

Л. Г. Квасній, О. О. Лобик

Теоретичні засади формування фінансово-економічної спроможності територіальних громад в Україні

Розглянуто основні критерії поняття «фінансово-економічна спроможність територіальної громади». Визначено основні завдання місцевого розвитку, які впливають на забезпечення фінансової спроможності територіальної громади: створення ефективної соціальної, виробничо-транспортної інфраструктури та збалансоване природокористування; підтримка та сприяння розвитку підприємницької діяльності; формування фінансової спроможності, яка б відповідала фінансовим потребам громади; досягнення ефективності використання та оптимальності розподілу фінансових ресурсів; зміцнення фінансового потенціалу громади; реалізація довгострокових стратегічних орієнтирів громади в питаннях соціально-економічного розвитку; диверсифікація фінансових надходжень до бюджету громади між різними галузями діяльності; покращення системи адміністрування місцевих податків і зборів; формування системи розподілу фінансів між територіями громади на основі соціальної справедливості; підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів. Виділено три види спроможності громад: потенціальна чи розрахункова спроможність; спроможність, яка юридично визнається КМУ; реальна спроможність. Розроблено механізм реалізації фінансово-економічного потенціалу громади та визначено, що розвиток громади локального рівня залежить насамперед від трьох основних факторів: управлінського апарату громади, соціально-економічного потенціалу території та фінансового потенціалу території. Зроблено висновки, що основним завданням громад для забезпечення фінансової спроможності є диверсифікація фінансових надходжень до бюджету та ефективне використання ресурсів на примноження фінансового капіталу.

Ключові слова: територіальна громада, фінансово-економічна спроможність, адміністративно-територіальна реформа, податки та збори, потенціал.

Постановка проблеми. Фінансово-економічна спроможність територіальних громад під час воєнного стану в країні визначає можливості для розвитку територій та вирішення питань місцевого значення через мобілізацію власних фінансових ресурсів і можливості дофінансування галузей освіти, охорони здоров'я, культури, місцевого розвитку.

Метою адміністративно-територіальної реформи було створення спроможних територіальних громад і передання на локальний рівень значних повноважень від виконавчих органів влади органам місцевого самоврядування. Такі дії мали яскраві позитивні прояви в перші місяці військових дій у країні, коли органи місцевого самоврядування мали спроможність сформувати воєнізовані загони (добровольчі формування територіальних громад) для захисту територій та забезпечити їх необхідним обмундируванням.

Іншим ключовим моментом стала можливість забезпечити всі ланки на рівні територій для ефективного функціонування громад і життєдіяльності мешканців, можливості відновлення знищеної інфраструктури та надання якісних освітніх і медичних послуг, розселення вимушено переміщених осіб та підтримки бізнесу.

Саме тому визначення теоретичних засад формування фінансово-економічної спроможності територіальних громад є актуальним напрямом досліджень, особливо під час військової агресії.

Аналіз останніх досліджень. Питання спроможності територіальних громад і децентралізації влади досліджували такі вчені, як Г. В. Возняк, В. С. Куйбіда, Л. А. Мельник, Х. О. Патицька, А. О. Пелехатий. Однак в їхніх роботах не достатньо повно розглянуті виклики, з якими зіштовхнулася країна під час кризи COVID-19 та воєнного стану, що значною мірою змінює теоретичні та практичні підходи до формування фінансово-економічної спроможності територіальних громад і можливостей їхнього розвитку в майбутні роки.

Метою статті є узагальнення теоретичного досвіду науковців щодо питань фінансово-економічної спроможності територіальних громад і можливостей боротьби з викликами, які постали перед країною та органами місцевого самоврядування.

Основні результати дослідження. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була затверджена Радою Європи 15.10.1985 р., місцеve самоврядування визначається як право та здатність органів місцевого самоврядування в межах закону регулювати та управляти значною частиною суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Отже, спроможність стає ключовою характеристикою місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування, подібно до держави, є інститутом організації суспільного життя [1]. Розділення конкретних функцій та завдань, покладених на місцеві органи влади, призводить до необхідності наявності фінансів для їхньої реалізації. Місцеві фінанси, як і державні, є засобом здійснення функцій цього інституту. Обидва види фінансів обслуговують громадські, а не приватні інтереси, мають публічний характер і сприяють формуванню спроможності муніципальних утворень, що в Україні набувають форму територіальних громад.

Відповідно, фінансово-економічну спроможність територіальної громади можна визначити як єдність достатності фінансового потенціалу громади, ефективного використання бюджетних коштів і можливості забезпечення високих стандартів соціально-економічного розвитку громади.

Основними критеріями, які належать до поняття фінансово-економічної спроможності території, є бюджетні доходи та видатки органу місцевого самоврядування, зокрема міжбюджетні трансферти, оцінка валового регіонального продукту, рівень зайнятості та безробіття на території громади, інфраструктурний розвиток території та її інвестиційна активність, а також соціальний капітал (рівень довіри, співпраці та взаємодії між громадянами, бізнесом і владою).

Забезпечення фінансової спроможності територіальної громади прямо залежить від ефективності реалізації комплексу завдань місцевого розвитку, які передбачають [2-5]:

- створення ефективної структури територіальних процесів, таких як розвиток соціальної, виробничо-транспортної інфраструктури та збалансоване природокористування;
- підтримка та сприяння розвитку підприємницької діяльності;
- формування фінансової спроможності, яка б відповідала фінансовим потребам громади;
- досягнення ефективності використання та оптимальності розподілу фінансових ресурсів;
- зміцнення фінансового потенціалу громади;
- реалізація довгострокових стратегічних орієнтирів громади в питаннях соціально-економічного розвитку;

- диверсифікація фінансових надходжень до бюджету громади між різними галузями діяльності;
- покращення системи адміністрування місцевих податків і зборів завдяки наповненню баз даних органів податкової служби інформацією органів місцевого самоврядування;
- формування системи розподілу фінансів між територіями громади на основі соціальної справедливості та забезпечення рівномірного розвитку населених пунктів;
- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів через висвітлення всіх прийнятих фінансових рішень і здійснених видатків.

За своєю сутністю поняття «спроможність» означає «наявність здібностей та можливостей реалізовувати заплановану діяльність» [6]. Філософський підхід розглядає спроможність як «здатність, індивідуальну особливість, що є суб'єктивною умовою успішного здійснення певного роду діяльності» [7]. В організаційному контексті спроможність визначається як «процес, в якому індивіди, групи, організації, інституції та суспільство розвивають свої можливості: виконувати функції, вирішувати проблеми та досягати цілей; розуміти та реалізовувати свої потреби розвитку в ширшому контексті та на постійних засадах» [8].

Можна виділити три види спроможності:

- 1) потенціальна чи розрахункова спроможність;
- 2) спроможність, яка юридично визнається КМУ;
- 3) реальна спроможність.

Зазначаємо, що слід ураховувати бюджетну, інфраструктурну та кадрову спроможність територіальної громади, оскільки комплексне урахування визначає їхню функціональну спроможність. Функціональна спроможність територіальних громад визначається сукупністю ресурсів, процесів і результатів, що врешті-решт дають змогу зробити висновок про рівень досягнення спроможності та визначити, наскільки територіальна громада є спроможною чи неспроможною.

Кадрове забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад є стратегічним управлінням кадровими процесами для оптимальних змін персоналу, спрямованих на виконання функцій і завдань органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які входять до складу комунальної власності.

Фінансова спроможність територіальних громад визначається їхньою здатністю залучати, акумулювати та ефективно використовувати фінансові ресурси з різних джерел для вирішення актуальних питань місцевого значення. Фінансово спроможні громади, як об'єднані, так і незалежні, повинні забезпечити життєдіяльність усіх суб'єктів фінансових відносин на належному рівні та сприяти збалансованому розвитку в усіх сферах на відповідній території.

Варто акцентувати увагу на тому, що визначення спроможності територіальної громади як її здатності надавати суспільні послуги не завжди враховує реальний рівень надання таких послуг. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України щорічно проводить оцінювання фінансової спроможності територіальних громад, результати якого використовуються для формування рейтингу. Міністерство вважає, що цей рейтинг може слугувати для аналізу ефективності мобілізації ресурсів, раціонального використання бюджетних коштів та ухвалення якісних управлінських рішень. Оцінка враховує різні показники, такі як власні доходи на одного мешканця, рівень дотаційності та капітальні видатки на одного мешканця без субвенцій з

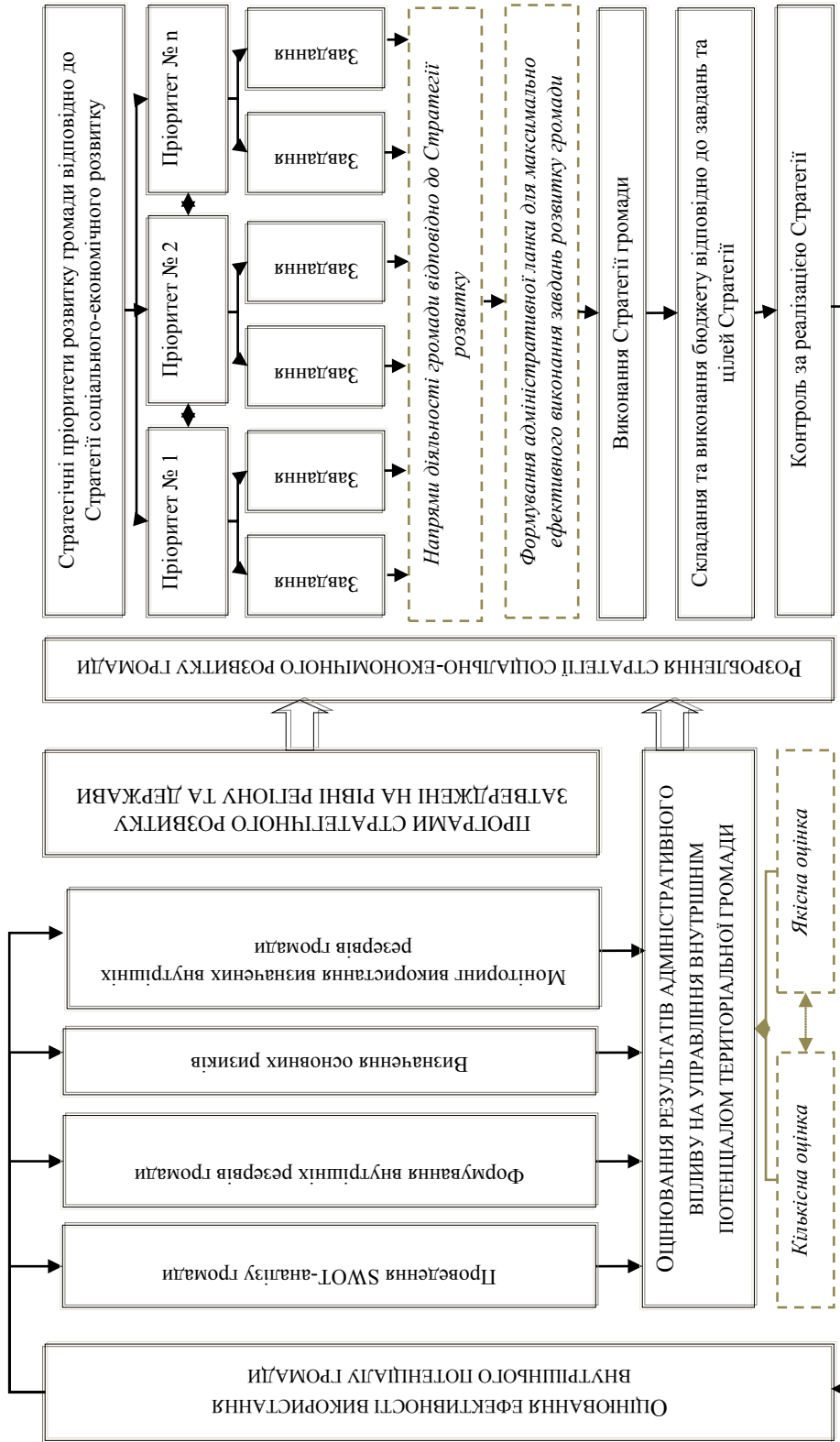


Рис. 1. Механізм реалізації фінансово-економічного потенціалу громади

Джерело: авторська розробка.

держбюджету, питома вага видатків на утримання апарату управління власними ресурсами.

Отже, важливо розрізняти спроможність як здатність забезпечувати послуги та можливість соціально-економічного розвитку. Концепція реформування місцевого самоврядування передбачає принципи формування спроможності територіальних громад, зокрема максимальне залучення населення до управлінських рішень, запровадження ефективних механізмів участі громадськості, надання прав громадянам ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування та інші принципи.

Ураховуючи зазначені труднощі, можна зробити висновок, що успішний розвиток територіальної громади та ефективне використання її фінансово-економічного потенціалу залежать від ефективної оцінки наявного громадського потенціалу та його оптимального використання. Механізм реалізації фінансово-економічного потенціалу громади зображено на рис. 1.

Розвиток громад локального рівня залежить насамперед від трьох основних факторів:

- управлінського апарату громади;
- соціально-економічного потенціалу території;
- фінансового потенціалу території.

Першочерговим завданням, яке повинні ставити перед собою органи влади, є оцінювання та контроль за діяльністю; такі дії визначають слабкі елементи в системі управління та дають змогу знайти механізми для більш ефективної реалізації поставлених цілей та завдань.

Найважливішим кроком у забезпеченні успішного розвитку громади є оцінювання ефективності використання її внутрішнього потенціалу [10]. Це обумовлено наявністю об'єктивних відмінностей в умовах функціонування місцевих бюджетів і розвитку територіальних громад.

Зокрема, реалізація цих принципів містить такі заходи, як утворення консультативно-дорадчих органів, забезпечення права громад на місцевий референдум, удосконалення процедур утворення органів самоорганізації населення та інші. Передбачається також вирішення проблемних аспектів, таких як залежність територій від центру, фінансова слабкість громад, деградація сільської місцевості, що допоможе утворити спроможні територіальні громади.

Європейська практика також указує на кілька альтернативних підходів до зміцнення спроможності громад, таких як виявлення проблем і їх усунення, або орієнтація на розвиток сильних сторін громади. Для підвищення ефективності реформи місцевого самоврядування, наприклад, слід забезпечити перегляд і формування плану об'єднання територіальних громад, ураховуючи їхню специфіку, проводити інформаційно-роз'яснювальну кампанію та навчальні семінари.

Висновки. Формування фінансово-економічної спроможності на рівні територіальних громад прямо залежить як від державної влади (через прийняття Верховною Радою законів України, Кабінетом Міністрів України – постанов чи розпоряджень тощо), так і власних зусиль органу місцевого самоврядування (через пошук додаткових джерел залучення фінансових ресурсів і формування стабільної економічної бази територіальної громади).

Першочерговими діями для формування власної, незалежної фінансово-економічної спроможності повинна стати диверсифікація фінансових надходжень до бюджету громади та розподіл капітальних видатків, спрямований на подальше розширення економічної активності бізнес-структур на території, підзвітній органу місцевого самоврядування, що забезпечить

додаткові надходження до бюджету та спричинить соціально-економічний розвиток території.

Список використаних джерел

1. Василюк О. Формування спроможності об'єднаних територіальних громад: кадровий аспект. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. 2017. Вип. 2(51). С. 197-205.
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 28.06.1996 р. № 254к/96-вр. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
4. Мельник Л. А. Теоретичні засади формування спроможності територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 9. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.9.54>
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. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-3-476-484>
8. Пелехатий А. О. Інституційне забезпечення бюджетної політики розвитку територій. *Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2019. № 4(82). С. 15-21. DOI: <https://doi.org/10.32845/bsnau.2019.4.4>
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
10. Рошило В. І. Формування спроможних територіальних громад у контексті бюджетної децентралізації. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 23. С. 531-536.

References

1. Vasylyuk, O. (2017). Formuvannya spromozhnosti ob'yednanykh terytorial'nykh hromad: kadrovyy aspekt [Creating capability of unified territorial communities: personnel aspect]. In *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya [Efficiency of public administration]*: Vol. 2(51) (pp. 197-205). [in Ukrainian].
2. Voznyak, H. V. (2017). Byudzhetne vyrivnyuvannya: teoretyko-metodolohichni aspekty [Fiscal equalization: theoretical and methodological aspects]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 4, 42-54. Retrieved from http://finukr.org.ua/docs/FU_17_04_042_uk.pdf [in Ukrainian].
3. Konstytutsiya Ukrainy [The Constitution of Ukraine] (1996). Law of Ukraine, adopted on 1996, Jun 28, 254k/96-vr. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].
4. Melnyk, L. A. (2020). Teoretychni zasady formuvannya spromozhnosti terytorial'nykh hromad v Ukraini [Theoretical principles of capacity building of territorial communities in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 9. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.9.54> [in Ukrainian].
5. Patytska, Kh. (2019). *Finansovo-ekonomichnyy potentsial terytorial'nykh hromad: mekhanizmy funktsionuvannya ta aktyvizatsiyi [Financial and economic potential of territorial communities: mechanisms of functioning and activation]*. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. (Series «Problems of regional development»). [in Ukrainian].
6. Pelekhatty, A. O. (2019). *Byudzhetna polityka u zabezpechenni rozvytku terytoriyi: kontseptual'ni dominanty ta napryamy modernizatsiyi [Budget policy in ensuring the development of territories: conceptual dominants and directions of modernization]*. Lviv: LNU named after Ivan Franko. [in Ukrainian].
7. Pelekhatty, A. O. (2020). Byudzhetna polityka rozvytku terytoriy: metodolohiya doslidzhennya [The territorial policy of budget development: a research methodology]. *Biznes Inform – Business Inform*, 3, 476-484. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-3-476-484> [in Ukrainian].
8. Pelekhatty, A. O. (2019). Instytutsiynne zabezpechennya byudzhetnoyi polityky rozvytku terytoriy [Institutional support of budgetary policy for territorial development]. *Visnyk Sums'koho natsional'noho ahrarynoho universytetu. Seriya: Ekonomika i menedzhment – Bulletin of Sumy National Agrarian University. Series: Economics and management*, 4(82), 15-21. DOI: <https://doi.org/10.32845/bsnau.2019.4.4> [in Ukrainian].
9. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini [On local self-government in Ukraine] (1997). Law of Ukraine, adopted on 1997, May 21, 280/97-vr. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
10. Roshylo, V. I. (2018). Formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad u konteksti byudzhetnoyi detsentralizatsiyi [Formation of powered territorial groups in the context of budget decentralization]. *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky – Global and national economic problems*, 23, 531-536. [in Ukrainian].

Kvasniy L. H., Lobyk O. O. Theoretical foundations for the development of the financial and economic capacity of territorial communities in Ukraine

The article examines the main criteria of the concept of “financial and economic capacity of a territorial community”. It defines the main tasks of local development that impact the financial capacity of the territorial community, including the creation of an efficient social, production, and transport infrastructure and balanced environmental management, support and promotion of entrepreneurial activity, development of financial capacity that would meet the financial needs of the community, achievement of efficient use and optimal distribution of financial resources, strengthening the financial capacity of the community, implementation of long-term strategic guidelines of the community in terms of socio-economic development, diversification of financial revenues to the community budget between different sectors of activity, improvement of the system of administration of local taxes and fees, creation of a system of financial distribution between the territories of the community on the basis of social justice, and increasing the efficiency and transparency of the use of budget funds. The authors distinguish three types of community capacity: potential or estimated capacity; a capacity that is legally recognized by the CMU; and real capacity. The article aims to generalize the theoretical experience of researchers on the issues of the financial and economic capacity of territorial communities and opportunities to address the challenges faced by the country and local governments. The article develops a mechanism for the realization of the financial and economic capacity of the community and determines that the development of the community at the local level depends primarily on 3 main factors: the community’s administrative apparatus, the socio-economic capacity of the territory, and financial capacity of the territory. The authors conclude that diversification of financial revenues to the budget and efficient use of resources to increase financial capital are the main tasks of communities in ensuring financial capacity.

Keywords: territorial community, financial and economic capacity, administrative and territorial reform, taxes and fees, capacity.

Квасній Любов Григорівна – кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри математики та економіки Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка (e-mail: lg_k@ukr.net, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5248-544X>).

Kvasniy Lyubov Hryhorivna – Ph.D. (Econ.), Assoc. Prof., Associate Professor, Professor of the Department of mathematics and economics of the Ivan Franko State Pedagogical University of Drohobych.

Лобик Олеся Орестівна – в.о. доцента Прикарпатського інституту імені Михайла Грушевського ПАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом» (e-mail: loo86@ukr.net, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7184-1830>).

Lobyk Olesya Orestivna – Acting Associate Professor of the Precarpathian Mykhailo Hrushevsky Institute of Interregional Academy of Personnel Management.

Надійшло 14.10.2023 р.