

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД: НАПРЯМИ СТИМУЛЮВАННЯ

FINANCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE POST-WAR PERIOD: DIRECTIONS OF STIMULATION

У статті розглянуто основні напрямки стимулювання фінансово-економічного розвитку територіальних громад у післявоєнний період.

Здійснено розподіл територіальних громад за типами основної діяльності в період військових дій в країні, розподіл здійснюється за наступним розташуванням громад: територіальні громади у прифронтових територіях, територіальні громади в регіонах, де відновлено контроль, громади в опорних та тилових регіонах.

Визначено невідкладні заходи для стабілізації життєдіяльності в територіальних громадах, а саме: відновлення критичної інфраструктури, підтримка внутрішньо переміщених осіб, інтеграція ветеранів у громаду через програми реабілітації та працевлаштування.

Опрацьовано перспективні дії для сталого розвитку громад, серед таких: розвиток економічної спроможності громад, зміцнення фінансової бази органу місцевого самоврядування, посилення безпеки громади (розвиток локальної системи цивільного захисту, диверсифікація енергетики, залучення громадян до прийняття рішень, планування довгострокового відновлення.

Визначено напрями стимулювання фінансово-економічного потенціалу громад України в період військових дій та післявоєнної відбудови, до яких ввійшли міжнародна співпраця, відновлення зруйнованої та пошкодженої інфраструктури, зміцнення фінансової стійкості громад та залучення інвестицій, диверсифікація економіки, розвиток підприємництва, соціальна підтримка населення, інновації та цифровізація.

Встановлено, що основними результатами, яких повинні досягнути органи місцевого самоврядування від використання фінансово-економічного потенціалу є фінансова стійкість громад: забезпечення стабільного розвитку територій та їхньої економічної автономії; соціально-економічний прогрес: розвиток інфраструктури, створення нових робочих місць, покращення якості життя населення; прозорість та ефективність: оптимізація використання бюджетних ресурсів і підвищення довіри громадян до місцевого самоврядування.

Ключові слова: фінансово-економічний потенціал, територіальні громади, податки, партисипативне бюджетування, механізм.

The article examines the main directions of stimulating the financial and economic development of territorial communities in the post-war period.

Territorial communities are divided by types of main activity during the period of military operations in the country, the distribution is carried out according to the following location of communities: territorial communities in frontline areas, territorial communities in regions where control has been restored, communities in support and rear regions.

Urgent measures are identified to stabilize life in territorial communities, namely: restoration of critical infrastructure, support for internally displaced persons, integration of veterans into the community through rehabilitation and employment programs.

Promising actions for sustainable development of communities have been worked out, including: development of economic capacity of communities, strengthening of the financial base of local self-government bodies, strengthening community security (development of local civil protection system, diversification of energy, involvement of citizens in decision-making, planning of long-term recovery.

Directions for stimulating the financial and economic potential of Ukrainian communities during the period of military operations and post-war reconstruction have been identified, which include international cooperation, restoration of destroyed and damaged infrastructure, strengthening the financial stability of communities and attracting investments, diversification of the economy, development of entrepreneurship, social support of the population, innovations and digitalization.

It has been established that the main results that local self-government bodies should achieve from the use of financial and economic potential are the financial stability of communities: ensuring stable development of territories and their economic autonomy; socio-economic progress: development of infrastructure, creation of new jobs, improvement of the quality of life of the population; transparency and efficiency: optimizing the use of budget resources and increasing citizens' trust in local government.

Key words: financial and economic potential, territorial communities, taxes, participatory budgeting, mechanism.

УДК 336.1:352
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.44.24>

Лобик О.О.
в.о. доцента,
Прикарпатський інститут
імені Михайла Грушевського
Міжрегіональної академії управління
персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Основою реформи децентралізації було створення фінансово спроможних територіальних громад, які зможуть забезпечити

своїх мешканців якісним рівнем соціально- побутових послуг з мінімальним втручанням держави в їх життєздатність. Відтак, основною метою реформування місцевого самовряду-

вання був не перерозподіл владних повноважень та фінансових ресурсів, а здатність територіальних громад ефективно розпоряджатися наявним майном та ресурсами для розвитку території.

Завершення етапу укрупнення громад локального рівня та передачу на рівень місцевого самоврядування додаткових повноважень та фінансових ресурсів дозволило покращити якість надання послуг мешканцям за рахунок покращення соціальної інфраструктури територій та впровадження інноваційних методів управління в усі сфери діяльності громад. Основні проблеми в питаннях фінансово-економічного розвитку громад розпочалися в період військової агресії російської федерації проти України та акумулювання державою основних фінансових ресурсів на рівні державного бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання спроможності територіальних громад та децентралізації влади досліджували такі вчені, як: Возняк Г.В., Куйбіда В.С., Мельник Л.А., Патицька Х.О., Пелехатий А.О.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У працях авторів, які розглядали дану проблематику не досліджені напрямки стимулювання фінансово-економічного розвитку територіальних громад у післявоєнний період. Напрацювання основних напрямків стимулювання фінансово-економічного розвитку органів місцевого самоврядування локального рівня є одним із першочергових завдань держави та місцевої влади, і тому потребує детального вивчення.

Метою дослідження є виявлення шляхів стимулювання фінансово-економічного розвитку територіальних громад в післявоєнний період.

Виклад основного матеріалу. Призупинення наміченого курсу розвитку громад відбулося через вторгнення країни-агресора на територію України і перепрофілювання роботи органів місцевого самоврядування з розвитку територій на забезпечення обороноздатності громад та відновлення пошкодженої чи знищеної критичної інфраструктури, житлових будинків мешканців, будівництво укриттів чи інших необхідних для забезпечення повноцінного життя у громадах об'єктів.

В умовах невизначеності змінилися основні напрями життєдіяльності та розвитку територіальних громад в залежності від їх розташування, так [1; 3]:

– Територіальні громади у прифронтових території (Донецька, Луганська, Запорізька, Миколаївська, Харківська та Херсонська області) працюють в умовах постійної

загрози обстрілів, руйнування інфраструктури та необхідності евакуації населення. Їхня основна діяльність зосереджена на забезпеченні життєдіяльності, підтримці населення (розподіл гуманітарної допомоги), координації оборони та підготовці до відновлення;

– Територіальні громади в регіонах, де відновлено контроль Української держави (м. Київ, Київська, Житомирська, Чернігівська та Сумська області) зосереджуються на відновленні життєдіяльності, відбудові інфраструктури, підтримці населення та створенні умов для економічного і соціального відродження. Ці напрями діяльності сприяють не тільки відновленню базових функцій громад, але й створюють основу для їх сталого розвитку в майбутньому;

– Територіальні громади в опорних регіонах (Вінницька, Дніпропетровська, Кіровоградська, Одеська та Полтавська області) виконують важливу роль у забезпеченні стабільності, підтримці економіки, допомозі переселенцям та координації зусиль для перемоги. Опорні регіони відіграють ключову роль у підтримці України в умовах війни, виконуючи функції економічних, логістичних та гуманітарних центрів. Їхня робота є критично важливою для забезпечення стабільності в країні.

– Територіальні громади в тилкових регіонах (Закарпатська, Волинська, Івано-Франківська, Рівненська, Львівська, Тернопільська, Чернівецька, Хмельницька та Черкаська області) виконують важливу роль у підтримці загальної життєздатності країни під час війни. Їхня діяльність спрямована на забезпечення гуманітарних потреб, прийом внутрішньо переміщених осіб (ВПО), розвиток економіки та підтримку обороноздатності. Тилкові регіони забезпечують стабільність функціонування країни, допомагають фронту та створюють основу для подальшого відновлення України. Громади, які знаходяться в даній групі повинні стати центрами економічного зростання для всієї держави, так як відбулась втрата економічного потенціалу територіальними громадами в потужних регіонах, де у довоєнний період концентрувалися громади з високим рівнем податкової спроможності та фінансової стійкості і їх відновлення на сьогодні є малоімовірним.

Розвиток територіальних громад в Україні в умовах війни є викликом, який потребує адаптації стратегій до кризових умов в яких вони сьогодні працюють. Основні напрями можна розділити на невідкладні заходи стабілізації та перспективні дії для сталого розвитку. До невідкладних заходів стабілізації можна віднести:

- відновлення критичної інфраструктури (екстрені ремонти пошкоджених об'єктів, забезпечення альтернативних джерел енергії);

- підтримка внутрішньо переміщених осіб (тимчасове розміщення та інтеграція ВПО у місцеві громади, створення нових робочих місць для переселенців, запровадження програм соціальної допомоги);

- інтеграція ветеранів у громаду через програми реабілітації та працевлаштування;

Перспективними діями для сталого розвитку громад є:

- розвиток економічної спроможності громад (підтримка малого та середнього бізнесу (надання пільгових кредитів для підприємців, спрощення дозвільних процедур для відкриття нових підприємств), підтримка фермерських господарств, підтримка стартапів на рівні громади);

- зміцнення фінансової бази органу місцевого самоврядування (розширення податкової бази через підтримку бізнесу та залучення нових підприємств, залучення грантового фінансування та кредитних ресурсів від міжнародних організацій (USAID, ООН, ЄС, ЄІБ, ЄБРР, НЕФКО та ін.), використання державних субвенцій на відновлення об'єктів критичної інфраструктури.);

- посилення безпеки громади (розвиток локальної системи цивільного захисту (укриття, системи оповіщення), навчання населення основам безпеки в умовах бойових дій);

- диверсифікація енергетики (розвиток відновлюваних джерел енергії (сонячні батареї, вітрові електростанції), використання енергоефективних технологій у будівництві та реконструкції);

- залучення громадян до прийняття рішень (партиципація: створення платформ для обговорення місцевих проектів із залученням громадян, бюджет участі: спрямування частини місцевого бюджету на проекти, які ініціюють мешканці);

- планування довгострокового відновлення (розробка стратегій відновлення громади з урахуванням поствоєнної реальності, залучення міжнародних експертів для оцінки потреб і формування плану розвитку, інтеграція громад у регіональні та державні програми відбудови, формування агломераційних об'єднань для спільного розвитку та відбудови територій).

Однак, основу розвитку територій становлять напрями стимулювання фінансово-економічного потенціалу громад України в період військових дій та післявоєнної відбудови (рис. 1), які повинні стати запорукою соціально-економічного розвитку та стабільності територій в усіх регіонах держави [4; 5; 6].

Органи місцевого самоврядування повинні бути спрямовані на самозабезпеченість та горизонтальну допомогу між різними територіями країни для функціонування та розвитку громад на одному рівні.

Післявоєнне відродження територій потребує комплексного підходу до розвитку їх фінансового потенціалу. Це передбачає відновлення джерел доходів, залучення інвестицій, стимулювання економіки та впровадження фінансових інновацій. Основною метою є створення умов для сталого розвитку, підвищення добробуту населення та відновлення економічної активності.

Для забезпечення ефективного розвитку територій необхідно впровадити нову модель бюджетної політики, яка передбачає створення збалансованої бюджетної системи. Її пріоритетом стане забезпечення органів місцевого самоврядування ресурсами, необхідними для надання сучасних соціальних послуг і стимулювання соціально-економічного розвитку через розбудову інфраструктури та створення сприятливого бізнес-середовища.

Основною метою бюджетної політики у новій адміністративно-територіальній площині повинно стати запровадження сталої політики без щорічних змін, що дозволить забезпечити довгострокове планування, так основні надходження до місцевих та державного бюджетів затверджуватимуться на 3 роки та включатимуть статтю, щодо неможливості внесення змін в склад податків та зборів, які зараховуються до бюджетів органів місцевого самоврядування, їх відсоткову складову та об'єктів та суб'єктів податкового платежу, що дозволить планувати в середньостроковій перспективі та досягати поставлених цілей як громадам, так і суб'єктам підприємницької діяльності.

Ще одним важливим пунктом є чіткий розподіл видатків між бюджетами різних рівнів, так повинно відбутися встановлення прозорих правил розподілу фінансових ресурсів між різними рівнями місцевих бюджетів.

Також обов'язковим елементом є дотримання державних стандартів якості суспільних послуг із забезпеченням фінансових нормативів для всіх основних галузей (освіта, охорона здоров'я тощо) із неможливістю застосування протягом календарного року уточнюючих коефіцієнтів.

Удосконалення системи стимулювання фінансово-економічного потенціалу територіальних громад передбачає створення правової бази для приєднання чи реорганізації неспроможних громад, що сприятиме формуванню економічно ефективних територіальних

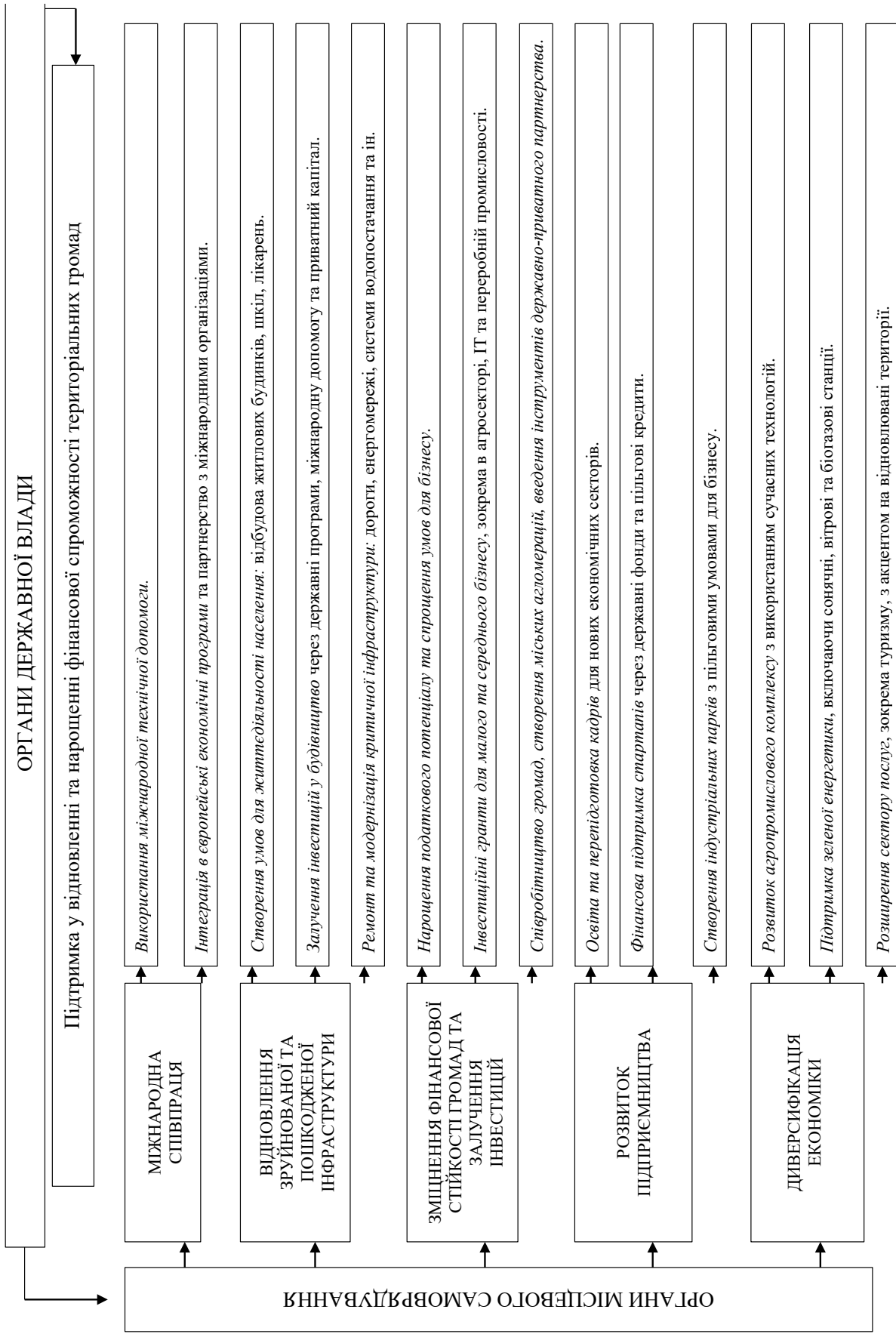


Рис. 1 (Початок). Напрямки стимулювання фінансово-економічного потенціалу громад України в період післявоєнної відбудови

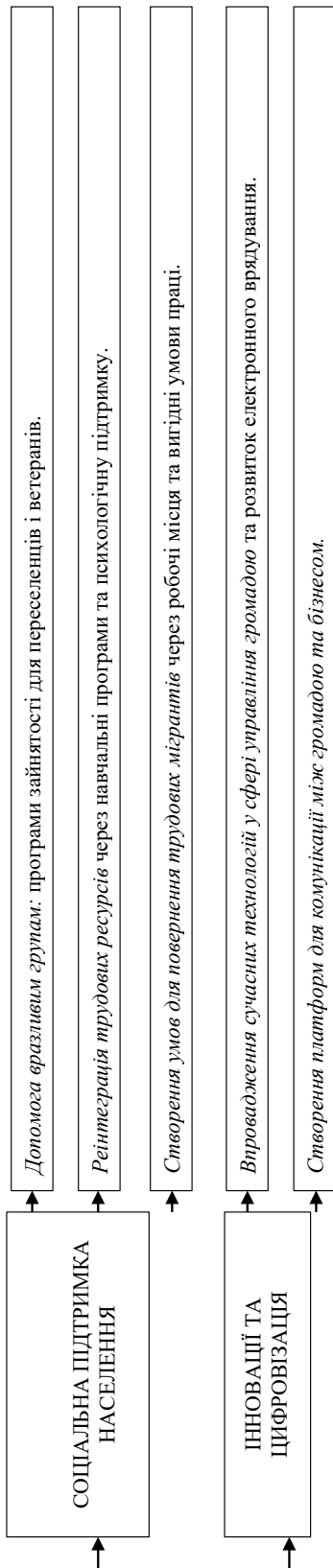


Рис. 1 (Продовження). Напрямки стимулювання фінансово-економічного потенціалу громад України в період післявоєнної відбудови

конфігурацій навколо центрів економічного зростання та запровадження механізмів компенсації витрат органів місцевого самоврядування, що виникають через рішення державних органів, зокрема щодо фінансування пільг і соціальних програм.

Основним джерелом фінансової стійкості місцевих бюджетів є податкові надходження, тож для реалізації цілей та завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування необхідно надати місцевим бюджетам достатнього обсягу доходів через удосконалення системи податкових надходжень і збільшення власних доходів громад.

Податок на прибуток підприємств

Ефективним інструментом стимулювання економічних процесів на місцевому рівні може стати зарахування до бюджетів об'єднаних територіальних громад 20% податку на прибуток підприємств. Цей платіж здатний стати важливим чинником активізації економічної діяльності та слугуватиме основним механізмом розвитку економіки на територіях різного рівня.

Податок на нерухоме майно як стратегічне джерело доходів

Перспективним напрямом наповнення місцевих бюджетів є збільшення надходжень від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Основна частка цих надходжень має припадати на оподаткування комерційної нерухомості. Однак, для підвищення ефективності справляння цього податку необхідно переглянути підхід до визначення об'єкта оподаткування.

У розвинених країнах базою оподаткування є ринкова вартість нерухомого майна, тоді як в Україні наразі оподатковується лише площа об'єкта. Перехід до моделі оподаткування, заснованої на ринковій вартості, потребує запровадження прозорого механізму оцінки майна та введення інституту незалежного експерта для перевірки оцінок, щоб уникнути заниження вартості об'єктів для ухилення від сплати податків. Подібний механізм існує при визначенні вартості земельних ділянок, тож застосування його не буде новим і дасть змогу значно наростити надходження до місцевих бюджетів.

Механізм оцінки вартості нерухомості:

1. Проведення експертної оцінки нерухомого майна має виконуватись ліцензованими організаціями із залученням незалежного експерта;

2. Оцінка має оновлюватись кожні 10 років для запобігання штучному заниженню вартості майна.

3. Оцінка повинна враховувати технічні характеристики об'єкта та співставлення з аналогічними об'єктами на ринку.

4. Щорічно має враховуватись індекс інфляції для забезпечення актуальності розрахунків.

Екологічний податок

Ще одним важливим ресурсом наповнення місцевих бюджетів є податки та збори, пов'язані із забрудненням навколишнього середовища, зокрема екологічний податок. Цей платіж дозволяє громадам компенсувати негативний вплив діяльності підприємств на довкілля. Надходження екологічного податку спрямовуються на покращення екологічного стану територій та реалізацію програм, які сприяють підвищенню добробуту громадян.

Ефективне використання екологічного податку здатне забезпечити баланс між економічним розвитком та екологічною безпекою.

Запровадження зазначених заходів сприятиме формуванню сталих фінансових основ для розвитку територіальних громад, забезпечуючи не лише збільшення доходів місцевих бюджетів, але й створення умов для соціально-економічного прогресу територій.

Податок на доходи фізичних осіб

Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) має бути включений до переліку місцевих податків і зборів, оскільки його надходження складають основну частину податкових ресурсів місцевих бюджетів. Для досягнення більшої рівноваги у розподілі цього податку та сприяння соціально-економічному розвитку територій доцільно змінити порядок зарахування ПДФО до місцевих бюджетів. Пропонується розподіляти надходження у пропорції 50% до бюджету за місцем роботи платника податку та 50% – за місцем його реєстрації або проживання. Це сприятиме справедливішому розподілу коштів між територіями (рис. 2).

Іншою важливою ініціативою є розподіл ПДФО між бюджетами різних рівнів таким чином:

- до обласного бюджету – 25%;
- до бюджету об'єднаної територіальної громади (ОТГ) – 75%.

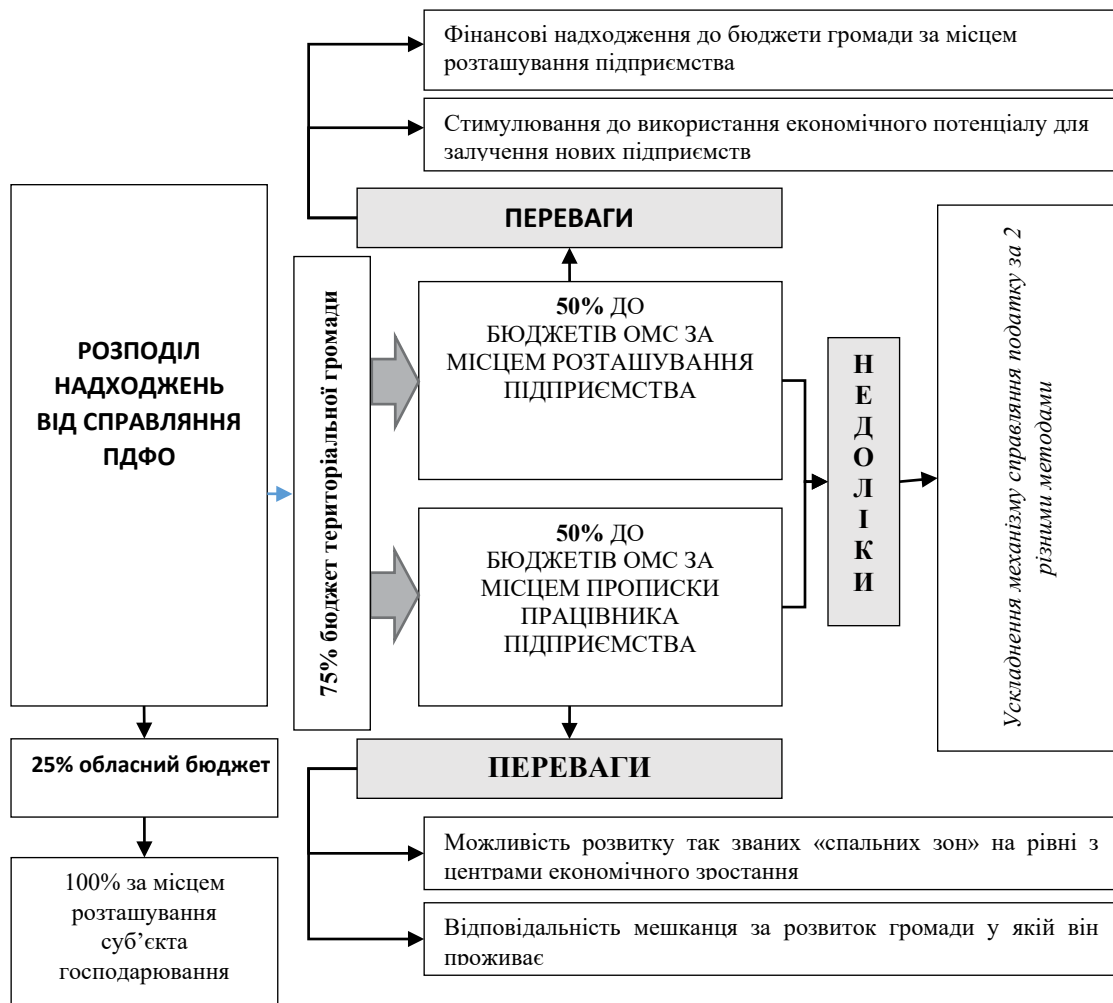


Рис. 2. Розподіл надходжень ПДФО до місцевих бюджетів*

* розроблено автором

Розподіл податку до обласного бюджету здійснюватиметься відповідно до місця фактичної діяльності юридичної особи, яка сплачує ПДФО. Ми вважаємо, що спрямування надходжень від цього податку до місцевих бюджетів за місцем діяльності підприємств є економічно доцільним, соціально справедливим і відповідає принципам запропонованої бюджетної моделі (рис. 2).

До небюджетних ресурсів розвитку фінансово-економічного потенціалу можна віднести стимулювання залучення інвестицій, грантів і коштів міжнародних донорів для фінансування інфраструктурних проектів і розвитку місцевої економіки.

Впровадження цифрових платформ для управління фінансами та моніторингу використання бюджетних коштів дозволить зробити фінансово-економічні процеси прозорими для громадськості та бізнесу.

Держава має створити необхідні умови для реалізації нової бюджетної політики, зокрема законодавчо врегулювати механізми фінансування суспільних послуг та забезпечити фінансові стимули для громад, які об'єднуються або реорганізуються.

Основними результатами, яких повинні досягнути органи місцевого самоврядування від використання фінансово-економічного потенціалу є:

– фінансова стійкість громад: забезпечення стабільного розвитку територій та їхньої економічної автономії;

– соціально-економічний прогрес: розвиток інфраструктури, створення нових робочих місць, покращення якості життя населення;

– прозорість та ефективність: оптимізація використання бюджетних ресурсів і підвищення довіри громадян до місцевого самоврядування.

Запропонована модель сприятиме максимальному розкриттю фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, забезпечуючи їхню здатність ефективно реагувати на виклики сучасності та реалізовувати стратегічні завдання.

Питання нарощення фінансово-економічного потенціалу територіальних громад України в першу чергу залежить від моделі горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.

Горизонтальне вирівнювання місцевих бюджетів - це інструмент фіскальної політики, який спрямований на забезпечення рівномірного розподілу фінансових ресурсів між територіями для досягнення соціальної справедливості та економічної стабільності. Теоретичні засади цього механізму базуються на концепціях регіональної економіки, бюджетного вирівнювання та децентралізації. Однак, сьо-

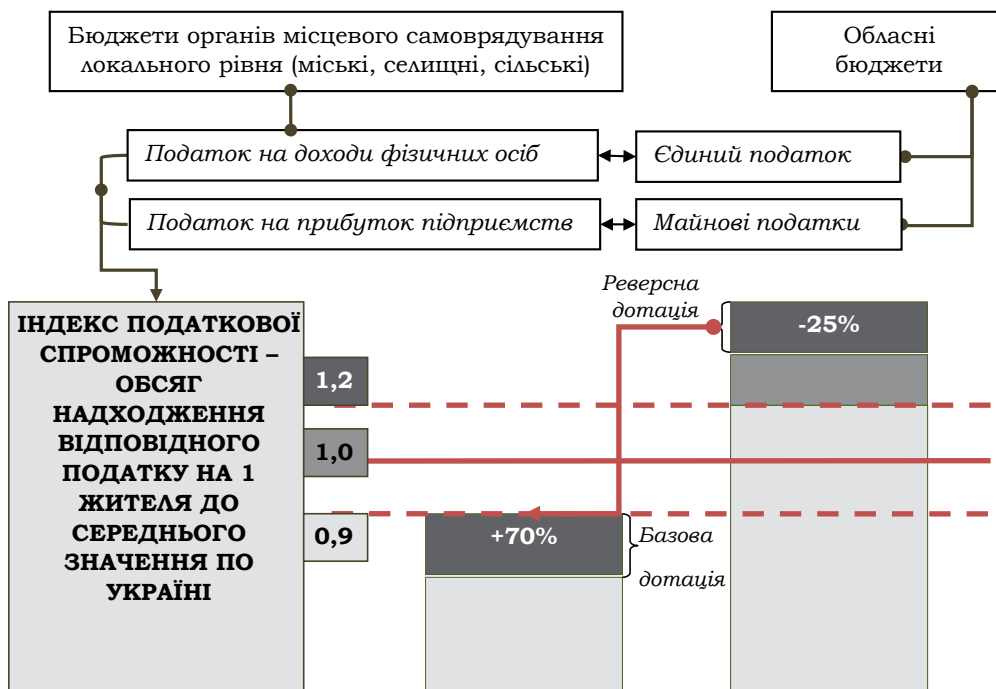


Рис. 3. Пропонована модель горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів в рамках нової бюджетної архітектури адміністративно-територіального устрою*

*Джерело: власна розробка

годнішня модель не створює стимулюючої функції та не несе соціальної справедливості при розподілі коштів, так як громади із високим рівнем доходів не зацікавлені в нарощенні власного фінансового потенціалу, а території із нестачею фінансових ресурсів мають розумінні у покритті фінансової нестачі за рахунок державного бюджету, що дестимулює розвивати економічну спроможність та збільшувати фінансові надходження до місцевого бюджету.

Для посилення стимулювання фінансово-економічного потенціалу територій необхідно при розрахунку формування базової чи реверсної дотації враховувати місцеві податки та збори, а саме майнові податки та єдиний податок на ряду з надходженнями на одного жителя податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств (рис. 3). Врахування місцевих податків та зборів при формуванні дотацій дозволить зробити більш справедливою залежність даних дотацій від сумарного обсягу місцевих бюджетів, а не окремих податкових платежів.

Ще однією ключовою зміною повинні стати розміри дофінансування бюджетів та повернення коштів до Державного бюджету України. Даний показник повинен ґрунтуватися на зацікавленості місцевого самоврядування використовувати власний фінансово-економічний потенціал. Так, нами пропонується при досягненні територіального градою індексу податкоспроможності 1,2 вилучати з її бюджету надміру отриманих коштів в розмірі 25%, замість 50%, які вилучаються сьогодні, такі зміни заохочуть громади до розвитку бізнесу та залучення інвестицій та впливатимуть та використання фінансово-економічного потенціалу територій.

Ще однією пропозицією є дофінансування лише 70% необхідних коштів для дотаційних громад, в разі неспроможності органів місцевого самоврядування покривати ще 30% протягом трьох бюджетних років використовувати механізм доукрупнення територіальних громад із сусідніми громадами. Таке рішення стимулюватиме місцеву владу розвивати власні території та в повній мірі використовувати наявний в громаді фінансово-економічний потенціал (рис. 3).

Інноваційним інструмент для розвитку фінансово-економічного потенціалу територій є партисипативне бюджетування, яке реалізується через управління фінансовими ресурсами територіальних громад з залученням громадян до прийняття рішень про розподіл частини місцевого бюджету. Цей механізм відіграє ключову роль у розвитку фінансово-економічного потенціалу території, сприяючи підвищенню ефективності використання

ресурсів, стимулюванню громадської активності та зміцненню довіри до органів місцевого самоврядування.

Партисипативна система прийняття рішень стимулює економічну активність у громаді, що в свою чергу дає змогу створювати нові робочі місця, розвивати місцевий бізнес та активізувати підприємництво. В умовах партисипації громадяни виступають безпосередніми користувачами місцевих послуг, пропонують проекти, які відповідають реальним потребам територій. Це дозволяє уникнути марнотратства та спрямувати кошти на важливі для території ініціативи.

Партисипативне бюджетування забезпечує прозорий механізм залучення мешканців до бюджетного процесу зміцнюючи при цьому довіру до місцевої влади та прийняття активної участі мешканців у розвитку своєї території.

Партисипативне бюджетування є важливим елементом підвищення фінансово-економічного потенціалу територіальних громад. Воно сприяє прозорості управління ресурсами, стимулює економічний розвиток і забезпечує громадян участю у прийнятті рішень. Впровадження цього механізму є важливим кроком на шляху до формування сильних та самостійних громад.

Висновки. Формування напрямків фінансово-економічної спроможності на рівні територіальних громад повинно корелюватися із територіальною приналежністю громади, та впливу на них військової агресії російської федерації. Прифронтовим громадам перш за все необхідне відновлення соціальної та житлової інфраструктури, забезпечення мешканців робочими місцями, в той час як громади в регіонах, де відновлено контроль Української держави потребують економічного відновлення та повернення релокованого бізнесу на свої території. Опорні та тиллові регіони повинні стати центрами економічного зростання держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Возняк Г. В. Бюджетне вирівнювання: теоретико-методологічні аспекти. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 42–54. URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_17_04_042_uk.pdf
2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 року № 254к/96-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
3. Мельник Л. А. Теоретичні засади формування спроможності територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1854> (дата звернення: 12.02.2024).
4. Патицька Х. Фінансово-економічний потенціал територіальних громад: механізми функціонування та активізації : монографія / ДУ «Інститут

регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2019. - 209с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

5. Пелехатий А. О. Бюджетна політика у забезпеченні розвитку територій: концептуальні доміанти та напрями модернізації : монографія. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2019. 386 с.

6. Пелехатий А. О. Бюджетна політика розвитку територій: методологія дослідження. *Бізнес Інформ*. 2020. №3. С. 476–484.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 року № 280/97-ВР URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>