моделі можна класифікувати за такими 5 напрямками [1–3]:

– *Централізована модель управління* – характеризується сильним впливом державних органів на управління фінансами територіальних громад

(створення військових адміністрацій у прифронтових територіях та таких на яких ведуться бойові дії. Також усі Регіональні та субрегіональні адміністрації переформатовані в військові адміністрації). Основні фінансові рішення у громад, де діє централізована модель приймаються на рівні начальника військової адміністрації, в т.ч. ним відбувається затвердження Бюджету на наступний рік, а розподіл ресурсів здійснюється відповідно до національних пріоритетів.

Основні фінансові ресурси місцевих бюджетів залежать від трансфертів і субсидій, що часто обмежує фінансову незалежність територіальних громад.

– *Децентралізована модель управління* – характеризується самостійністю місцевих органів влади на рівні яких і приймається більша частина фінансових рішень. За таких умов територіальні громади мають більше свободи в прийнятті рішень щодо формування бюджету, управління місцевими податками та збором доходів, забезпечується тісніший зв'язок між потребами громадян і бюджетною політикою на місцевому рівні, що підвищує ефективність використання ресурсів. Дана модель використовується на територіях віддалених від зони бойових дій.

– *Модель партнерства (публічно-приватне партнерство)* – заснована на співпраці між державним сектором і приватними компаніями для реалізації спільних проектів. Передбачає залучення приватних інвестицій для розвитку інфраструктури, поліпшення якості послуг, що надаються на місцевому рівні, і стимулювання економічного зростання. Партнерські відносини дозволяють громадам використовувати додаткові джерела фінансування і зменшувати навантаження на місцеві бюджети. Дана модель діє на територіях де працює децентралізована модель.

– *Модель самоорганізації та самофінансування* – спрямована на створення умов для фінансової незалежності територіальних громад за рахунок розширення їх дохідної бази. Передбачає залучення населення до процесів планування та управління фінансами, активізацію громадських ініціатив, створення комунальних підприємств. Громади можуть розробляти власні стратегії розвитку, засновані на місцевих потребах і можливостях, що забезпечує стійкість і самодостатність.

– *Модель проектного управління* – використовується для реалізації окремих програм чи проектів, фінансування яких здійснюється з різних джерел (місцеві бюджети, гранти, міжнародні програми). Відрізняється гнучкістю та дозво-

ляє громадам ефективно розподіляти ресурси на коротко- та середньострокові проекти, спрямовані на вирішення конкретних проблем. Може поєднуватися з іншими моделями управління для максимального результату.

Управління фінансовим потенціалом територіальних громад залежить від вибору відповідної моделі або комбінації кількох підходів, враховуючи конкретні умови та виклики, з якими стикаються громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління фінансовим потенціалом територіальних громад досліджували такі вчені, як: Бак Н. А., Возняк Г. В., Патицька Х. О., Пелехатий А. О., Сторонянська І. З. та інші. Однак у їх розробках не достатньо повно розглянуті виклики з якими зіштовхнула Україна починаючи з 2022 року, від початку повномасштабної війни та можливостями запобігання даних викликів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питання управління фінансовим потенціалом територіальних громад в умовах невизначеності.

Виклад основного матеріалу. З початку повномасштабної війни в державі управління фінансами на різних рівнях почало характеризуватися надмірним регулюванням, концентрацією фінансових ресурсів у центрі та скороченням їх на місцях, що призводить до неефективного використання коштів місцевих бюджетів. Ці тенденції стимулювали системні соціально-економічні та правові реформи у всіх сферах державної політики, включаючи бюджетні рішення. Децентралізація – це не лише передача повноважень і ресурсів, а й створення умов для розвитку, що ще більшої актуальності набуває сьогодні.

Однією з ключових умов вдосконалення управлінської політики керування фінансами на місцевому рівні є розвиток громадянського суспільства, самоорганізація населення та його участь у прийнятті управлінських рішень, що впливають на інтереси громадян у різних сферах життя. Досягнення фінансової автономії місцевих бюджетів і розширення їх дохідної бази неможливе без активного залучення громадськості до управління та контролю за фінансами. Окрім цього, особливо важливим стає питання підвищення прозорості місцевої влади, адже від їх рішень залежить якість надання суспільних послуг та задоволення потреб громадян.

Аналіз, проведений у розділі 2, виявив основні загрози фінансовій безпеці територіальних громад, що гальмують їх розвиток, перешкоджають

їх фінансовій незалежності та віддаляють громадян від участі у питаннях бюджетної політики (рис. 1).

Однією із основних загроз фінансовій безпеці територіальних громад та основним інструментом для можливості впливу центральних органів влади на управління фінансовим потенціалом територіальних громад є високий рівень залежності органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів влади при прийнятті Державного бюджету України на відповідний рік. Так Міністерство фінансів України та Кабінет Міністрів України щорічно маніпулюють нормами бюджетного та податкового законодавства в процесі прийняття Державного бюджету на поточний рік в якому:

- здійснюється коригування відсотків відрахування ПДФО, який направляється до бюджету територіальної громади;
- вилучається або залишається у місцевих бюджетах спроможних громад реверсна дотація на період військового стану;
- Перенаправляється так званий «силовий» ПДФО, до Державного бюджету в яке входить податок з зарплати не лише військовослужбовців, а й пожежників та представників органів поліції;

– зростають ставки податкових платежів посеред бюджетного року, що негативно впливає на місцевий бізнес та стимулює його перехід в «тінь», а також посилює бідність громадян в державі, так у 2024 році прийняли зміни в законодавство, згідно яких [4–06]:

- Військовий збір зростає з 1,5% до 5%, і це підвищення впливатиме лише на працівників. Наприклад, з мінімальної заробітної плати в 8000 грн замість 150 грн до бюджету тепер буде перераховуватися 400 грн. Це особливо відчують найменш захищені верстви населення, що є значним мінусом для людей;
- Вводиться обов'язкова сплата авансових внесків на автозаправних станціях. Це рішення виправдане, оскільки сприятиме зменшенню тіншових операцій і покращить сплату податків та зборів з АЗС;
- ФОП I, II та IV груп повинні будуть сплачувати військовий збір у розмірі 10% від мінімальної зарплати, що становить 800 грн;
- ФОП III групи сплачуватимуть 1% від своїх доходів у вигляді військового збору;
- встановлено податок у 25% на прибуток фінансових установ;
- запроваджується щомісячна звітність по ПДФО для економічного бронювання. Проте уряд



Рис. 1. Загрози забезпечення належного управління фінансовим потенціалом територіальних громад*

*розробка автора

не зміг повною мірою використовувати цей інструмент для зменшення тіншових виплат зарплат;

– на банки накладається 50% податок на прибутки у 2024 році. Це може бути виправдано лише у коротко- чи середньостроковій перспективі, оскільки призведе до зниження депозитних ставок та підвищення процентів за кредитами. В умовах війни такі зміни можуть вплинути на економічну стійкість підприємств і громадян.

Ще однією формою впливу центральних органів влади на фінансовий потенціал громад є постійні зміни щодо реалізації реформ в сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення населення. Так, в процесі уже бюджетного року Міністерства застосовують коригуючі коефіцієнти, якщо вважають, що установи заробляють кошти із надлишком. Такі методи роботи використовуються Національною службою здоров'я України при виплаті коштів згідно контрактів пакетів із медичними установами, в разі перевищення запланованих показників використовуються коригуючі знижуючі коефіцієнти, які не дають змоги планувати розвиток медичних установ та покращувати якість послуг за рахунок виділення ресурсів на інноваційне медичне обладнання. Подібні процеси відбуваються і в освітній сфері коли держава занижує рівень субвенції і громади змушені в значних розмірах дофінансувати виплати заробітних плат педагогічним працівникам, в той час коли такі видатки гарантовані державою.

Посилення податкового навантаження на громадян та бізнес приводять до «тінзації» економіки, а саме не офіційне працевлаштування працівників, зниження рівня заробітних плат для зниження податкових платежів, відповідно доплата коштів працівникам в «конвертах», готівкові розрахунки між бізнесом за надані послуги та товари. Такі дії негативно впливають на економіку як держави, так і громади.

Неможливість якісного управління фінансовим потенціалом територій відбувається при невчасному прийнятті бюджету органу місцевого самоврядування через політичні розбіжності в межах громад. Особливу загрозу такі дії політиків несуть в час військових дій, так як громада втрачає можливість вчасно та ефективно реагувати на соціальні та економічні процеси, які відбуваються в державі, а також стає ненадійним партнером для співпраці із міжнародними донорами в питаннях фінансування розвиткових проектів територіальних громад.

Однією із найбільших загроз органів місцевого самоврядування є високі темпи інфляції в державі,

які не дають можливості реалістично планувати фінансові ресурси на середньо чи довгострокову перспективу на реалізацію проектів розвитку громади через постійне знецінення товарів та послуг.

В час військових дій однією з найбільших фінансових загроз стало зростання соціальних видатків з місцевих бюджетів. Територіальні громади взяли на себе роль держави та працює в напрямках:

– покриття соціальних потреб вимушено переміщених осіб через військові дії в країні: будівництво житла для ВПО, надання соціальних допомог на покриття комунальних платежів; співфінансування бізнес-проектів;

– Надання допомог на лікування військових;

Управління фінансовим потенціалом територіальних громад в умовах невизначеності через військові дії створюють передумови при яких місцеві бюджети перепрофілюються із бюджетів соціально-економічного розвитку у бюджети військової допомоги. Варто зазначити, що основною метою бюджетної децентралізації був перерозподіл фінансових ресурсів для покращення фінансової спроможності місцевого самоврядування, що спричинило в перші роки реформи значний економічний підйом територіальних громад. Проте, з початком повномасштабної війни в країні органи місцевого самоврядування переорієнтувалися на військові видатки і питання соціально-економічного розвитку громад перейшло на фінансування за залишковим принципом.

Такі дії простежуються рівнем надання субвенцій громадами військовим частинам та сумами закупівель обладнання подвійного призначення, яке передається тим же військовим частинам.

Доцільно розглянути концептуальну модель управління фінансовим потенціалом територіальної громади, яка відображає структурований підхід до організації, використання та розвитку фінансових ресурсів громади для досягнення сталого розвитку, економічного зростання та підвищення добробуту населення. Ця модель має за мету забезпечити ефективне використання наявних фінансових ресурсів, залучення нових джерел фінансування та раціональне управління витратами (рис. 2).

Запропонована концептуальна модель управління фінансовим потенціалом територіальної громади відкриває багатогранність та акцентує увагу на основних аспектах та напрямках реалізації в умовах військових дій та реформування публічних фінансів. Ця модель характеризується наступними особливостями:

1. Перш за все, управління фінансовим потенціалом територій ґрунтується на засадах діалектичної єдності бюджетної стратегії та бюджетної практики, які включають:

- 1) формування системної фінансової політики;
- 2) формування бюджетної політики на різних рівнях управління територіями.

2. Друге, управління фінансовим потенціалом розглядається як цілісна та послідовна система дій органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування у сфері бюджетних відносин, спрямована на вирішення тактичних та стратегічних завдань і забезпечення комплексного розвитку території відповідно до інтересів країни, а також досягнення ефективних системних взаємозв'язків між її територіями, що вимагає її формування на засадах середньострокового планування.

3. Нарешті, в контексті визначення економічних, соціальних та політичних викликів основною метою проведення управління фінансовим потенціалом територій визначено забезпечення економічного зростання на основі ефективного використання природно-ресурсного, людського та фінансово-економічного потенціалу території, інституційного розвитку та системних структурних перетворень для [7–8]:

- 1) формування сприятливого життєвого середовища для населення;

2) економічного розвитку території, зокрема, в контексті активізації інвестиційно-інноваційного середовища;

- 3) зміцнення фінансової основи держави та місцевого самоврядування.

Принципи управління фінансовим потенціалом територіальної громади є основою для забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів, спрямованих на розвиток території та покращення якості життя її мешканців. Нижче наведено основні принципи:

1. Принцип законності: управління фінансовим потенціалом повинно здійснюватися відповідно до чинного законодавства, нормативно-правових актів та регламентів. Це забезпечує правову основу для всіх фінансових операцій та рішень;

2. Принцип прозорості та підзвітності: фінансові процеси мають бути відкритими та доступними для громадськості. Це включає регулярну публікацію фінансових звітів, проведення громадських слухань та забезпечення доступу до інформації про використання бюджетних коштів;

3. Принцип ефективності та результативності: фінансові ресурси повинні використовуватися максимально ефективно для досягнення запланованих результатів. Це включає оптимізацію видатків, підвищення продуктивності та забезпечення високої якості надання послуг;

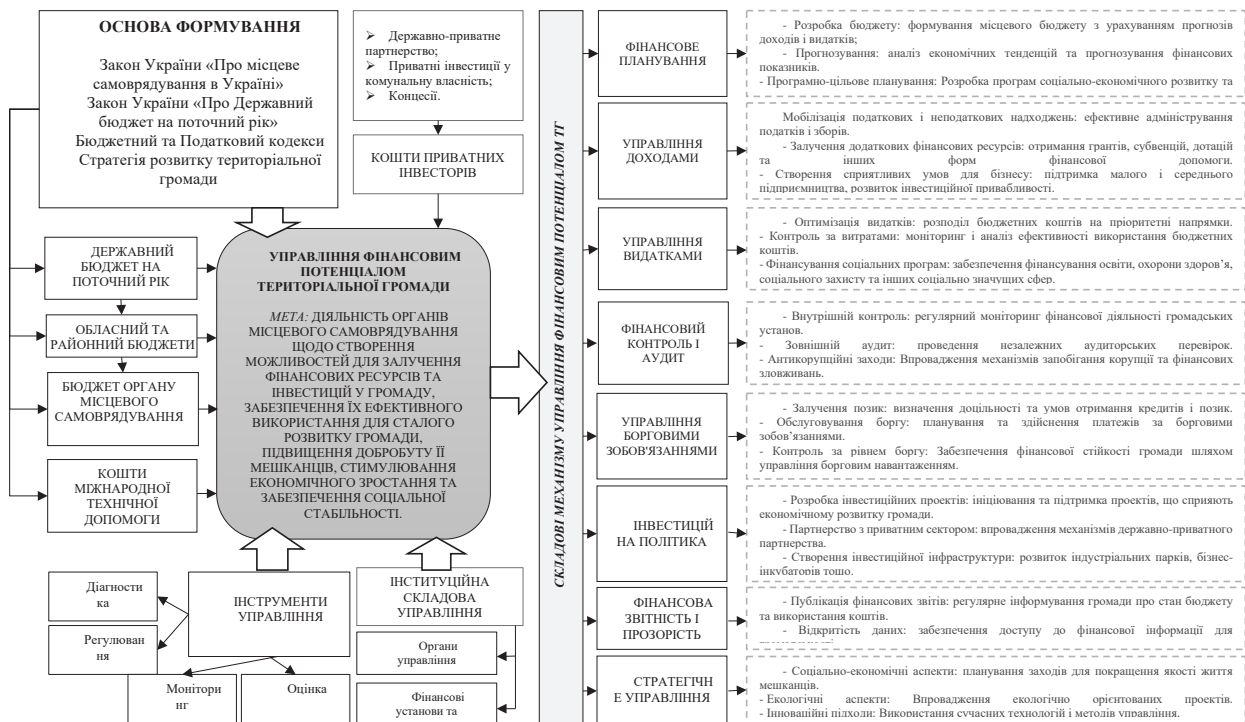


Рис. 2. Концептуальна модель управління фінансовим потенціалом територіальної громади*

*розробка автора

4. Принцип збалансованості: доходи та видатки бюджету мають бути збалансованими, що забезпечує фінансову стійкість громади. Це включає планування бюджету таким чином, щоб уникати дефіциту та накопичення боргів.

5. Принцип стратегічного планування: управління фінансовим потенціалом повинно базуватися на довгострокових стратегіях розвитку території. Це включає розробку та реалізацію програм соціально-економічного розвитку, прогнозування доходів і видатків;

6. Принцип децентралізації: фінансове управління має бути наближеним до місцевих громад, що сприяє більш ефективному використанню ресурсів та врахуванню місцевих потреб і пріоритетів;

7. Принцип участі громадськості: громадяни повинні мати можливість брати участь у процесах прийняття рішень щодо використання фінансових ресурсів. Це включає проведення громадських консультацій, опитувань та інших форм взаємодії з населенням;

8. Принцип відповідальності: органи місцевого самоврядування та посадові особи повинні нести відповідальність за прийняті фінансові рішення та їх наслідки. Це забезпечує підзвітність та стимулює до прийняття обґрунтованих рішень;

9. Принцип гнучкості: фінансове управління повинно бути гнучким і здатним швидко реагувати на зміни в економічному середовищі, нові виклики та можливості. Це включає можливість коригування бюджетних планів та програм.

10. Принцип інноваційності: використання сучасних технологій та інноваційних підходів в управлінні фінансовими ресурсами сприяє підвищенню ефективності та прозорості. Це включає впровадження електронного урядування, автоматизацію фінансових процесів тощо.

11. Принцип економічної обґрунтованості: фінансові рішення повинні бути економічно обґрунтованими, базуватися на аналізі витрат і вигод, а також враховувати довгострокові економічні наслідки.

12. Принцип соціальної справедливості: розподіл фінансових ресурсів має здійснюватися з урахуванням потреб різних соціальних груп, забезпечуючи рівні можливості для всіх мешканців громади.

Ці принципи є основою для розробки та реалізації ефективної фінансової політики територіальної громади, спрямованої на забезпечення сталого розвитку, підвищення якості життя населення та зміцнення фінансової стійкості громади.

Висновки. У статті проаналізовано моделі управління фінансовим потенціалом територіальних громад та запропоновано шляхи покращення даного управління.

Розроблено концептуальну модель управління фінансовим потенціалом територіальної громади та розглянуто складові механізми управління фінансовим потенціалом, які дозволять змістовно та послідовно підходити до управління фінансовим потенціалом територіальних громад, що позитивно впливатиме на процеси управління та розвиток громади.

Список літератури:

1. Бак, Н. Фінансова безпека територіальних громад в Україні: сутність, структурні складові, загрози [Текст]. Наталія Бак. Світ фінансів. – 2019. – Вип. 1. – С. 98-110.
2. Возняк Г. В. Бюджетне вирівнювання: теоретико-методологічні аспекти. Фінанси України. 2017. № 4. С. 42–54. URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_17_04_042_uk.pdf
3. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 року № 254к/96-вр [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
4. Мельник Л. А. Теоретичні засади формування спроможності територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1854> (дата звернення: 12.02.2024).
5. Патицька Х. Фінансово-економічний потенціал територіальних громад: механізми функціонування та активізації : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2019. – 209 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
6. Пелехатий А. О. Бюджетна політика у забезпеченні розвитку територій: концептуальні домінанти та напрями модернізації : монографія. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2019. 386 с.
7. Пелехатий А. О. Бюджетна політика розвитку територій: методологія дослідження. *Бізнес Інформ*. 2020. № 3. С. 476-484.
8. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки : монографія О.Ф. Новікова, О.Г. Сидорчук, О.В. Панькова та ін.; Львів. регіон. ін-т державного управління НАДУ; НАН України, Інститут економіки промисловості. – К. ; Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. – 184 с.

Lobyk O.O. MANAGEMENT OF THE FINANCIAL POTENTIAL OF TERRITORIAL COMMUNITIES: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

The article analyzes modern approaches to the formation of financial and economic development of territories and financial potential management models, identifying 5 main models: centralized management model, decentralized management model, partnership model (public-private partnership), self-organization and self-financing model, project management model.

The main threats to ensuring proper management of the financial potential of territorial communities are identified, which include: High level of dependence of local governments on decisions of central authorities, "shadowing" of the economy, Imperfect tax and budget legislation of Ukraine, Untimely adoption of budgets by local governments due to political disagreements within communities, high inflation rates, Growing level of social expenditures, Significant level of "military" expenditures.

Changes in the norms of budget and tax legislation in the process of adopting the State Budget for 2024 and 2025 were analyzed. Thus, when preparing budgets for these years, the Ministry of Finance of Ukraine adjusted the percentages of personal income tax deductions sent to the budget of the territorial community, removed or left in the local budgets of capable communities a reverse subsidy for the period of martial law, redirected the so-called "force" personal income tax to the State Budget, which includes the tax on the salaries of not only military personnel, but also firefighters and representatives of the police, and "manipulated" tax payment rates in the middle of the budget year.

A conceptual model for managing the financial potential of a territorial community was developed. This model is characterized by the following features: management of the financial potential of territories is based on the principles of dialectical unity of budget strategy and budget practice; management of financial potential is considered as a holistic and consistent system of actions of state authorities and/or local self-government bodies in the field of budget relations; the purpose of managing the financial potential of territories is to ensure economic growth based on the effective use of the natural resource, human and financial and economic potential of the territory, institutional development and systemic structural transformations.

The main principles of managing the financial potential of a territorial community were considered.

Key words: territorial communities, management, financial potential, management model, budget, taxes and fees.