

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Феркаляк Василь Дмитрович

УДК 332.146.2:336.027

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Формування фінансово-економічного потенціалу

територіальних громад

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

_____ В.Д.Феркаляк

Науковий керівник Струк Наталія Петрівна, к.е.н., доцент _____
(підпис)

Допущено до захисту

В.о.завідувача кафедри

_____ І.П.Лопушинський

Рецензент

_____ Гречаник Б.В.

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Івано-Франківськ - 2023

АНОТАЦІЯ

Феркаляк В. Д. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

Робота присвячена удосконаленню теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в сучасних умовах. Обґрунтовано теоретичний підхід до визначення фінансово-економічного потенціалу територіальної громади, визначено його структуру.

На основі дослідження фінансово-економічного потенціалу територіальної громади як передумови забезпечення відповідного рівня її спроможності визначено основні ознаки формування фінансово-економічного потенціалу. Узагальнено особливості формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в Україні в умовах пандемії та повномасштабної війни. Для визначення напрямків активізації фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в Україні досліджено особливості розвитку територіальних громад у країнах ЄС в період децентралізації та адміністративно-територіальних реформ. Запропоновано напрями і механізми підвищення ефективності формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад.

Ключові слова: територіальна громада, фінансово-економічний потенціал, механізм, бюджет, податковий потенціал, спроможність

ANNOTATION

Ferkaliak V. D. Formation of financial and economic potential of territorial communities. - Manuscript.

Master's thesis, specialty 281 "Public administration". – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The work is devoted to improving the theoretical foundations and developing practical recommendations for the formation of the financial and economic potential of territorial communities in modern conditions. The article substantiates the theoretical approach to determining the financial and economic potential of a territorial community and defines its structure.

Based on a study of the financial and economic potential of a territorial community as a prerequisite for ensuring an appropriate level of its capacity, the main features of the formation of financial and economic potential are identified. The peculiarities of the formation of the financial and economic potential of territorial communities in Ukraine in the context of a pandemic and full-scale war are summarised. To determine the directions of activation of the financial and economic potential of territorial communities in Ukraine, the peculiarities of the development of territorial communities in the EU countries during the period of decentralisation and administrative-territorial reforms are studied. Directions and mechanisms for improving the efficiency of forming the financial and economic potential of territorial communities are proposed.

Keywords: territorial community, financial and economic potential, mechanism, budget, tax potential, capacity.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	9
1.1 Сутність поняття «фінансово-економічний потенціал» та його складові елементи	9
1.2 Європейські практики формування фінансово-економічного потенціалу	16
РОЗДІЛ 2	
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ	28
2.1 Вплив пандемії Covid-19 на формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад	29
2.2 Фінансово-економічний потенціал територіальних громад в умовах війни	37
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	45
3.1 Основні напрями і механізми підвищення ефективності формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад	45
ВИСНОВКИ	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	61

ВСТУП

Актуальність теми. Масштабні зміни в суспільному житті, обумовлені поширенням пандемії, а з лютого 2022 року широкомасштабною війною росії проти України, посилили фінансову нестабільність, порушили стійкість соціально-економічних систем різних рівнів, змусили органи влади та місцевого самоврядування по-новому підходити до формування фінансової та соціально-економічної політики, переглядати власні прогнози економічного розвитку. З іншого боку, завдяки реформі децентралізації, яка створила передумови для формування самодостатніх громад, нечуваній здатності до самоорганізації та спроможності самостійно вирішувати поточні і непередбачувані проблеми, органи місцевого самоврядування змогли стримувати ворога, забезпечувати життєдіяльність громад, зберегти (де було можливо) організаційну та функціональну стійкість.

Сьогодні в суспільстві є розуміння того, що самодостатні громади та потужна система місцевого самоврядування - це основа відновлення, а відтак і сталого поступу України. Достатній обсяг фінансових ресурсів та можливість нарощення фінансового-економічного потенціалу – запорука довгострокового розвитку територіальних громад. Разом з тим, нові виклики та нова реальність, в якій опинилися територіальні громади, потребують швидкого, дієвого реагування та оновлення механізмів нарощення фінансового-економічного потенціалу як критерію ефективності адміністративно-територіальної реформи і змін, якими супроводжується децентралізація. Посилюється увага до проблем формування фінансової політики з високою адаптивною здатністю в умовах дії внутрішніх та зовнішніх викликів, зміцнення фінансового-економічного потенціалу територіальних громад. Означені питання набувають особливої актуальності ще і в силу наростаючої потреби розроблення нових підходів до управління місцевим економічним розвитком в умовах війни та повоєнного відновлення.

Обґрунтування вибору теми дослідження. Різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових пошуків як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Так, особливості розвитку територіальних громад та їх фінансового забезпечення широко представлено в науковому доробку як вітчизняних (П. Жук, О. Західна, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, Х. Патицька, Н. Проць, Н. Спасів, А. Ткачук), так і зарубіжних вчених (М. Олсон, Е. Остром, А. Токвіль, П. Гураль, К. Іонассен); вивченням проблем ресурсного забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць займалися такі вчені: Н. Бикадорова, З. Варналій, І. Вахович, М. Гапонюк, О. Зарубіна, О. Іванова, Я. Казюк, С. Каламбет, І. Камінська, М. Карлін, М. Козоріз, А. Крисоватий, І. Луніна, П. Мельник, В. Письменний, В. Поліщук, С. Сембер, І. Сторонянська, Л. Тарангул, Л. Тулуш, С. Шульц, С. Юрій та інші.

Поряд з цим у вітчизняній науковій літературі недостатньо дослідженими є питання, пов'язані з формуванням фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах системних трансформацій в економіці та державному управлінні з урахуванням положень та завдань реформи місцевого самоврядування, серед яких: створення життєздатних територіальних громад, імплементація на місцевому рівні інструментарію управління економічними процесами. Відтак, вказане обумовило вибір теми магістерського дослідження.

Мета та завдання дослідження. Мета магістерської роботи полягає в узагальненні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в сучасних умовах.

Для реалізації зазначеної мети, необхідно виконати такі завдання:

- дослідити теоретичні основи формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад;
- описати особливості формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад України;
- запропонувати шляхи активізації формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад України.

Об'єктом дослідження є процес формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в Україні.

Предмет дослідження – теоретичні засади та прикладні аспекти формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в сучасних умовах.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети у рамках дослідження було використано сукупність загальнонаукових і спеціальних методів, які забезпечили ґрунтовність, об'єктивність і достовірність викладених положень і сформульованих висновків, зокрема: діалектичний метод пізнання (для визначення економічної природи територіальної громади як суб'єкта управління соціально-економічним розвитком); системний аналіз (для дослідження складових розвитку фінансово-економічного потенціалу територіальних громад з метою виявлення основних тенденцій та чинників, що їх обумовлюють); порівняльний аналіз (для співставлення ефективності використання фінансово-економічного потенціалу різних територіальних громад); абстрактно-логічний (для формування теоретичних узагальнень та формулювання висновків дослідження); графічний; статистичний.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативні акти України, офіційні статистичні матеріали Державної служби статистики України, аналітичні дані Міністерства фінансів України, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Державного веб-порталу бюджету для громадян та «Децентралізація в Україні». У роботі широко задіяно інформаційні джерела міжнародних фінансових організацій, наукові праці вітчизняних і зарубіжних економістів, присвячені проблемам децентралізації, та фінансового забезпечення місцевого розвитку територіальних громад, ресурси мережі Інтернет.

Новизна отриманих результатів полягає у розвитку теоретичних положень, визначенні пріоритетів та обґрунтуванні напрямків формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в сучасних умовах.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що низку

теоретичних положень доведено до рівня практичних рекомендацій, які можуть бути використані в діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування, а також освітньому процесі.

Структура й обсяг роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи, висновки, загальний обсяг яких складає 67 сторінок. У роботі вміщено 1 рисунок. Список використаних джерел містить 62 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1 Сутність поняття «фінансово-економічний потенціал» та його складові елементи

В сучасних умовах господарювання особливо важливим є питання підтримання стабільності та підвищення спроможності територіальних громад. Важливу роль у досягненні цієї мети відіграє фінансово-економічний потенціал територіальних громад. Він є основою для прийняття стратегічних управлінських рішень, визначає основні напрямки розвитку територіальної громади та є базовим критерієм при визначенні стратегії управління нею. Не зважаючи на це не існує єдиного підходу визначення даного поняття, його структуризації, оцінки та управління. Тому варто почати дослідження сутності поняття «фінансово-економічний потенціал громади» з визначення основних поглядів на сутність поняття «потенціал».

Сутність потенціалу полягає у притаманній суб'єкту, системі чи об'єкту здатності або можливості здійснювати перетворення, виконувати певні дії або досягати певних результатів за сприятливих умов. Потенціал – це невикористані ресурси, здібності або можливості, які можуть бути залучені або використані для досягнення бажаних цілей.

Підходи до визначення сутності потенціалу відрізняються та надають різні точки зору на природу та інтерпретацію потенціалу. Статичний підхід до визначення потенціалу акцентує увагу на поточному стані або статусі суб'єкта чи системи. Він зосереджується на існуючих можливостях, ресурсах або умовах, які вказують на потенціал для виконання або досягнення. З цієї точки зору, потенціал сприймається як статичний атрибут, який є невід'ємним або фіксованим, виходячи з наявних обставин. На противагу статичному підходу, динамічний підхід визнає потенціал як динамічну та еволюційну концепцію.

Він підкреслює часовий аспект потенціалу, розглядаючи здатність суб'єкта або системи адаптуватися, навчатися та розвиватися з плином часу. Згідно з цим підходом, потенціал не визначається виключно поточним станом, а формується здатністю суб'єкта змінюватись і реагувати на внутрішні та зовнішні фактори¹.

Не зважаючи на відсутність єдиного підходу до визначення даного поняття, є певні характеристики, а також їх поєднання, що притаманні більшості визначень. Зокрема, найчастіше потенціал характеризують як певні можливості, які є в наявності та можуть бути використані для досягнення певної мети. Також, у багатьох визначеннях зустрічається поєднання кількох характеристик поняття «потенціал». Так, в економічному словнику потенціал – це можливості, наявні сили, запаси, засоби, що можуть бути використані з певною метою, в якомусь відношенні. Схожі трактування зустрічаються і в інших джерелах. Часто застосовується ресурсний підхід до визначення даного поняття. Зокрема, в Економічній енциклопедії вказується, що потенціал – це наявні в економічного суб'єкта ресурси, їхня оптимальна структура та вміння раціонально використати їх для досягнення поставленої мети². Рідше зустрічається трактування потенціалу, як певна здатність до дії. У праці Коленди Н. В. «потенціал» означає наявність у визначеного об'єкта можливостей як наявних, так і прихованих, які реалізуються за відповідних умов, а також здатностей діяти у відповідних сферах з метою отримання бажаного результату³.

В роботі⁴ розглядається потенціал в системі координат «ресурси – здатності – компетенції», де ресурсна площа розкриває феномен перетворення можливостей в здатності, а здатності через їх розкриття, закріплення і оновлення за допомогою навчання трансформуються у

¹ Дунська А. Р., Харченко І. А. Науково-методичні підходи до оцінювання експортного потенціалу підприємства. Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 22 квітня 2021 р.): КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2021. С. 162-163.

² Економічна енциклопедія: у 2-х т. / за ред. С.В. Мочерного. Львів: Світ, 2011. Т.1. С.142.

³ Коленда Н. В. Соціальний потенціал: сутність та основні ознаки. Вісник Одеського національного університету. Економіка. 2013. Т. 18. № 1. С. 72.

⁴ Лой А.В. Розвиток економічного потенціалу підприємства торгівлі: дис.... доктора філософії за спец. 051 – Економіка. – ДТЕУ, Київ, 2023. 230 с.

компетенції. Реалізація комплексу таких можливостей відбувається за умов здійснення бізнес-процесів і процесів самоорганізації і сприяє створення цінності для зацікавлених сторін.

Поняття «потенціал» є багатограним і тому може трактуватись в залежності від того, що саме є її об'єктом країна, регіон, територіальна громада чи підприємство. На початку ХХ ст. відбуваються перші кроки у формуванні теоретичних поглядів на потенціал. Спочатку потенціал розглядається на рівні країни, галузі, суспільства, з плином часу більше уваги почало приділятися дослідженню особливостей даного поняття на рівні територіальних громад. Це призвело до появи різних підходів до визначення його сутності, а найбільше розбіжностей простежується у визначенні структури потенціалу територіальних громад, немає чітко визначеної системи його складових, що ускладнює процеси його формування й оцінки.

Дослідження сутності поняття «фінансово-економічний потенціал» дозволяють зробити висновок про неоднозначність його трактування науковцями та економістами. З однієї сторони, це пряма ознака багатоаспектності та комплексності даної категорії, з іншої – це ще раз підкреслює потребу її вивчення та подальшого дослідження.

Фінансово-економічний потенціал територіальної громади – частина інтегрального потенціалу території, яка характеризується наявністю суспільних відносин, об'єктів, зв'язків, явищ та ресурсів, а також імовірними можливостями їх використання, управління та організації з метою забезпечення комплексного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Він визначається як адитивна сума бюджетного потенціалу територіальної громади, фінансово-економічного потенціалу суб'єктів господарювання (які розташовані або провадять свою діяльність на її території), домогосподарств, позабюджетних фондів і рівня їх взаємодії. Фінансово-економічний потенціал характеризується динамічністю, постійною зміною і оновленням взаємозв'язків всередині системи та функціональною залежністю його складових, яка,

внаслідок зміни одного елемента, призводить до зміни інших та «зрушення пропорцій функціонального і територіального характеру»⁵.

М. Орлатий та А.Величко визначають фінансово-економічний потенціал як сукупність економічних можливостей держави, які можуть бути використані для забезпечення всіх матеріальних потреб⁶.

Економічний потенціал характеризується сукупністю наявних та придатних для мобілізації основних джерел, засобів країни, елементів цілісної економічної системи, що використовуються або можуть бути використаними для економічного зростання і соціально-економічного прогресу. Економічний потенціал регіону – сукупність створених в ньому активів, які можуть бути використані для забезпечення розвитку територій, що входять до його складу⁷.

Фінансово-економічний потенціал являє собою комплекс взаємопов'язаних складових:

- виробничого потенціалу;
- трудового потенціалу;
- інноваційного потенціалу;
- інформаційного потенціалу;
- підприємницького потенціалу;
- фінансового потенціалу.

Вагому, навіть особливу роль в даному комплексі займає фінансовий потенціал. Більшість економістів стверджує про існування фінансового потенціалу території як складового елемента економічного потенціалу. Проте врахування вагомості фінансових можливостей для забезпечення реалізації матеріальних потреб дозволяє стверджувати про існування фінансового потенціалу як основи розвитку економічних можливостей території, тобто її економічного потенціалу. З іншої сторони, саме в результаті виробничої

⁵ Лешанич С. Є. Формування складових економічного потенціалу регіону. Моделювання регіональної економіки. 2013. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Modre_2013_2_32

⁶ Орлатий М.К., Величко А.Є. Підходи до формування ресурсного потенціалу сільських територій Дніпропетровської області. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2013_01\(9\)/13omktdo.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2013_01(9)/13omktdo.pdf)

⁷ Козоріз М. А. Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика : монографія / М. А. Козоріз, А. Я. Кузнєцова, І. З. Сторонянська, Г. В. Возняк. Київ: УБС НБУ. 2010. 222 с.

діяльності та господарювання результати такої діяльності набувають вартісного вираження та забезпечують створення нової вартості. Відповідно, складові елементи економічного потенціалу є основою формування фінансового потенціалу. «Сукупність функціональних зв'язків між кожним елементом економічного потенціалу територіальної одиниці є чинником утворення фінансових ресурсів або врахуванням їх вартісної основи, що у системі динамічного розвитку забезпечує сталий соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці»⁸. А кожен елемент-складова фінансово-економічного потенціалу є відображенням системи, в межах якої формуються фінансові ресурси (рис. 1.1).

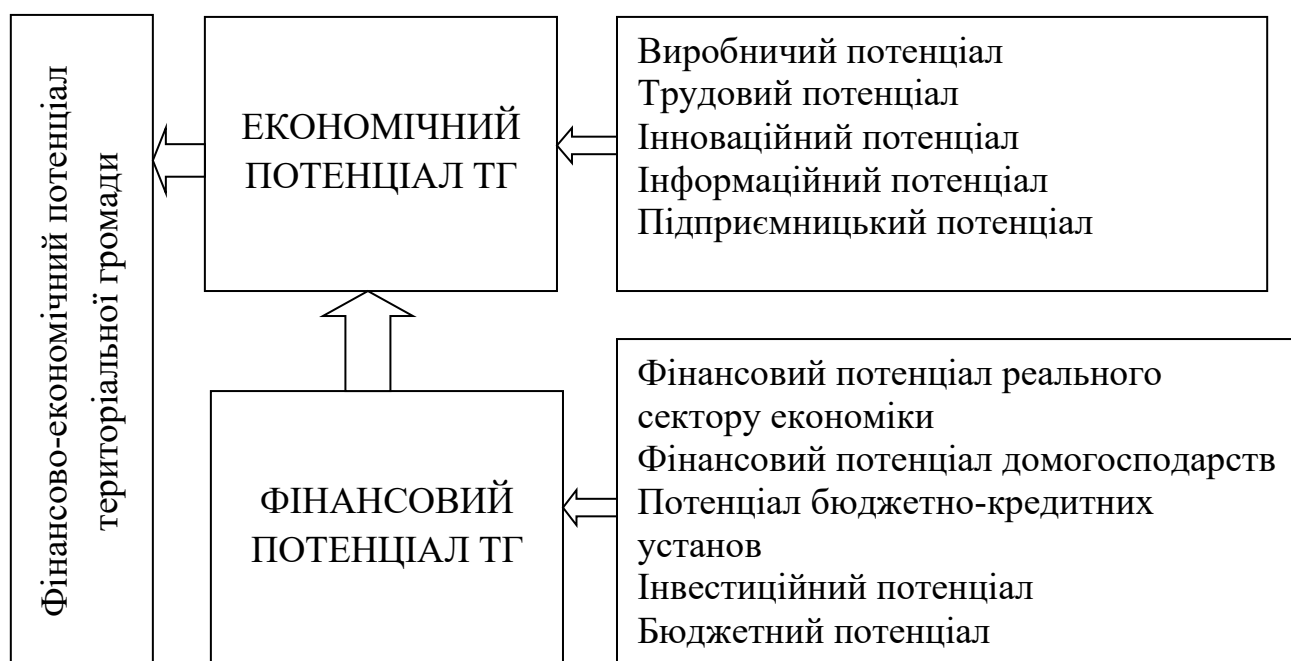


Рис. 1.1 - Структура фінансово-економічного потенціалу територіальної громади

Аналізуючи структуру та джерела формування фінансово-економічного потенціалу територіальної громади, можна виділити наявність двох його складових - реальної та потенційної. Врахування потенційної складової робить показники формування фінансово-економічного потенціалу територіальної

⁸ Дем'янчук О.І. Теоретичні основи фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Наукові записки. Серія «Економіка». Вип. 23. С. 153-160.

громади значно вищими, ніж при визначенні лише реальної складової, яку можна проаналізувати за допомогою оцінки статистичних показників. Основною причиною такої ситуації є врахування при визначенні потенційної складової рівня та можливостей «тіньової економіки». Існує певне протиріччя у визначенні реальної та потенційної складових при формуванні фінансово-економічного потенціалу. Як звертають увагу С. В. Сембер, О. Г. Чубарь та К. С. Машіко⁹, «спроможність сама по собі є явищем, пов'язаним з можливістю, з потенціалом громади спрямовувати фінансові ресурси на задоволення потреб, і тіньові фінанси також беруть у цьому участь», тому виділення реальної та потенційної складових, згідно їх дослідження, є недоцільним. Проте на основі врахування та оцінки відповідних показників фінансово-економічного розвитку та джерел формування фінансово-економічного потенціалу розрахунок ефективності використання такого потенціалу можна проводити, по-перше, аналізуючи реалізований потенціал громади, по-друге, реалізований потенціал та резерви його нарощення. Отже, про можливість виділення реальної та потенційної складової формування фінансово-економічного потенціалу говорити можна і потрібно.

В контексті нашого дослідження особливу увагу слід зосередити на питанні дослідження резервів нарощування фінансово-економічного потенціалу територіальної громади, в складі яких виділяють резерви-ресурси, які вказують на обсяг невикористаних фінансових ресурсів, та резерви-можливості, які відображають здатність соціально-економічної системи до ефективного функціонування¹⁰. При цьому, виникає доцільність поділу резервів нарощування фінансово-економічного потенціалу на явні та приховані.

Явні резерви:

- 1) Запас достатності бюджетного забезпечення;
- 2) Запас невикористаного фінансово-економічного потенціалу;
- 3) Запас самодостатності.

⁹ Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. Регіональна економіка. 2015. № 3. С. 81-90.

¹⁰ Вахович І.М., Камінська І.М. Резерви нарощування фінансової спроможності регіонів України. Актуальні проблеми економіки. 2010. № 3 (105). С. 187-196.

Приховані резерви:

1) Резерви-можливості (внутрішні резерви економії фінансових ресурсів внаслідок інфраструктурного розвитку; збалансування матеріально-фінансових потоків; удосконалення бюджетного процесу; сприяння ефективному використанню фінансових ресурсів суб'єктами господарювання; заходи з підтримки малого бізнесу; інноваційне виробництво; інтенсифікація раціонального використання ресурсів; підтримка розвитку та залучення на територію нових підприємств);

2) Резерви-ресурси: (фінансові ресурси «тіньової» економіки; потенційні інвестиційні ресурси; заощадження членів громади, незадіяні в фінансово-економічній системі; фінансові ресурси суб'єктів господарювання у формі кредиторської та дебіторської заборгованості.

Аналіз та дослідження особливостей розвитку територіальної громади, зокрема ефективності використання її фінансово-економічного потенціалу в контексті виділення фактичних показників та резервів нарощування, дозволяють комплексно оцінити здатність громади до забезпечення сталого розвитку на довгострокову перспективу та визначити рівень її спроможності. Це завдання є особливо актуальним в умовах сьогодення, оскільки на законодавчому рівні основним питанням адміністративно-територіальної реформи визначено формування спроможних територіальних громад через об'єднання.

Можна стверджувати про наявність основних ознак формування фінансово-економічного потенціалу територіальної громади, які існують незалежно від рівня використання фінансових ресурсів та їх перерозподілу. До них слід віднести:

- внутрішню обумовленість – фінансово-економічний потенціал територіальної громади є результатом соціально-економічного розвитку громади з притаманними їй ендогенними взаємозалежностями та впливами;

- зовнішню залежність – фінансово-економічний потенціал територіальної громади є результатом активності громади в реальному секторі

економіки, тому показники фінансової спроможності територіальної громади прямо залежні від бюджетно-податкової політики, рівня розвитку регіону та інвестиційної політики держави, розвитку банківсько-кредитної системи тощо;

- структурованість у відповідності до будови фінансової системи – формування фінансово-економічного потенціалу територіальної громади залежить від наявних в громаді ланок фінансово-кредитних відносин;

- вплив взаємодії суб'єктів економічних відносин територіальної громади на показники спроможності – характеризуючи фінансово-економічний потенціал територіальної громади варто виділити ключову роль суб'єктів економічних відносин у питанні його формування та використання через наявність порівняно невеликої кількості таких суб'єктів, що максимізує вплив кожного з них на розвиток території та її фінансову спроможність;

- спрямованість на розвиток – оцінка спроможності територіальної громади здійснюється для виявлення резервів та можливостей, тобто спрямовується на виділення та задіяння фінансово-економічного потенціалу територіальної громади, використання якого дозволяє забезпечити її розвиток у перспективі.

Таким чином, зважаючи на різний рівень спроможності як регіонів України, так і адміністративно-територіальних утворень на локальному рівні внаслідок галузевої, функціональної та територіальної диференціації, визначення спроможності територіальних громад, виявлення та максимально ефективного використання фінансово-економічного потенціалу кожної є важливою умовою формування спроможних територіальних громад.

1.2 Європейські практики формування фінансово-економічного потенціалу

Реформи місцевого самоврядування в країнах ЄС проходили з різною інтенсивністю та притаманними особливостями, починаючи з середини минулого століття. Якщо країни Західної Європи пройшли цей етап свого розвитку вже доволі давно, то в країнах Центральної та Східної Європи цей

процес розпочався значно пізніше в силу історичних особливостей їх розвитку і співпадав з обранням ними євроінтеграційного напрямку розвитку (що сьогодні є характерним і для України). Як зазначають європейські дослідники¹¹ та вітчизняні науковці^{12 13}, реформування місцевого самоврядування в країнах ЄС включало такі напрямки: зміна адміністративно-територіального устрою, організаційні реформи, функціональні та процедурні зміни, а також фінансові реформи.

Щодо фінансових реформ, то слід наголосити на тому що вперше принцип відповідності наданих на місцевий рівень повноважень та фінансових ресурсів на національному рівні було обумовлено у Франції у 1982 році, а надалі закріплений у Конституції у 2003 році. В основному, органи місцевого самоврядування в країнах ЄС наділяються повноваженнями у сфері планування території та управління землями, культури та спорту, дошкільної та середньої освіти, утримання парків, доріг місцевого значення, водопостачання та водовідведення, громадського транспорту.

Оскільки передача на місцевий рівень повноважень означає, що центральна влада також передає і фінансові ресурси, питання перерозподілу дещо ускладнюється. Для прикладу, в Угорщині розподіл повноважень відбувається в залежності від можливості органів місцевого самоврядування забезпечити виконання покладених на неї завдань.

Основним дохідним джерелом громад в країнах ЄС є податкові надходження та міжбюджетні трансферти. В країнах ЄС частка податкових надходжень в складі доходів бюджетів муніципалітетів коливається в межах 11,5– 76,0 %. Таким чином, рівень залежності місцевих бюджетів від фінансування з центру значно різниться: якщо в Ісландії місцевий рівень управління характеризується фінансовою автономією, то в Нідерландах – високим рівнем залежності від державного бюджету.

¹¹ Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus. ALDA. 2011. 52 p.

¹² Бейко О. В. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / ред. М.О. Пухтинський, В. В. Толкованов. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, ЛІМО. Київ. 2013.400 с.

¹³ Маслов Ю.К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу. S.P.A.C.E. 2016. № 1. С. 22-26.

Основними податковими доходами громад в європейських країнах є власні податкові надходження, зокрема місцеві податки та збори, на які, як і в Україні, органи місцевого самоврядування мають безпосередній вплив. Слід зауважити, що серед усіх видів податкових надходжень обсяги надходжень місцевих податків у країнах ЄС зростають найшвидше. За останні п'ятдесят років у Франції та Великобританії обсяги цих надходжень зросли у 5 разів¹⁴. Відтак місцеві податки та збори виступають вагомим джерелом формування фінансово-економічного потенціалу громад в країнах ЄС.

Як зазначає литовський вчений G. Davulis, оскільки в різних країнах система місцевих податків та зборів має свої особливості, для визначення основних аспектів її запровадження на рівні місцевого самоврядування та складу необхідним є врахування багатьох факторів, а саме:

- здатність органів місцевого самоврядування здійснювати управління місцевими податками та зборами;
- обсяг наданих послуг, які фінансуються за рахунок зібраних місцевих податків та зборів;
- культура сплати податків в країні¹⁵.

Зрозуміло, що зростання місцевої економіки передбачає збільшення обсягів податкових надходжень до бюджетів громад. Відповідно органи самоврядування зацікавлені у пошуку можливостей підтримки бізнесу в межах своєї юрисдикції.

Так як базовий рівень управління перебуває у постійній взаємодії із населенням та суб'єктами підприємництва (чого немає на регіональному і центральному рівнях), саме органи місцевого самоврядування мають змогу виявити перешкоди залучення і розвитку підприємств на свою територію та нівелювати їх. Існує багато способів, завдяки використанню яких орган управління громади сприятиме продуктивності бізнесу на своїх території: налагодження ефективної транспортної інфраструктури, надання землі для її

¹⁴ Davulis G. Analysis of situation on local taxes in Lithuania. Intellectual economics. 2009. № 1 (5). P. 21-29.

¹⁵ Davulis G. Analysis of situation on local taxes in Lithuania. Intellectual economics. 2009. № 1 (5). P. 21-29.

комерційного використання, розвиток високоякісної шкільної і професійної освіти, швидкість здійснення адмінпроцедур.

До податків, які справляють за результатами ведення економічної діяльності на місцевому рівні у країнах ЄС, відносяться: податок на прибуток підприємств, місцевий податок на підприємницьку діяльність, податок на доходи фізичних осіб, податки на комерційну нерухомість та землю. При цьому, частка таких податкових доходів бюджетів адміністративно-територіальних формувань базового рівня у різних країнах відрізняється, що зумовлене особливостями національних податкових систем.

В цілому, в складі податків на економічну діяльність, які акумулюються до бюджетів адміністративно-територіальних формувань базового рівня у країнах ЄС, варто виділити три види податків, кожен з яких має свої особливості.

1. Податок на доходи – взаємозалежність між податком на доходи та рівнем розвитку місцевої економіки очевидна, адже надходження від справляння податку зростають в умовах збільшення кількості працівників або їх продуктивності (яка проявляється у зростанні заробітної плати). Аналізуючи особливості адміністрування цього податку до бюджетів країн ЄС, можна виділити три схеми розподілу надходжень: децентралізовану (передбачає встановлення ставок податку на різних рівнях управління, відповідно доходи надходять і до центрального, і до місцевих бюджетів; поширена у скандинавських країнах); централізована (податок на доходи справляється до центрального бюджету, його перерозподілення до місцевих бюджетів не відбувається; схема характерна для Франції та Великої Британії); схема горизонтального вирівнювання (податок акумулюється на окремих міжбюджетних рахунках, з яких ці кошти розподіляються між бюджетами відповідно до встановленої на законодавчому рівні формули)¹⁶.

¹⁶ Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрямки їх імплементації в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор І. З. Сторонянська. Львів, 2018. 106 с.

2. Майнові податки (податки на землю та нерухоме майно) – відносяться до місцевих податків і зборів у переважній кількості країн ЄС, характеризуються значним доходним потенціалом та стабільністю надходжень до місцевих бюджетів.

Однак проблемою застосування податків у контексті формування фінансово-економічного потенціалу громади є непопулярність серед платників, в т.ч. інвесторів, що впливає і на рішення органів місцевого самоврядування про їх встановлення. Підтвердженням цього є відносно низькі податки на нерухомість у країнах ЄС, де середня частка майнових податків становить 4,6% доходів бюджетів (для порівняння у США вона дорівнює 12,2%)¹⁷.

3. Прибуткові податки – до цієї категорії відносяться податки, що генерують надходження до місцевого бюджету від господарської діяльності, яка ведеться на відповідній території (податок на прибуток підприємств, місцевий податок на підприємницьку діяльність). Доцільність їх зарахування до місцевого бюджету обумовлена тим, що ці платежі служать певною винагородою для органу місцевого самоврядування за провадження ним ефективної економічної політики та для громади за діяльність в на її території.

Аналіз досвіду країн ЄС дозволяє зрозуміти: податки на економічну діяльність можна розглядати як інструмент формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад і стимулювання органів місцевого самоврядування до ефективної діяльності лише у випадку, коли ці податки справляються до бюджетів базового рівня. У деяких країнах ЄС податки на економічну діяльність надходять до центрального/регіональних бюджетів і розподіляються між бюджетами базових адміністративно-територіальних формувань за встановленою формулою (яка, проте, не враховує внеску місцевих органів влади у ці доходи). Відтак територіальні громади не отримують жодних фінансових переваг від формування місцевого бізнес-клімату.

¹⁷ Hendrickson V. How Do Property Taxes Compare Throughout Europe? Mansion Global. 2020. URL: <https://www.mansionglobal.com/articles/how-do-property-taxes-compare-throughout-europe-221884>

З іншої сторони, на їх акумулювання суттєво впливають умови, в яких розвивається місцеве самоврядування. Якщо доходи від справляння до бюджету громади податку на доходи, податку на прибуток підприємств, місцевого податку на підприємницьку діяльність, майнових податків на комерційну нерухомість і землю є незначними порівняно з іншими доходами бюджету (найчастіше мова йде про трансферти із бюджетів вищих рівнів або майнові податки на житлову нерухомість), органи місцевого самоврядування акцентуватимуть увагу передовсім на цих, «більш перспективних», джерелах доходів. Це зазвичай проявляється у зниженні уваги до питань розвитку і продуктивності місцевої економіки. І навпаки, чим вища частка доходів від податків, які акумулюються за результатами ведення економічної діяльності на території громади, тим більше зростає вага таких податків як винагороди за «турботу» місцевого самоврядування про місцевий бізнес.

Зрозуміло, що «автоматичне» перенесення досвіду країн ЄС щодо формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад у вітчизняну практику є некоректним, по-перше, через значно нижчий рівень фінансового забезпечення адміністративно-територіальних формувань на базовому рівні, по-друге, через відмінність архітекtonіки публічних фінансів (та місцевих фінансів у їх складі) в Україні.

Тривалий досвід розвитку місцевого самоврядування у країнах ЄС дозволив сформувати комплексну та поліструктурну систему фінансової підтримки громад на усіх рівнях (наднаціональному, державному, регіональному, місцевому) та у різних напрямках (розвиток села, підтримка віддалених та громад у несприятливих умовах, розвиток міст тощо). Натомість в Україні формування місцевого самоврядування де-факто розпочалося у 2014 р., а утворення громад у їх сучасній конфігурації завершилося лише у жовтні 2020 р.

За цей короткий період Україна зробила суттєві зрушення у розвитку місцевого самоврядування. По-перше, проведено адміністративно-територіальну реформу на базовому рівні шляхом укрупнення територіальних

громад. По-друге, відбувся перерозподіл видаткових повноважень відповідно до принципу субсидіарності. По-третє, здійснено перерозподіл доходних джерел на користь місцевих бюджетів та сформовано фінансову основу для забезпечення самодостатності територіальних громад на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Утім недовгий період функціонування та відсутність досвіду не сприяє формуванню цілісного бачення розвитку територіальних громад загалом та фінансової самодостатності зокрема. Впродовж періоду їх формування основний акцент робився на потребі утворення фінансово спроможних громад, які б за окремими показниками відповідали чітко визначеним критеріям. Натомість по завершенню етапу утворення ведеться мова про самодостатність територіальних громад і їх здатність до розвитку на довгострокову перспективу¹⁸. Це вимагає системного аналізу їх функціонування, обґрунтування викликів для розвитку і пошуку ефективних інструментів для забезпечення фінансової самодостатності.

В цьому контексті варто зупинитися на цьому аспекті детальніше.

1. Податкову базу для бюджетів територіальних громад в Україні сформовано на основі європейського досвіду, що дає підстави говорити про можливість застосування результативних практик країн ЄС щодо оподаткування на місцевому рівні. На нашу думку, використання податків на економічну діяльність в українських реаліях є доцільним у контексті стимулювання органів місцевого самоврядування до якісної взаємодії із місцевим бізнесом для забезпечення економічного зростання громад. До бюджетів територіальних громад в нашій країні зараховують частину ПДФО та майнові податки. На жаль, представники органів самоврядування і вищих рівнях управління не розглядають їх у контексті «винагороди» за покращення бізнес-середовища, а фінансовий потенціал цих платежів використовується не у повній мірі. Перш за все, це стосується ПДФО, який є основним джерелом

¹⁸ Возняк Г. В Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08. Київ, 2017. С. 121.

забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні. Зарахування надходжень від справляння податку здійснюється до бюджету за місцем праці, а не за місцем проживання фізичної особи-платника, як у більшості країн ЄС. В останні роки в наукових та експертних колах ведеться мова про необхідність адаптації зарубіжного досвіду до українських умов у контексті зміни схеми зарахування ПДФО за місцем проживання особи. Такі зміни характеризувалися б низкою позитивних наслідків, забезпечивши вирівнювання диспропорцій фінансових ресурсів територіальних громад. Це сприяло б зростанню податкових надходжень до бюджетів сільських територіальних громад, на території яких немає великих платників податків і не розвинений малий та середній бізнес, хоча і характеризувалося б «відтоком» бюджетного ресурсу у міських територіальних громадах, де концентрується підприємництво.

Проте, з іншої сторони, це практично повністю нівелює роль цього податку як платежу за економічну діяльність і переводить його до категорії плати за користування соціальними послугами у громаді проживання. Зважаючи на вище зазначене, актуалізується питання порівняння переваг і недоліків використання обох схем зарахування ПДФО до бюджетів на місцевому рівні.

Друге – ефективне використання майнових податків як інструменту забезпечення фінансової самодостатності – важливе питання для України. В нашій державі до майнових податків відносяться: плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також транспортний податок. Відповідно до Податкового кодексу, вони віднесені до складу місцевих податків і зборів та у повному обсязі зараховуються до бюджетів територіальних громад.

Для органів місцевого самоврядування територіальних громад в Україні питання адміністрування цих податків є особливо актуальним, адже громади вкрай неефективно використовують потенціал цих податків, зокрема у

контексті акумулювання надходжень від використання/користування комерційним нерухомим майном і землею.

Третє – прибуткові податки. Ці платежі до бюджетів територіальних громад

в Україні не зараховуються: податок на прибуток надходить до обласних бюджетів, а місцевого податку на підприємницьку діяльність в нашій державі немає.

Використання місцевого податку на підприємницьку діяльність позитивно зарекомендувало себе у багатьох країнах ЄС, як у контексті стимулювання налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування і підприємцями (покращення бізнес-клімату, залучення на території громади нових підприємств, консультування і підтримка мешканців щодо ведення підприємницької діяльності), так і щодо наповнення місцевих бюджетів.

У цьому контексті варто звернути увагу і на вихід на ринок муніципальних запозичень для територіальних громад України, що є доволі новою практикою. Хоча місцеві запозичення в нашій країні регламентуються Бюджетним кодексом і Порядком здійснення місцевих запозичень (затверджений постановою КМУ № 110 від 16.02.2011 р.), цей фінансовий інструмент мало використовувався і набув ваги лише в умовах розвитку територіальних громад, утворених внаслідок децентралізації. Однак на сучасному етапі слід констатувати нерозвиненість ринку муніципальних позик, несформованість взаємозв'язків між суб'єктами на ньому та низький рівень фінансової спроможності багатьох територіальних громад (що є чинником «стримування» для органів місцевого самоврядування використовувати цей фінансовий інструмент).

Такі тенденції свідчать про необхідність посилення фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, що вимагає розширення законодавства і розвитку фінансового менеджменту на базовому рівні управління. Окрім того, зважаючи на набутий досвід органів місцевого самоврядування у сфері місцевих запозичень в інших країнах, можна виділити

основні умови, які нівелюють можливі ризики від використання цього інструменту, зокрема:

1) додатковий ресурс, акумульований від здійснення запозичення слід використовувати для капіталовкладення, а не для фінансування поточних витрат, що дозволить забезпечити отримання економічного ефекту від вкладених коштів;

2) потрібно визначити граничну частку запозичень у доходах бюджету територіальної громади у певному періоді та частку витрат на обслуговування боргу (обмеження на обсяг коштів на обслуговування місцевого боргу діють у багатьох країнах ЄС (у Польщі (15% від доходів місцевого бюджету), Хорватії (20%), Італії (25%), Чехії (15%))¹⁹.

Дослідження особливостей формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в країнах ЄС вимагає також зосередження уваги на питанні стимулювання громадою місцевого економічного розвитку. Відповідно до доповіді Світового Банку²⁰, «місцевий економічний розвиток – це розвиток фінансово-економічного потенціалу територіальної громади для покращення її економічного майбутнього та підвищення якості життя населення... Це процес, в якому громадськість, бізнес та неурядові організації працюють колективно для створення умов для економічного зростання і створення робочих місць».

Основними аспектами забезпечення місцевого економічного розвитку як засобу формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад на рівні країн ЄС є:

- залучення інвестиційних ресурсів, яке включає два напрямки – залучення зовнішніх інвестицій та забезпечення безперервного внутрішнього розвитку;

¹⁹ Коваль В.М. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн ЄС. Світ фінансів. 2022. № 2 (71). С. 119-132.

²⁰ Local Economic Development: a primer developing and implementing local economic development strategies and action plans / by Swinburn G., Goga S., Murphy F. The World Bank. Washington, D.C. 2006. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/763491468313739403/pdf/337690REVISED0ENGLISH0led1primer.pdf>

- обидва напрямки спрямовані на створення додаткових робочих місць та збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів;

- збереження існуючих робочих місць – у випадках функціонування багатьох громад в ЄС питання забезпечення безперервної зайнятості є більш вагомим фактором економічного розвитку, ніж реалізація масштабних інвестиційних стратегій;

- розширення податкової бази при справлянні податків, які надходять до місцевого бюджету громади – хоча даний аспект можна назвати швидше результатом формування фінансово-економічного потенціалу громади, в тих країнах, де місцеве самоврядування відіграє ключову роль в розвитку території, тобто характеризується високим рівнем фінансової автономії, саме податкові надходження відіграють основну роль у забезпеченні конкурентоспроможності громад²¹.

На сьогодні роль територіальної громади в напрямку формування економічного потенціалу та залучення підприємств на свою територію в країнах ЄС визначають з позиції «it makes all the difference in the world», тобто територіальна громада виступає суб'єктом створення особливих переваг та умов для розвитку бізнесу, відмінних від умов в інших громадах. Відтак формування фінансово-економічного потенціалу та економічний розвиток в контексті забезпечення його з боку органів місцевого самоврядування включає дві основні цілі:

- пошук потенційних інвесторів та їх стимулювання до спрямування капіталу на територію громади та створення додаткових робочих місць і збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету;

- покращення соціальних умов та економічного розвитку на рівні громади для збереження та підвищення рівня конкурентоспроможності громади.

В умовах постійної конкуренції територіальних громад в країнах ЄС у можливості залучення підприємницьких структур на свою територію, громади мають визначати та використовувати свої конкурентні переваги.

²¹The role of Local Government in Local Economic Development. VNG International. 54 p.

Джерела фінансування програм місцевого економічного розвитку в країнах ЄС різняться в залежності від країни. Найпоширенішим є фінансування саме за рахунок органів місцевого самоврядування та центрального рівня. Хоча між країнами існують значні розбіжності у забезпеченні процесу фінансування, проте в більшості з них сформовано системи їх комбінації для максимальної ефективності. Важливим джерелом, яке може бути залучене зі сторони органу місцевого самоврядування, є приватні фінанси. Поширеним джерелом фінансового забезпечення економічного розвитку території є використання такого інструменту, як облігації та інших форм запозичень. Традиційним способом залучення фінансових ресурсів є запозичення в банківських установах, що є найпоширенішим шляхом отримання кредитів у багатьох країнах, де законодавство дозволяє муніципалітетам брати позики. Джерелом залучення фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку муніципалітету в країнах ЄС є формування так званих спеціальних податкових округів.

Таким чином, органи місцевого самоврядування в країнах ЄС як представники територіальних громад мають в руках інструменти забезпечення економічного розвитку території та формування фінансово-економічного потенціалу громади, що дозволяє їм ефективно виконувати свої функції.

Дослідження зарубіжного досвіду формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад дозволило зробити такі висновки:

- по-перше, забезпечення економічного розвитку територіальних громад потребує формування адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали визначеним вимогам та умовам розвитку держави;

- по-друге, передача на місцевий рівень повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів;

- по-третє, ефективне місцеве самоврядування в межах наданих повноважень та ресурсів має функціонувати для забезпечення економічного розвитку території, залучення інвестиційних ресурсів та збереження і розвитку функціонуючих на території підприємницьких структур.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

Розвиток територіальних громад в Україні відбувається в умовах важких перманентних криз. Ці кризи «торкнулися» як етапу формування громад у 2020 році, так і їх розвитку по завершенню конфігурації в сучасних законодавчо визначених межах. Кризи, на яких акцентуємо увагу, характеризуються надзвичайним та всеохопним впливом на усі сфери життєдіяльності людей не лише в нашій країні, а й по усьому світі. При цьому, характеризуючись екстраординарністю і будучи «близькими» у часі, вони не пов'язані між собою, мають різний характер, причини виникнення, чинники впливу та наслідки. Тригерами, які обумовили кризи, спричинили поштовхи до посилення нестабільної фінансово-економічної ситуації в Україні та мали вплив на формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, є:

- пандемія Covid-19 – перші інформаційні повідомлення про поширення вірусу зафіксовано у листопаді 2019 р., в Україні – у лютому-березні 2020 р.; станом на 2023 року про повне подолання пандемії не йдеться, проте в нашій країні ця криза частково втратила актуальність через нову кризу;

- повномасштабне вторгнення РФ в Україну – хоча Україна розвивається в умовах локального конфлікту ще з 2014 р., з 24 лютого 2022 р., із виникненням загрози втрати державності, перед усіма рівнями влади та місцевим самоврядуванням постали нові виклики і загрози.

Зважаючи на масштабність впливу та зумовлені цими кризами наслідки, їх дослідження вимагає системного та комплексного підходу, проведення аналізу формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад з урахуванням різних факторів у кожному випадку зокрема: залежно від їх територіального розташування, типу громад.

2.1 Вплив пандемії Covid-19 на формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад

Пандемія Covid-19, яка характеризувалася безпрецедентними масштабами поширення, спричинила кризу в усіх сферах життєдіяльності людини. Поширення хвороби спровокувало кризу в системі охорони здоров'я, фінансово-економічну кризу, кризу на ринку праці, у системах надання публічних послуг населенню, кризу у соціально-культурній сфері. Вона не обмежилася лише короткостроковими шоками, а спровокувала зміну економічної поведінки людей та формування нових її закономірностей, тим самим змінивши завдання, які стоять перед органами управління на різних рівнях, роботодавцями, бізнесом та іншими. Попри значний негативний вплив, ця криза спонукала і до пошуку шляхів її вирішення / пом'якшення наслідків впливу. Вона спричинила «стрибок» у сфері ІТ-комунікацій (дистанційна зайнятість, дистанційна освіта, нові онлайн-форми взаємодії), розвиток медицини та фармацевтики (зокрема, у сфері вакцинації), зміну системи публічного управління (формування нових пріоритетів, використання антикризових інструментів в управлінні, розвиток форм взаємодії з іншими суб'єктами економіки, зміни у фінансовій політиці тощо), а, відповідно, і механізми формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад.

Період поширення пандемії в Україні припав на заключний етап формування територіальних громад, апогеєм якого стали вибори у жовтні 2020 року. Досліджуючи вплив пандемії на формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, варто зауважити, що рівень цього впливу залежить від таких чинників:

- 1) рівня децентралізації – функції в управлінні кризою, виконання яких забезпечують органи місцевого самоврядування, та рівень відповідальності за власний розвиток залежать від законодавчо покладених на них повноважень;
- 2) структури доходів бюджетів громад та «чутливості» до впливу кризи;

3) рівня «фіскальної» гнучкості (наскільки органи місцевого самоврядування у питанні формування і виконання бюджетів спроможні «пристосуватися» до нових умов);

4) фінансових умов розвитку власної території на даному етапі;

5) рівня взаємодії з органами управління вищих рівнів (обсяги підтримки, покладені завдання, координування дій)²².

Згідно з проведеними дослідженнями²³, найбільший тиск на фінансову сферу відчули органи місцевого самоврядування у країнах, де за базовим рівнем управління закріплено широкі повноваження у сферах охорони здоров'я та соціального захисту, а формування доходів бюджетів забезпечується завдяки оподаткуванню доходів і прибутків. Мова йде про країни із децентралізованими системами управління. До цього переліку можна віднести і Україну. По-перше, соціальний захист населення і надання первинної медичної допомоги в нашій державі віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування. Саме на ці заклади охорони здоров'я припало основне навантаження в умовах пандемії, адже пацієнти спочатку зверталися саме до сімейних лікарів, з якими підписали договори про надання послуг охорони здоров'я. По-друге, доходи бюджетів територіальних громад в нашій країні практично на 50% формуються внаслідок акумулювання податків з доходів і прибутків (ПДФО та єдиного податку).

Відповідно формування конфігурації територіальних громад, їх становлення і розвиток, забезпечення фінансової самодостатності після приєднання нових територій відбувався в умовах надвисоких ризиків та невизначеності.

Поширення пандемії в Україні супроводжувалося відповідною реакцією державної влади та прийняттям численних управлінських рішень для протидії захворюванню населення і підтримки бізнесу. Низка таких рішень стосувалася перерозподілу бюджетних ресурсів і безпосередньо вплинула на формування фінансово-економічного потенціалу громад, зокрема у контексті акумулювання

²² Thiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. Fiscal Studies. 2003. № 24. P. 237-274.

²³ Вплив пандемії Covid-19 на місцеві фінанси. U-LEAD з Європою. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/716/ULEAD_COVID19_Report_29.04.2021_.pdf

доходів до місцевих бюджетів. Як наслідок реакції держави на пандемію при порівнянні 2019 та 2020 рр. спостерігалася зміна структури доходів місцевих бюджетів.

Відбулося суттєве зниження частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів (з 41,8% у 2019 р. до 29,4% у 2020 р., допандемічного рівня не вдалося досягти навіть у 2021 р. (31,0%)) та зростання питомої ваги податкових надходжень (до 60,5% у 2020 р.). Хоча значних змін у структурі податкових доходів місцевих бюджетів не відбулося. По суті, спостерігалася незначне зростання частки усіх податків (ПДФО, акцизу, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиного податку) за винятком плати за землю і деяких інших податків. Найбільші зміни відбулися у структурі міжбюджетних трансфертів. І це пов'язано із суттєвим скороченням обсягів наданих з державного бюджету до місцевих бюджетів трансфертів. У 2020 р. обсяг трансфертів з державного бюджету був найнижчим з моменту реформи у бюджетній сфері у 2014 р. і становив лише 60% обсягу попереднього року. По суті, на рівень громад було передано лише основні субвенції (освітню, медичну, субвенцію на соціально-економічний розвиток територій (у значно меншому обсязі)), щодо інших – відбувся їх перегляд та скасування надання коштів²⁴.

Аналізуючи тенденції надходження міжбюджетних трансфертів у 2020 р. до бюджетів територіальних громад, можна дійти таких висновків.

1. В умовах пандемії пріоритетною для держави стала фінансова підтримка громад з нижчим рівнем фінансової спроможності. Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності у цей період функціонував без змін, натомість скорочення обсягів фінансування місцевих бюджетів із державного бюджету стосувалося субвенцій. Якщо акцентувати на надходженнях трансфертів до бюджетів громад в розрізі їх типів (міста обласного значення, міські, селищні, сільські громади), видно: саме фінансово

²⁴ Open budget. Офіційний державний веб-портал. Міністерству фінансів України. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

самодостатні міста обласного значення не доотримали найбільших обсягів трансфертів.

За результатами досліджень і розрахунків науковців, проведених на основі аналізу по 48 громадах в усіх регіонах України²⁵, до бюджетів міст обласного значення надійшло лише ½ обсягу трансфертів 2019 р. В той час, як по громадах з нижчим рівнем фінансової спроможності – понад 80%. З одного боку, це має раціональне підґрунтя, адже в кризових умовах найбільшої підтримки потребують саме суб'єкти економіки з найменшим «запасом міцності». З іншої сторони, якщо поглянути на проблему в цілому, саме на великі міста (Київ, Львів, Харків, Чернівці тощо) припав основний тягар у боротьбі з пандемією і її наслідками, адже в Україні великі обласні центри стали епіцентрами поширення і боротьби з корона вірусом.

2. Відбулася зміна складу цільових трансфертів до бюджетів територіальних громад. Якщо в умовах прийняття державного бюджету на 2020 рік було передбачено надання 32 видів субвенцій, то за підсумками року їх налічувалося 53. Було збільшено кількість субвенцій на охорону здоров'я (з чотирьох до дев'яти) та обсяг їх фінансування (з 17,7 млрд грн до 23,2 млрд грн). Окрім того, відбулося збільшення обсягів фінансових ресурсів, наданих з державного бюджету до бюджетів громад в якості субвенцій на ремонт доріг і вулиць. При цьому, зменшено обсяг фінансових ресурсів за субвенціями на соціальний та економічний розвиток територій та скасовано надання субвенції на розвиток інфраструктури територіальних громад. Аналізуючи динаміку власних доходів місцевих бюджетів України в умовах «допандемічного» 2019 р. та періоду пандемії 2020 і 2021 рр., прослідковується «момент» шокової реакції місцевих бюджетів на ковідкризу: у квітні-травні 2020 р. надходження власних доходів були суттєво нижчими навіть у порівнянні з відповідними показниками 2019 р. Зокрема, у березні темп приросту власних доходів за місяць при порівнянні 2020 та 2019 рр. суттєво знизився і становив 102,7%,

²⁵ Возняк Г.В., Патицька Х.О. Фінанси територіальних громад в умовах поширення пандемії: проблемно-орієнтовний аналіз з урахуванням поведінкових аспектів. Економіка України. 2021. № 6. С.78-98.

проте вже у квітні він не досягав навіть показника 2019 року і дорівнював лише 79,8%, у травні – 92,3%. «Доковідних» темпів приросту надходжень у 2020 році так і не вдалося досягнути; певне зростання спостерігалось у другій половині року, проте було незначним. В середньому темп приросту власних доходів у 2020 р. порівняно з попереднім становив 103,7%, у 2021 р. – 121,5%²⁶.

Попри це, значного зниження обсягів податкових надходжень до місцевих бюджетів, і бюджетів територіальних громад зокрема, так і не відбулося. Незначне зростання надходжень по бюджетоформуючих для територіальних громад податках (ПДФО, акцизний податок, єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) спостерігалось впродовж усього періоду пандемії (2020, 2021 рр.). Як зауважують дослідники²⁷, цей факт є відмінним від практики виконання місцевих бюджетів за доходами у розвинених країнах (з децентралізованою системою публічного управління), де спостерігалось суттєве зниження доходів.

Про ситуацію, яка склалася у сфері формування трудового потенціалу в Україні на початку пандемії, та її масштаби яскраво свідчать статистичні дані, зібрані порталом Овпендатабот:

1) близько половини закладів громадського харчування не змогли переналаштуватися на доставку їжі або організацію продажу на винос, тому припинили роботу; у період 23-29 березня 2020 р. продажі закладів громадського харчування скоротилися на 73%; у ресторанному підприємстві без роботи залишилося близько 160 тис. робітників;

2) відбулося падіння ринку нерухомості, зокрема утрічі знизилася вартість оренди на нерухомість (як житлову, так і офісну);

3) згідно опитування вітчизняних підприємців, близько третини українських компаній припинили діяльність на період карантину, 6% закрили бізнес; 1/3 мікропідприємців вказали на повну втрату доходів та вимушене звільнення близько половини працівників; доходи малого і середнього бізнесу

²⁶ Open budget. Офіційний державний веб-портал. Міністерству фінансів України. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

²⁷ Вплив пандемії Covid-19 на місцеві фінанси. U-LEAD з Європою. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/716/ULEAD_COVID19_Report_29.04.2021_.pdf

знизилися на 25-50%, звільнено 10-25% працівників, доходи великого бізнесу – на 10-25%, скорочено штат працівників на 25%;

4) на чверть скоротилася кількість компаній, які пропонують вакансії²⁸.

Найбільше зменшення надходжень від справляння податків і зборів до бюджетів територіальних громад відбулося за місцевими податками, що зумовлене прийняттям низки законодавчих актів (законів України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)»²⁹, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням корона вірусної хвороби (COVID-19)»³⁰). Відповідно до цих актів, за березень 2020 року плата за землю не нараховувалася й не сплачувалася.

Крім того, норми цих законів стосувалися і умов справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиного податку. Так, у березні 2020 р. нежитлова нерухомість не була визначена як об'єкт оподаткування податком на нерухомість. А щодо єдиного податку, відбулося збільшення граничного обсягу доходу при його сплаті та надано органам місцевого самоврядування додаткові повноваження для зменшення уже прийнятих ставок.

Варто зазначити, що з прийняттям вищезазначених законів державна влада частково переклала фінансовий «тягар» боротьби із впливом пандемії на органи місцевого самоврядування. Так, приймаючи ці акти, влада намагалася полегшити умови для малого і середнього підприємництва, знизивши податкове навантаження. Проте, використавши для цього місцеві податки і збори, – платежі, умови справляння яких (у законодавчо обумовлених межах)

²⁸ Бізнес на карантині. Оpendатабот. 6.04.2020. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/427-business-quarantine>

²⁹ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон України № 533-IX від 17.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text>

³⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон України № 540-IX від 30.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>

визначаються органами самоврядування на рівні територіальних громад, та які в обсязі 100% акумульованого ресурсу надходять до бюджетів громад, – державна влада «похитнула» створену рівновагу і обмежила можливості громад (що важливо, в кризових умовах, коли на передові позиції виходить не питання «розвитку», а «збереження»).

В умовах формування місцевих бюджетів на 2020 р. обсяг видатків було затверджено у сумі 443,0 млрд грн. Водночас, у контексті боротьби з пандемією фактичні видатки становили 478,1 млрд грн, тобто на 7,9% більше від початково затвердженого планового показника. Аналіз спрямування видатків з місцевих бюджетів у 2019-2021 рр. дав змогу констатувати: суттєвих змін у період пандемії (2020-2021 рр.) не було³¹.

Цікавими у контексті дослідження впливу пандемії на видатки з місцевих бюджетів є їх аналіз в розрізі територіальних громад міст обласного значення, міських, сільських та селищних громад. Ми спостерігали вплив пандемії на розподіл міжбюджетних трансфертів до бюджетів громад за їх видами та акцентували на тому, що саме міста обласного значення стали епіцентрами боротьби з ковідкризою та опинилися на її «передовій». Тому дослідження зміни видатків з бюджетів громад є актуальним.

Відповідно до даних, опублікованих Рахунковою палатою України³² та Асоціацією міст України³³, у 2020 р. 10,2 млрд грн на боротьбу з пандемією було спрямовано з місцевих бюджетів, тобто близько 10% усіх фінансових ресурсів, передбачених на протидію поширенню Covid-19. При цьому, найбільші видатки спрямовувалися з бюджетів міст обласного значення – обласних центрів. Наприклад, з бюджету м. Києва було виділено 897,4 млн грн, тобто 1,5% від усіх

³¹ Ligthart J. E., van Oudheusden P. The Fiscal Decentralisation and Economic growth Nexus Revisited. *Fiscal Studies*. 2017, 38(1), 141-171. URL: <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099>

³² Оперативна інформація про видатки на боротьбу з Covid-19. Рахункова палата. Офіційний сайт. URL: https://public.tableau.com/views/COVID19UKRAINE/sheet0?:language=en&:display_count=y&publish=yes&:origin=viz_share_link&fbclid=IwAR052v5cAdZcgBqHElO4zmrgrP9Kl8GvScOpAx8mKVAKWWG98oJwuDAuI&:showVizHome=no#3

³³ Основний тягар у боротьбі з Covid-19 лежить на місцевих бюджетах. Асоціація міст України. 2020. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/osnovnyy-tyagar-u-borotbi-z-covid-19-lezhyt-na-miscevyh-byudzhetah>

видатків бюджету міста, серед регіонів-лідерів за обсягами виділених коштів – Одеська (776 млн грн, 2,7% видатків бюджетів регіону), Харківська (761 млн грн, 2,5%), Київська (505 млн грн, 1,9%), Львівська (503 млн грн, 1,9%), Дніпропетровська (773 млн грн, 1,7%) області – регіони, центрами яких є найбільші міста України і де спостерігалось найбільше випадків інфікування Covid-19.

Отже, аналізуючи особливості впливу пандемії на формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, можна зробити такі висновки:

1) передовсім у контексті наповнення місцевих бюджетів територіальні громади не зіткнулися зі стрімким падінням обсягів податкових надходжень (зокрема, від податків на доходи), як це спостерігалось в інших країнах з децентралізованою системою публічного управління. Причиною цього є значна тінізація ринку праці в Україні. З одного боку, територіальні громади завдяки такій «особливості» не зазнали нещадного «удару» по власній фінансовій самодостатності, з другого – це яскраве свідчення того, який фінансовий потенціал не залучений та залишається поза їхніми фінансовими системами;

2) основний тягар боротьби з пандемією припав на великі міста-обласні центри, адже вони стали як епіцентрами поширення хвороби, так і протидії їй. В цьому контексті саме з бюджетів великих міст на протидію пандемії було виділено найбільші суми порівняно з бюджетами інших територіальних громад;

3) в умовах пандемії фінансування місцевих бюджетів з державного бюджету через міжбюджетні трансферти характеризувалося спрямованістю на підтримку громад з найнижчими показниками податкової спроможності, а підтримка міст обласного значення (які переважно мають високий рівень податкової спроможності) була мінімальною;

4) у процесі боротьби з пандемією державна влада перенесла частково фінансовий тягар на територіальні громади через «послаблення» податкового навантаження на малий і середній бізнес за рахунок місцевих податків і зборів.

Відповідно місцеві бюджети не доотримали 4,1 млрд. грн. Використавши для цього місцеві податки і збори, – платежі, умови справляння яких

визначаються органами самоврядування на рівні територіальних громад, та які в обсязі 100% акумульованого ресурсу надходять до бюджетів громад, – державна влада «похитнула» створену рівновагу і обмежила можливості громад до збереження рівня фінансової самодостатності в кризових умовах, коли на передові позиції виходить не питання «розвитку», а «збереження»;

5) у контексті протидії пандемії і її наслідкам важливо акцентувати і на зміні управлінських підходів органів місцевого самоврядування до розвитку територіальних громад та збереження їх фінансової самодостатності. Передовсім варто акцентувати, що місцеві ради практично не приймали цільові програми щодо фінансування заходів з боротьби з поширенням ковіду. Фінансування видатків на цей напрям (придбання засобів захисту, дезинфекторів, медикаментів) забезпечувалося за рахунок коштів на виконання бюджетних і цільових програм. З другого боку, з метою ефективного «реагування» на місцевому рівні відбувалося переформатування діяльності закладів охорони здоров'я із використанням незначних обсягів фінансових ресурсів. Такі кроки місцевого самоврядування вказують на намагання максимально ефективно використовувати наявні фінансові та людські ресурси.

2.2 Фінансово-економічний потенціал територіальних громад в умовах війни

Військове вторгнення Росії змінило до непізнаваності українські міста, села, селища, громади, спричинило катастрофічні руйнування військових об'єктів, транспортної, енергетичної, освітньої, промислової та житлової інфраструктури, завдало значних економічних та фінансових втрат, негативні наслідки яких спостерігатимемо не лише в Україні, але і далеко за її межами. Бойові дії охопили території, на які припадало третина ВВП України. Втрати (матеріальні, фінансові, людські) – катастрофічні. Цілком очевидно, що війна стала домінуючим ризиком для вітчизняної економіки і чим довше триватиме її затягування, тим складнішою буде робота вітчизняної економіки в екстремальних умовах, а відтак і глибше її падіння та наростання потреби в

допомозі. Значні потрясіння обумовили різке зниження економічної активності та доходів населення, масштабні зміни в системі державних та місцевих фінансів, а відтак і рекордне зростання дефіциту бюджету³⁴.

Нова реальність, також, відобразилась на процесах децентралізації: фінансово-економічне становище громад суттєво різниться в залежності від відстані до лінії фронту та ступеня «пошкодження» і завданих втрат військовими діями. А питання формування фінансово-економічного потенціалу залишається актуальним лише для громад в тилу і тих, на територію яких не ступала нога окупанта. В цьому контексті доцільно акцентувати увагу на питанні впливу війни на фінансову самодостатність територіальних громад в Україні.

Аналізуючи динаміку виконання планових та фактичних показників формування і виконання бюджетів територіальних громад в Україні за доходами і видатками у 2021-2022 рр., можна зробити такі висновки:

1) в умовах війни прослідковується безпосередній вплив чинника територіальної віддаленості громад від зони ведення бойових дій на рівень виконання планів за доходами та їх акумулювання до бюджетів громад: громади в тилу (Львівська, Волинська, Вінницька, Хмельницька, Закарпатська, Житомирська, Кіровоградська, Чернівецька, Рівненська), куди відбулося масове переміщення населення та підприємств, характеризуються більшою часткою виконання планових показників за доходами порівняно з попереднім роком, натомість громади у регіонах, які частково окуповані, на територіях яких ведуться бойові дії, на які часто здійснюють обстріли з боку ворога, очевидно мають нижчі показники наповнення місцевих бюджетів (Херсонська (56,8%), Луганська (63,4%), Донецька (66,5%), Запорізька (68,8%), Харківська (68,0%));

2) рівень виконання плану бюджетів територіальних громад за видатками в умовах війни значно нижчий порівняно із базовим періодом (в середньому у січні-жовтні 2022 р. він становить 61,1% на противагу 72,0% у 2021 році); окрім того, знову ж таки, прослідковується залежність значення показника від

³⁴ Возняк Г. В., Коваль В. М. Видатки місцевих бюджетів через призму війни в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб.наук. пр. 2022. Вип. 2(154). С. 9-14.

територіальної віддаленості від зони бойових дій. Нижчі показники проведення видатків у переважній кількості громад України пов'язані із «замороженням» видатків спеціального фонду, згортанням більшості інфраструктурних проєктів) внаслідок формування та реалізації на практиці порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану³⁵, а у громадах у зоні бойових дій – ще й із значними пошкодженнями та масовим виїздом жителів на території в тилу;

3) спостерігається зниження обсягів надаваних з державного бюджету міжбюджетних трансфертів у 2022 р. порівняно із 2021 р., що пов'язане зі зміною складу субвенцій з державного бюджету.

Профіцитність бюджетів територіальних громад в Україні у 2022 році є контрастне із дефіцитністю державного бюджету.

Окрім того, потрібно визнати, що і економіка загалом і управління державними та місцевими фінансами були переведені з ринкових засад на «ручний» режим, що, своєю чергою, дозволило миттєво реагувати на зростаючі виклики, стримувати паніку і, що найважливіше, стабілізувати (в короткостроковому періоді) роботу бюджетної і економічної системи України³⁶. Історичні факти доводять, що в період криз, воєнних дій чи інших форс-мажорних обставин, об'єктивно держави завжди посилювали фіскальні заходи, що неминуче призводило до зростання дефіциту бюджету. У воюючих країнах основним інструментом фінансування зростаючих видатків, переважно, слугує емісія, військові облігації та боргове фінансування. Україна – не виняток у цьому плані. Непрогнозовані надходження до бюджету та катастрофічне зростання видатків (особливо оборонних), обумовили необхідність прийняття Урядом швидких і непопулярних рішень, в тому числі, пов'язаних із максимальною економією бюджетних ресурсів.

³⁵ Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова КМУ від 09.06.2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

³⁶ Возняк Г.В., Коваль В.М. Бюджетна підтримка будівництва доступного житла для населення в умовах децентралізації. Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент», вип.1(79). 2019. С. 68-71.

Зважаючи на те, що окремі території країни зазнали значних руйнувань, за межі держави виїхало понад 7 млн осіб, зруйновано підприємства, об'єкти критичної інфраструктури, багато людей втратили роботу, зростання доходів місцевих бюджетів видається дивним. В цьому контексті акцентуємо увагу на те, за рахунок яких саме податкових надходжень таке зростання відбулося. Зростання надходження ПДФО в окремих громадах хоча і забезпечує «збереження» статистичних показників на довоєнному рівні, проте не є чинником формування фінансово-економічного потенціалу громад. Втрата робочих місць та зниження рівня доходів більшості населення країни ризикує мати довгострокові негативні наслідки для розвитку громад, а підвищення заробітних плат військовослужбовців, імовірно, матиме короткостроковий ефект. Відповідно, існує ризик суттєвого зниження можливостей формування фінансово-економічного потенціалу в усіх громадах України після закінчення війни.

Попередні дослідження, проведені в Україні за час війни, доводять, що найбільшочішими питаннями функціонування місцевого самоврядування на сьогодні є:

- 1) наповнення місцевих бюджетів,
- 2) здійснення видатків,
- 3) соціальне забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб та їх інтеграції в нові громади.

Проведене дослідження дозволяє робити певні висновки та узагальнення:

1. У січні-жовтні 2022 року, на відміну від Державного бюджету, фіксуємо профіцитність бюджетів територіальних громад в Україні та середній відсоток їх виконання на рівні аналогічного періоду минулого року. Серед чинників, які дозволили забезпечити їх виконання, – галопуюча споживча інфляція, зростання надходжень від ПДФО (через збільшення виплат військовослужбовцям), податково-митні новації Уряду та режим «жорсткої економії». Однак, втрата робочих місць та зниження рівня доходів більшості населення країни ризикує мати довгострокові негативні наслідки для розвитку

громад, а підвищення заробітних плат військовослужбовців, імовірно, матиме короткостроковий ефект. Відповідно, існує ризик суттєвого зниження можливості формувати фінансово-економічний потенціал громад України після закінчення війни.

2. Що стосується видатків бюджетів територіальних громад, то за аналізований період чітко прослідковується скорочення видатків розвитку. Традиційно вагому частку в структурі видатків займають освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. Переконані, що в умовах війни в Україні збільшення бюджетних видатків має відбуватися, насамперед, на пріоритетні напрями та забезпечення життєдіяльності громад, водночас надання податкових пільг має носити виключний, а не всеохоплюючий характер і з прив'язкою до територій.

3. На цьому фоні зрозуміло, що існує ризик значних недонадходжень до бюджетів громад і у наступні періоди. Така ситуація свідчить про те, що трансфертна залежність від державного бюджету лише посилюватиметься, а дефіцит місцевих бюджетів - зростатиме. В цьому сенсі запит на підтримку та зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів, а також раціонального фінансування видатків лежить у площині реалізації швидких, системних та нестандартних заходів бюджетної політики в нових умовах. Зазначене актуалізує проблему вироблення нових підходів до реалізації бюджетної політики на місцевому рівні.

Варто зауважити, що війна негативно вплинула на процеси формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в Україні, і цей вплив дуже різниться у територіальному контексті. Щодо громад, на території яких ведуться / велися активні бойові дії і які суттєво постраждали, вести мову про зміцнення їх фінансово-економічного потенціалу вкрай важко. Ці громади сьогодні не розвиваються, багато з них знищено, там майже не залишилося жителів та представників місцевого самоврядування. Відповідно необхідно акцентувати на їх повному відновленні та забезпеченні певного безпекового рівня, розмінуванні території, відбудові інфраструктури та житла, поверненні

людей. Будучи близько до зони ведення бойових дій, місцеве самоврядування у громадах, де воно ще функціонує, працює у контексті реакції на виклики і загрози у «режимі реального часу» у короткостроковій перспективі, що очевидно, зважаючи на непередбачуваність ситуації та її мінливість.

Щодо територіальних громад, які не зазнали руйнівного впливу війни на власній території, тобто які віддалені від зони бойових дій, вони також існують і розвиваються в умовах нових загроз (ракетні удари, ризик поширення бойових дій на їх території, ситуація із системою енергозабезпечення тощо) і викликів (прийом ВПО, організація гуманітарних штабів, створення загонів тероборони). Водночас, на їх території повністю збережена система місцевого самоврядування, ці громади і далі саморозвиваються. Більшість з них є самодостатніми, адже вони залишаються спроможними до саморозвитку в довгостроковій перспективі на засадах самореалізації, самоуправління та самофінансування.

Для недопущення суттєвого зниження рівня самодостатності (в т.ч. фінансової) громад важливим є активне використання усіх можливостей, які, як не дивно, актуалізувалися в кризових умовах. Для прикладу, в умовах пандемії, значно розвинулися і набули поширення механізми організації дистанційної зайнятості та освіти. Це стало в нагоді з початком війни, адже значна кількість дітей-ВПО сьогодні продовжують дистанційно здобувати освіту у школах, де навчалися до початку війни. Це забезпечує як збереження зайнятості для вчителів цих шкіл, так і зберігає «зв'язок» людей, які були змушені виїхати, зі своїми громадами. Аналогічною є ситуація зі збереженням робочих місць при переміщенні людей в межах України чи виїзді закордон, - багато людей продовжують працювати дистанційно.

З другого боку, в умовах війни з'явилися нові можливості для економічного зростання громад у тилу внаслідок переміщення на їх території великої кількості людей та релокації підприємств. Це можливості для громад, потрібно лише застосувати ефективні механізми для їх інтеграції у власну економіку. Для інтеграції ВПО – заходи з профорієнтації, зустрічі із

роботодавцями, створення житла, залучення ВПО до життя громади тощо. Активну підтримку громадам у цьому контексті надають регіональна і державна влада. У контексті розвитку підприємництва і залучення у громаду релокованих суб'єктів держава надала громадам додаткові можливості та «запропонувала» використання нових/оновлених механізмів (наприклад, індустріальні парки). Робота із стимулювання релокації підприємств у свої громади активно ведеться не лише місцевим самоврядуванням, а й регіональною владою.

Хоча важливим джерелом забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад на будь-якому етапі є бюджет, в умовах війни місцеве самоврядування в Україні було змушене розширити механізми управління громадою та залучення фінансових ресурсів. Так, найбільш активно територіальні громади залучають грантові кошти та ресурси міжнародної технічної допомоги (в першу чергу, для підтримки ВПО на власній території, з часом, в умовах повоєнного відновлення, - для відбудови міст та сіл), боргові облігації (скористатися цим механізмом можуть лише міські громади).

Можна констатувати, що можливості формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в Україні суттєво погіршилися. Хоча обсяги податкових надходжень по громадах в розрізі регіонів залишаються на довоєнному рівні або є дещо вищими, вони забезпечені через вплив чинників, які мають короткостроковий характер (високі заробітні плати військових, що забезпечує зростання надходжень ПДФО у громадах, на території яких є військові частини; авансові платежі підприємцями податків для підтримки держави і місцевого самоврядування на початку війни). Натомість чинники, які зумовлюють зниження фінансової самодостатності громад, характеризуються довгостроковим впливом (зростання рівня безробіття; закриття підприємств; масовий виїзд українців закордон і мобілізація, що суттєво знижує якість людського капіталу у громадах, негативно впливає на демографічну ситуацію, зумовлює дефіцит робочої сили; зростання цін та економічна нестабільність). Це матиме негативні наслідки для

саморозвитку територіальних громад у довгостроковому контексті, і для нівелювання цього впливу важливим є «розширення» інструментарію для стимулювання власного розвитку.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1 Основні напрями і механізми підвищення ефективності формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад

Бюджетний потенціал виступає основним складником фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, тому удосконалення механізмів оподаткування в контексті забезпечення фінансової спроможності таких громад є особливо важливим в сучасних умовах. Спираючись на результати проведеного дослідження, а також враховуючи низку прийнятих змін до нормативно-правових документів, які визначають організацію бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах воєнного стану в Україні, постає гостра необхідність вдосконалення існуючих та напрацювання нових, дієвих механізмів формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад. Актуалізуються питання пошуку інструментів відновлення та розвитку територіальних громад з відповідною системою фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Іншими словами, на часі - розроблення та модернізація таких механізмів забезпечення/зміцнення фінансово-економічного потенціалу, які дадуть змогу реалізувати поточні завдання територіальних громад, здолати нові виклики, зберегти (чи відновити) темпи їх економічного розвитку, а відтак і реалізувати досягнення запланованих стратегічних цілей. Вважаємо, що такі механізми формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад повинні сприяти зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування, нарощенню внутрішнього потенціалу розвитку на засадах децентралізації, удосконаленню міжбюджетних відносин, удосконаленню взаємовідносин між органами влади та місцевого самоврядування, відновленню місцевої економіки громад (у повоєнний період) та наближенню результатів діяльності до потреб мешканців.

В умовах турбулентних змін (які наразі спостерігаємо в Україні) важливо чітко усвідомлювати як значимість окремих елементів, так і роль самих механізмів формування фінансово-економічного потенціалу. До прикладу, якщо вести мову про фінансові важелі, які забезпечують регуляторну діяльність механізму, підвищують чи обмежують значущість того чи іншого інструмента відповідно до завдань фінансової політики країни та місцевого самоврядування, то сьогодні суттєво зростає роль інституту місцевих податків та зборів, які за своєю суттю повинні формувати фінансову базу місцевого самоврядування та гарантувати якісні суспільні послуги для населення. Якщо необхідно займатися капітальними вкладеннями, реалізацією великих інфраструктурних проєктів (що буде характерно для повоєнної відбудови України), модернізацією основних фондів, то варто вести мову про механізм місцевих запозичень. Мінімізування розриву між делегованими повноваженнями та обсягами фінансових ресурсів на їхнє забезпечення (мова йде про освіту, охорону здоров'я) потребує вдосконалення механізму розподілу додаткової дотації. Покращенню налагодженої співпраці в системі «місцеві органи влади-ОМС» сприятиме чітке розмежування повноважень на принципах субсидіарності. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, активізація економічної діяльності, відновлення довоєнних темпів розвитку потребують обґрунтування механізмів формування фінансово-економічного потенціалу. Надалі пропонуємо здійснити конкретизацію механізмів в розрізі означених вище напрямів.

1. Вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків та зборів, посилення контролю за їх надходженнями

Вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є місцеві податки та збори. Згідно чинного законодавства України (п.10.2 ст. 10 ПКУ) органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо встановлення ставок єдиного податку і податку на майно (в частині транспортного податку та плати

на землю, окрім земельного податку на лісові землі)³⁷. Водночас, адміністрування цих податків і зборів не є компетенцією ОМС, цими процесами на сьогодні займається Державна податкова служба (ДПС). Іншими словами, ОМС мають можливості впливу на формування обсягів надходжень від місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів, але не мають жодних важелів та інструментів контролю за їх стягненням та адмініструванням. Ця проблема не є новою, але і не до кінця вирішеною. Так, вона була і до війни та жваво дискутувалася як в науково-експертному середовищі, так і на рівні ОМС, однак в існуючих умовах набуває неабиякої актуальності, адже податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та плата за землю, через недосконалість механізмів адміністрування, несуть в собі значний нерозкритий потенціал нарощення фінансової основи територіальних громад.

У цьому контексті варто наголосити на тому, що в силу специфічних об'єктів оподаткування процеси адміністрування місцевих податків та зборів мають свої особливості: а) наявність актуального кадастру майна, яке підлягає оподаткуванню; б) регулярне проведення оцінки вартості майна та формування електронної системи такої оцінки. Достовірна база оподаткування, облік об'єктів оподаткування та контроль за сплатою податків - «камені спотикання» ефективної системи місцевого оподаткування. Інший ракурс проблеми – розподіл функцій адміністрування цих податків між владою і ОМС. Весь період впровадження реформи децентралізації ведеться дискусія щодо того хто повинен вести кадастр (на разі держава)? Хто повинен відповідати за облік та контроль за стягненням? (на разі ДПС).

В цьому сенсі зазначимо, що якщо європейські практики свідчать про визначення бази оподаткування на основі ринкової вартості майна, то базою оподаткування нерухомого майна (відмінного від земельної ділянки) в Україні є його площа. По землі - база оподаткування розраховується, виходячи з нормативно-грошової оцінки земельної ділянки (з урахуванням коефіцієнта

³⁷ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

індексації), що часто-густо не відповідає ринковій вартості, окрім того, згідно чинного законодавства повинна оновлюватися не раніше, ніж раз на 5 років, що не завжди відбувається (ведення земельного кадастру та оцінювання належить до функцій Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру). Відомості про об'єкти нерухомості містяться в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (починаючи з 2012 року), зміни до яких мають право вносити органи державної реєстрації прав на нерухоме майно. За різними оцінками, цей електронний реєстр речових прав на нерухоме майно містить не більше 10% інформації про наявне нерухоме майно. Ішим джерелом інформації про наявне майно є архіви БТІ (до 2013 року). Дані цих реєстрів і слугують основою для нарахування майнових податків.

Що стосується розподілу функцій адміністрування між владою та ОМС, які відповідають за цю ділянку роботи, то потрібно визнати, що немає простого рішення в цьому плані. З одного боку, існує чітке розуміння і це об'єктивно (навіть з технічних моментів), що ведення земельного кадастру повинно бути централізованим, натомість зацікавленість та мотивація ОМС в збільшенні обсягів надходжень, може мати кращий ефект якщо збір та контроль за надходженнями буде відбуватися децентралізовано. Якщо звернутися до європейських практик, то можна побачити неоднозначну картину: а) адміністрування податків не завжди відбувається на тому рівні, до бюджету якого вони зараховуються (Естонія, Литва)³⁸; б) весь «цикл» адміністрування - облік, оцінка і стягнення податків на майно повністю відбуваються на локальному рівні (Нідерланди)³⁹; в) повністю адміністрування місцевих податків відбувається на рівні центрального уряду (Чехія, Швеція, Естонія,

³⁸ Pomerleau K., Lundeen A. International tax competitiveness index / K.Pomerleau, A. Lundeen. Tax Foundatoin. 2014. URL: <https://taxfoundation.org/2014-international-tax-competitiveness-index>

³⁹ Mikesell, John L. International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues, 2012 URL: https://www.researchgate.net/publication/267794839_International_Experiences_with_Administration_of_Local_Taxes_A_Review_of_Practices_and_Issues

Словенія); г) змішаний формат адміністрування між центральною та місцевою владою (Велика Британія, Німеччина, Австрія, Данія)⁴⁰.

На наш погляд, важливим завданням для ОМС, в існуючих умовах, є відшукування можливих напрямів зміцнення фінансового потенціалу громад, що можливе, наприклад, в частині розширення їх повноважень щодо адміністрування місцевих податків. Посиленню формування фінансового потенціалу територіальних громад, а отже і автономії ОМС сприятиме:

- передача окремих (оскільки задля збереження цілісності та збалансованості податкової системи, не всі функції можна передати, наприклад, реєстрація платників податків чи подання податкової звітності) функцій адміністрування місцевих податків на місцевий рівень в частині: ведення обліку податків і зборів; контролю за достовірністю нарахування та сплатою податків і зборів;

- на рівні місцевого самоврядування важливими напрямами можуть стати: впорядкування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків; формування достовірної інформації щодо об'єктів оподаткування, перегляд бази оподаткування на ринкових засадах, посилення співпраці податкових органів та ОМС. Де-юре для реалізації таких повноважень потрібна згода місцевих депутатів.

2. Вдосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів

Негативні наслідки війни в Україні помітні не лише через фізичні втрати, руйнування інфраструктури, посилення зовнішньої та внутрішньої міграції, порушення економічної стабільності, але і в послабленні фінансової стійкості місцевих бюджетів, неможливості розрахунку реалістичних прогнозів соціально-економічного розвитку країни, що в підсумку унеможливило достовірне передбачення бюджетних показників на середньострокову

⁴⁰ Mikesell, John L. International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues, 2012 URL: https://www.researchgate.net/publication/267794839_International_Experiences_with_Administration_of_Local_Taxes_A_Review_of_Practices_and_Issues

перспективу. Нові реалії, в яких опинилося місцеве самоврядування, потребують адекватних, швидких рішень в бюджетній політиці.

В цих умовах, на наше переконання, особливої уваги вимагають питання: посилення взаємодії між стратегуванням розвитку територіальних громад та бюджетуванням, а відтак і удосконаленням системи результативних показників бюджетних програм; вдосконалення підходів до управління фіскальними ризиками (архіважливо з позиції відновлення територій); посилення контролю за бюджетними коштами; перегляд чинних методик розрахунку міжбюджетних трансфертів, а саме базової та реверсної дотацій.

В цілях нівелювання відмінностей у формуванні дохідної бази та створенні передумов для належного фінансового забезпечення надання гарантованих Конституцією суспільних послуг мешканцям території, незалежно від їх проживання, в практиці бюджетування застосовується механізм бюджетного вирівнювання, під яким слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій⁴¹.

Із впровадженням реформи децентралізації в Україні з 2015 року почала функціонувати система горизонтального фінансового вирівнювання спроможності територій за доходами, залежно від рівня надходжень на одного жителя, при цьому вирівнювання відбувається за: податком на прибуток підприємств та податком на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для територіальних громад. В бюджетній системі на зміну формульному підходу розрахунку обсягу дотацій для фінансування делегованих повноважень прийшли базова (надається з державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій) та реверсна (кошти, що передаються до державного бюджету з

⁴¹ Місцеві фінанси : підруч. / за ред. д .е .н., проф. О.П. Кириленко. Тернопіль : Економічна думка, 2015. С.155-156.

місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності) дотації. При цьому ст. 98, 99 БКУ та п. 24 розділу VI «Прикінцевих та перехідних положень» БКУ передбачено механізм розрахунку податкоспроможності місцевих бюджетів, при якому якщо індекс податкоспроможності (обсяг надходжень відповідного податку на одного мешканця до середнього по Україні) знаходиться в межах: менше 0,9 – надається базова дотація місцевому бюджету в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості бюджету до 0,9; 0,9-1,1 – вирівнювання не здійснюється; більше 1,1 – перераховується реверсна дотація з такого бюджету в обсязі 50% від суми перевищення⁴².

Варто звернути увагу на одну особливість цього процесу, про яку вже довгий час точаться чималі дискусії як в середовищі експертів, так і органів місцевого самоврядування. Розрахунок горизонтального вирівнювання (і в 2022 році і на 2023 рік ця норма збережена) здійснюється із врахуванням: чисельності наявного населення, надходження відповідних податків, але без урахування показників бюджету міста Києва (!). Іншими словами столиця не приймає участі у вирівнюванні фінансової спроможності місцевих бюджетів. До слова, у 2022 році 1089 місцевих бюджетів отримували базову дотацію (18 обласних і 1071 територіальних громад). Реверсну (попри обмеження через воєнний стан) перерахували 211 бюджетів (4 обласних і 207 територіальних громад)⁴³.

Окрім того, можна однозначно стверджувати, що через військову агресію російської федерації місцеві бюджети багатьох громад (особливо на сході України) недоотримали і недоотримують планові надходження, доходи не покривають навіть мінімальні видатки. І цьому є свої пояснення. Серед причин зменшення податкових надходжень (в тому числі і через низку законодавчих новацій) можемо виділити такі:

⁴² Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456– VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

⁴³ Возняк Г. В., Капленко Г. В., Коваль В. М. Децентралізація як основа зміцнення фінансової самодостатності та розвитку територіальних громад. Економіка і суспільство. 2022. 42. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-24>

а) наприклад, по платі за землю - багато мешканців за кордоном і не сплачують податок, неплатоспроможність власників земельних ділянок в силу різних причин;

б) по єдиному податку – катастрофічне призупинення діяльності ФОП на період воєнного стану, перехід підприємців на оподаткування за ставкою 2%;

в) по акцизу – запровадження нульової ставки з березня по вересень 2022 року і ін. Втрати надходжень до місцевих бюджетів в умовах війни від ПДФО об'єктивні (міграція населення, призупинення діяльності підприємств, релокація бізнесу, втрати виробничих потужностей і т. ін.) і тягнуть за собою послаблення фінансової самодостатності громад та неспроможність ОМС виконувати більшість повноважень. Іншими словами в ОМС немає змоги виконувати визначені законом повноваження. Можна очікувати, що виконання бюджетів в регіонах, де ведуться бойові дії, прифронтових і тилкових територіях суттєво різнитимуться, а це значить, що на часі питання вдосконалення механізмів бюджетного вирівнювання.

На нашу думку, зміцненню фінансово-економічного потенціалу територіальних громад сприятиме вдосконалення складових механізму вирівнювання дохідної спроможності, в частині:

- врахування показників бюджету міста Києва в розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності.

- оцінювання реальної чисельності населення громад, позаяк цей параметр є складовою розрахунку і базової і освітньої дотації. Відмітимо, що це наболіле і, водночас, складне завдання, адже, з одного боку, міграція змінна в часі, окрім того, багато переселенців не спішать ставати на облік, надіючись або на швидке повернення додому, або на продовження міграції за кордон; з іншого – відсутність реєстру Всеукраїнського перепису населення (останній у 2001 році) створює суттєві проблеми для громад через недоотримання фінансових ресурсів для забезпечення делегованих повноважень. Йдеться про те, що по даний час органи центральної виконавчої влади при плануванні трансфертів місцевим бюджетам сільських населених пунктів використовують

дані щодо чисельності наявного населення, державної статистики, розраховані відповідно до Методики оцінки (розрахунку) загальної чисельності наявного населення по сільських населених пунктах, затвердженої наказом Держстату від 06.05.2011, № 111. За цією Методикою чисельність населення селищ міського типу зараховується до міського населення⁴⁴. З огляду на існуючий АТУ України (1469 територіальних громад, з яких: 409 громад є міськими, 433 – селищними та 626 – сільськими, в незалежності від географічного статусу їх адміністративного центру, мають однаковий правовий статус, однакове фінансове забезпечення, однакові повноваження і завдання перед громадянами та державою України та, що найголовніше, визнані державою спроможними виконувати покладені Конституцією України на базовий рівень місцевого самоврядування функції із самостійного вирішення питань місцевого значення), звісно, що така Методика потребує уточнення. Іншими словами, зрозуміло, що перепис населення – давно наболіла і архіважлива проблема (яку в існуючих умовах, мабуть, складно реалізувати), натомість внесення правок у чинну Методику №111 значно допомогло б, особливо сільським і селищним громадам зміцнити фінансовий потенціал, а відтак і їх стійкість;

- вдосконаленню механізму горизонтального вирівнювання сприятиме можливість врахування у формулі розрахунку не лише такого інструменту як ПДФО чи податку на прибуток, але і інших (чи, можливо, і всіх) податкових надходжень. Справа в тому, що всі громади – різні, в тому числі мають різні джерела надходження, але при цьому отримують дотацію вирівнювання. То чому б не дотримуватися принципу справедливості бюджетної системи і не дозволити включити всі податкові надходження? Такий крок посилює зацікавленість ОМС в функціонуванні прибуткових підприємств (якщо врахувати прибуток) на території громади, оскільки це впливає на рівень надходжень, причому не лише до місцевих, але і до державного бюджету;

⁴⁴ Методика оцінки (розрахунку) загальної чисельності наявного населення по сільських населених пунктах: Наказ Держстату від 06.05.2011р. № 111. URL: https://ukrstat.gov.ua/metod_polog/menu/menu/_1_nas_mig.htm

- зменшенню втрати надходжень до місцевих бюджетів, а отже і зміцненню фінансової самодостатності сприятиме зменшення вилучення до державного бюджету. Йдеться про реверсну дотацію, наприклад до 30%, що перевищує індекс податкоспроможності 1,1 (наразі 50%).

3. Вдосконалення механізму муніципальних запозичень

Іншим важливим механізмом зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад, особливо у випадку, коли є потреба відбудови/оновлення стратегічних об'єктів громади, слугують місцеві запозичення, які здійснюються з метою «фінансування бюджету розвитку та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення»⁴⁵. Інструментами цього механізму є зовнішні і внутрішні кредитні угоди та облігації. Терміни запозичень від 3 до 5 років для внутрішніх позик та облігацій і до 9 років для зовнішніх позик. Ціна кредитних ресурсів складає: 3-6% для зовнішніх позик і 15-20% - для внутрішніх. Обв'язкою умовою здійснення запозичення є погодження Міністерством фінансів рішення місцевих рад.

Згідно чинного законодавства, запозичення (внутрішні) мають право здійснювати міські ради та Верховна Рада АРК, а зовнішні запозичення – можуть здійснювати лише Верховна Рада АРК, Київська, Севастопольська та міські ради міст обласного значення. Зовнішні запозичення (позики) від міжнародних кредиторів можуть отримувати всі міські ради). Наразі не передбачено чинним законодавством здійснення запозичень сільськими, селищними радами. Це одна проблем. Інша, набагато вагоміша, як нам видається, і полягає в слабкому розвитку ринку муніципальних запозичень, а ринок місцевих облігацій взагалі перебуває на початковій стадії розвитку. І цьому теж є пояснення: з одного боку – низький рівень довіри з боку кредиторів (банків, міжнародних фондів та різних організацій) до

⁴⁵ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456– VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

позичальників-громад, з іншого – низька організаційна спроможність ОМС як позичальників. Тим не менше, це не означає, що такий механізм зміцнення фінансової самодостатності немає перспектив, особливо в існуючих умовах і для тих громад, які потребують значного відновлення та відбудови (є в зоні бойових дій чи прифронтових).

На наш погляд, розширити можливості мобілізації фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах невизначеності, можна, удосконаливши організаційно-правові засади механізму, шляхом:

а) посилення інформаційного супроводу позичальників на місцевому рівні та поступового підвищення рівня кредитоспроможності громад;

б) розширення рівних прав громад в доступі до інвестиційних ресурсів, дозволивши здійснювати муніципальні запозичення не лише міським територіальним громадам, але і сільським та селищним. Для цього доречно внести зміни до БКУ в частині розширення їх повноважень. Зазначимо, що такий Законопроект⁴⁶ зареєстровано у ВРУ, однак станом на кінець 2022 року рішення по ньому так і не було прийняте.

4. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення

Вже який місяць українсько-російської війни, яка не має аналогів в історії останніх десятиріч за своєю жорстокістю, протяжністю, невизначеністю, рішучістю, єдністю та стійкістю українського народу. Ворог не досягнув жодних цілей і в цьому, на думку багатьох експертів, величезна заслуга реформи децентралізації. Так, саме децентралізація посилила громади, зміцнила їх спроможність, дала можливість брати на себе відповідальність і приймати швидкі рішення. Висока самоорганізація в громадах дала можливість в перші місяці війни швидко організувати загони територіальної оборони та зупинити ворога, а потім були внутрішньо переміщені особи – прийом, розселення, перша допомога, численні ініціативи «з низу» і т. д.

⁴⁶ Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо усунення дискримінаційних обмежень у здійсненні місцевих запозичень та наданні місцевих гарантій сільськими і селищними територіальними громадами № 6472 від 28.12.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=73521

Зазначене переконливо доводить, що немає іншої альтернативи як завершити розпочату реформу децентралізації. Важливим кроком в цьому напрямі, а також, враховуючи майбутню відбудову країни, на часі запровадження цифрових рішень в управлінні, які, з одного боку, слугуватимуть майданчиком для комунікації у форматі «держава-громади» (в першу чергу це має стосуватися запровадження реєстрів пошкодженого майна), з іншого – завершення реформи децентралізації потребує посилення прозорості та відповідальності ОМС перед громадою, в тому числі активна участь мешканців в обговоренні фінансових ініціатив.

В інституційному плані залишилось чимало прогалин, які потребують законодавчого закріплення та логічні в плані завершення реформи децентралізації, серед першочергових слід виокремити такі законопроекти як: «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 6504 від 05.01.2022); про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою (реєстраційний номер 6281 від 04.11.2021) і ін.

Зважаючи на предмет нашого дослідження, доречно згадати про законопроекти, які стосуються внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей сплати (перерахування) податку на доходи фізичних осіб податковими агентами. Потрібно сказати, що на сьогоднішній день у ВР таких зареєстровано понад десять. Вічна дилема щодо сплати ПДФО (через правову колізію між ПК і Господарським кодексом), яка триває вже не перший рік. Куди платити цей ключовий бюджетоформуючий податок: за місцем реєстрація суб'єкта підприємницької діяльності; за місцем проживання найманого працівника чи за місцем здійснення господарської діяльності? Врегулювання цієї проблеми, насправді, має важливе значення, оскільки цей податок є ключовим інструментом забезпечення фінансової самодостатності місцевих бюджетів, ОМС яких зацікавлені в максимізації надходжень від цього джерела. До слова, більшість країн Європи місцеві бюджети мають сформовані більш як

на половину надходженнями від цього податку (Німеччина, Швеція, Данія, Норвегія і ін.)⁴⁷.

Розуміючи глибину проблеми, переваги/недоліки різних моделей справляння ПДФО, а також враховуючи принцип справедливості, схильні вважати, що визначатись на законодавчому рівні потрібно в користь підходу «60/40» - 60% надходжень від ПДФО за місцем ведення діяльності і 40% - за місцем проживання найманого працівника, хоча в такому випадку постає інша проблема – визначення місця проживання фізичної особи, що вимагає законодавчого врегулювання самого поняття та ведення обліку проживання фізичних осіб.

У підсумку варто наголосити, що нові виклики і нова реальність, в якій опинилися територіальні громади, потребують швидкого реагування і оновлення механізмів забезпечення фінансового потенціалу. Запропоновані напрями вдосконалення сприятимуть зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування, нарощенню потенціалу розвитку, вдосконаленню міжбюджетних відносин, а відтак і самостійне гарантування якісних публічних послуг.

⁴⁷ Шевчук І. В. Іноземний досвід оподаткування доходів фізичних осіб та можливості його адаптації в Україні. Вісник ЖНАЕУ. 2019. № 1. Т. 2. С. 333–342.

ВИСНОВКИ

Фінансово-економічний потенціал територіальної громади – це комплекс потенціалів; частина інтегрального потенціалу території, яка характеризується наявністю суспільних відносин, об'єктів, зв'язків, явищ та ресурсів, а також імовірними можливостями їх використання, управління та організації з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Фінансово-економічний потенціал являє собою комплекс взаємопов'язаних складових: виробничого, трудового, інноваційного, інформаційного, підприємницького та фінансового потенціалів. Дослідження ефективності формування та використання фінансово-економічного потенціалу територіальних громади дозволяє визначити рівень її спроможності. Спроможність територіальної громади відображає її здатність до акумулювання та ефективного використання наявних фінансових ресурсів, виявлення та задіяння їх резервів для забезпечення реалізації поточних потреб, розвитку території та конкурентоспроможності громади у коротко- та довгостроковій перспективі. Обґрунтовано концептуальну модель забезпечення спроможності територіальної громади на основі задіяння внутрішнього нереалізованого фінансово-економічного потенціалу, що дозволяє комплексно оцінити здатність територіальної громади до забезпечення свого розвитку на довгострокову перспективу.

Забезпечення ефективного формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування має ґрунтуватися на врахуванні досвіду європейських країн. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в Україні має здійснюватися на засадах формування адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали умовам розвитку держави; передачі на місцевий рівень повноважень разом з передачею фінансових ресурсів; спрямованості органів місцевого самоврядування на забезпечення економічного

розвитку території, залучення інвестиційних ресурсів та збереження і розвитку функціонуючих на території підприємницьких структур.

Поширення пандемії і війна негативно вплинули на процеси формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в Україні, і цей вплив дуже різниться у територіальному контексті. Серед чинників, які зумовлюють зниження фінансової самодостатності громад, характеризуються довгостроковим впливом виокремлено: зростання рівня безробіття; закриття підприємств; масовий виїзд українців закордон і мобілізація, економічна нестабільність. Це матиме негативні наслідки для саморозвитку територіальних громад у довгостроковому контексті, і для нівелювання цього впливу важливим є «розширення» інструментарію для стимулювання власного розвитку. У роботі доведено, що виявлені негативні тенденції, нові проблеми та нова реальність, в якій опинилися територіальні громади, через війну, сповільнення темпів децентралізації та неспроможність (особливо тих, які в окупації чи прифронтових) самостійно виконувати покладені функції, потребують швидкого, дієвого реагування та оновлення механізмів формування їх фінансового потенціалу, які дадуть змогу реалізувати поточні завдання територіальних громад, здолати нові виклики, зберегти (чи відновити) темпи їх економічного розвитку, а відтак і реалізувати досягнення запланованих стратегічних цілей розвитку.

Обґрунтовано доцільність вдосконалення механізмів зміцнення формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад та конкретизовано шляхи активізації таких процесів. Аргументовано, що розширення повноважень ОМС в частині адміністрування місцевих податків та зборів, а також посилення контролю за їх надходженнями дозволять мобілізувати додаткові доходи до місцевих бюджетів, які з певних причин не задіяні. Цьому сприятиме передача окремих функцій (наприклад, ведення обліку податків і зборів; контролю за достовірністю нарахування та сплатою податків і зборів) на місцевий рівень, впорядкування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків; формування достовірної інформації щодо об'єктів

оподаткування, перегляд бази оподаткування на ринкових засадах, посилення співпраці податкових органів та ОМС. Мінімізації розривів між делегованими повноваженнями та обсягами фінансових ресурсів сприятиме оновлення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів в частині: а) врахування показників бюджету міста Києва в розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності; б) оцінювання реальної чисельності населення громад; в) врахування при розрахунку інших податків, окрім ПДФО; г) зменшення вилучення до бюджету, наприклад з 50% при перевищенні індекса податкоспроможності 1,1 до 30%.

Аргументовано доцільність і своєчасність вдосконалення механізму муніципальних запозичень через: а) посилення інформаційного супроводу позичальників на місцевому рівні та поступового підвищення рівня кредитоспроможності громад; б) розширення рівних прав громад в доступі до інвестиційних ресурсів, дозволивши здійснювати муніципальні запозичення не лише міським територіальним громадам, але і сільським та селищним.

Обґрунтовано потребу законодавчого унормування інституційних основ завершення реформи децентралізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бейко О. В. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / ред. М.О. Пухтинський, В. В. Толкованов. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, ЛІМО. Київ. 2013. 400 с.
2. Бізнес на карантині. Оpendатабот. 6.04.2020. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/427-business-quarantine>
3. Буряченко А. Є., Філімошкіна І. О. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. Фінанси України. 2018. № 5. С. 56-68.
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456– VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Вахович І.М., Камінська І.М. Резерви нарощування фінансової спроможності регіонів України. Актуальні проблеми економіки. 2010. № 3 (105). С. 187-196.
6. Возняк Г. В. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08. Київ, 2017. С. 121.
7. Возняк Г. В., Капленко Г. В., Коваль В. М. Децентралізація як основа зміцнення фінансової самодостатності та розвитку територіальних громад. Економіка і суспільство. 2022. 42. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-24>
8. Возняк Г. В., Коваль В. М. Видатки місцевих бюджетів через призму війни в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб.наук. пр. 2022. Вип. 2(154). С. 9-14.
9. Возняк Г.В., Коваль В.М. Бюджетна підтримка будівництва доступного житла для населення в умовах децентралізації. Вісник Сумського

національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент», вип.1(79). 2019. С. 68-71.

10. Возняк Г.В., Коваль В.М. Криза як форма прояву фінансової нестабільності: сутність та наслідки для місцевого економічного розвитку. Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки. Том. 4. № 32. 2022. 71–78.

11. Возняк Г.В., Патицька Х.О. Фінанси територіальних громад в умовах поширення пандемії: проблемно-орієнтовний аналіз з урахуванням поведінкових аспектів. Економіка України. 2021. № 6. С.78-98.

12. Вплив пандемії Covid-19 на місцеві фінанси. U-LEAD з Європою. URL:
https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/716/ULEAD_COVID19_Report_29.04.2021_.pdf

13. Дем'янчук О.І. Теоретичні основи фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Наукові записки. Серія «Економіка».Вип. 23. С. 153-160.

14. Децентралізація. Офіційний веб-портал. URL:
<https://decentralization.gov.ua>

15. Дунська А. Р., Харченко І. А. Науково-методичні підходи до оцінювання експортного потенціалу підприємства. Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 22 квітня 2021 р.): КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2021. С. 162-163.

16. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

17. Єгоричева С., Лахижа М. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн Європейського Союзу для України. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2016.

18. Західна О. Р., Млінцова А. О. Сучасний стан фінансово-матеріальної бази територіальних громад в умовах децентралізації. *Бізнес Інформ*. 2021. №11. С. 184–189.
19. Іванова О. Ю., Белікова Н.В. Формування фінансової самодостатності регіонів в контексті реалізації економічних реформа. *Актуальні проблеми економіки*. 2019. № 3(177). С. 219-229.
20. Кириленко О. П., Баранець Я. В. Досвід забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. *Вісник Тернопільського національного університету*. 2020. № 3. С. 54-68.
21. Коваль В. М. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн ЄС. *Світ фінансів*, 2 (71). 2022. С. 119-132.
22. Козоріз М. А. Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика : монографія / М. А. Козоріз, А. Я. Кузнецова, І. З. Сторонянська, Г. В. Возняк. Київ: УБС НБУ. 2010. 222 с.
23. Коленда Н. В. Соціальний потенціал: сутність та основні ознаки. *Вісник Одеського національного університету. Економіка*. 2013. Т. 18. № 1. С. 105-115.
24. Лешанич С. Є. Формування складових економічного потенціалу регіону. *Моделювання регіональної економіки*. 2013. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Modre_2013_2_32
25. Лой А.В. Розвиток економічного потенціалу підприємства торгівлі: дис.... доктора філософії за спец. 051 – Економіка. – ДТЕУ, Київ, 2023. 230 с.
26. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. №2. С. 155-171.
27. Маслов Ю.К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу. *S.P.A.C.E.* 2016. № 1. С. 22-26.
28. Методика оцінки (розрахунку) загальної чисельності наявного населення по сільських населених пунктах: Наказ Держстату від 06.05.2011р. № 111. URL: https://ukrstat.gov.ua/metod_polog/menu/menu_/1_nas_mig.htm

29. Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрямки їх імплементації в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. редактор І. З. Сторонянська. Львів, 2018. 106 с.

30. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. д. е. н., проф. О.П. Кириленко. Тернопіль : Економічна думка, 2015. С.155-156.

31. Оперативна інформація про видатки на боротьбу з Covid-19. Рахункова палата. Офіційний сайт. URL: https://public.tableau.com/views/COVID19UKRAINE/sheet0?:language=en&:display_count=y&publish=yes&:origin=viz_share_link&fbclid=IwAR052v5cAdZcgBqHElO4zmrgrP9Kl8GvScOpAxC8mKVAKWWG98oJwuDAuI&:showVizHome=no#3

32. Орлатий М.К., Величко А.Є. Підходи до формування ресурсного потенціалу сільських територій Дніпропетровської області. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2013_01\(9\)/13omktdo.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2013_01(9)/13omktdo.pdf)

33. Основний тягар у боротьбі з Covid-19 лежить на місцевих бюджетах. Асоціація міст України. 2020. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/osnovnyu-tyagar-u-borotbi-z-covid-19-lezhyt-na-miscevyh-byudzhetah>

34. Патицька Х. О. Закономірності розвитку системи майнового оподаткування в Україні в контексті підвищення фінансової спроможності територіальних громад. Бізнес Інформ. 2020. 5. с. 129-135.

35. Патицька Х.О., Коваль В.М. Практичні аспекти формування спроможних територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації: ризики та шляхи їх нівелювання. Проблеми економіки. 2020. № 1. С.113-122.

36. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

37. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у

зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон України № 540-IX від 30.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>

38. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон України № 533-IX від 17.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text>

39. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>

40. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова КМУ від 09.06.2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Tex>

41. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР (із змінами та доповненнями) від 21 травня 1997 року. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

42. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо усунення дискримінаційних обмежень у здійсненні місцевих запозичень та наданні місцевих гарантій сільськими і селищними територіальними громадами № 6472 від 28.12.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=73521

43. Проць Н.В. Демчук Н.В. Актуальні проблеми формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки. 4, 32.2022. С. 62–70.

44. Пшик Б. І. Бюджетна транспарентність як важлива умова зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2022. Вип. 4 (156). С. 34-42.

45. Раделицький Ю. О., Галамай Р. Я. Податкова достатність бюджетів територіальних громад в умовах децентралізації: інтегральне оцінювання. Причорноморські економічні студії. 2020. Вип. 60. С. 105-114.
46. Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. Регіональна економіка. 2015. № 3. С. 81-90.
47. Спасів Н. Я. Сучасна парадигма фінансів об'єднаних територіальних громад / Дисертація на здобуття ст. доктора економічних наук. Спеціальність 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Тернопіль, 2019 р. 606 с.
48. Сторонянська І.З., Бенювська Л.Я. Ризики бюджетного вирівнювання в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. Фінанси України. 2020. №3. С.80-93.
49. Фінансові детермінанти економічного зростання регіонів і територіальних громад України в координатах поведінкової економіки: науково-аналітична доповідь / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. Г.В. Возняк. Львів, 2021. 126 с.
50. Шевчук І. В. Іноземний досвід оподаткування доходів фізичних осіб та можливості його адаптації в Україні. Вісник ЖНАЕУ. 2019. № 1. Т. 2. С. 333–342.
51. Administration_of_Local_Taxes_A_Review_of_Practices_and_Issues
52. Davulis G. Analysis of situation on local taxes in Lithuania. Intellectual economics. 2009. № 1 (5). P. 21-29.
53. Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus. ALDA. 2011. 52 p.
54. ED0ENGLISH0led1primer.pdf
55. Hendrickson V. How Do Property Taxes Compare Throughout Europe? Mansion Global. 2020. URL: <https://www.mansionglobal.com/articles/how-do-property-taxes-compare-throughout-europe-221884>

56. Ligthart J. E., van Oudheusden P. The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited. *Fiscal Studies*. 2017, 38(1), 141-171. URL: <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099>

57. *Local Economic Development: a primer developing and implementing local economic development strategies and action plans* / by Swinburn G., Goga S., Murphy F. The World Bank. Washington, D.C. 2006. URL:

58. Mikesell, John L. *International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues*, 2012 URL: https://www.researchgate.net/publication/267794839_International_Experiences_with

59. Open budget. Офіційний державний веб-портал. Міністерству фінансів України. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

60. Pomerleau K., Lundeen A. *International tax competitiveness index* / K.Pomerleau, A. Lundeen. Tax Foundation. 2014. URL: <https://taxfoundation.org/2014-international-tax-competitiveness-index>

61. The role of Local Government in Local Economic Development. VNG International. 54 p.

62. Thiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. *Fiscal Studies*. 2003. № 24. P. 237-274.