

DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-438-5-20>

## **ПРІОРИТЕТИ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Фінансово спроможні територіальні громади, особливо в частині їх податкового потенціалу, є відносно новим елементом вітчизняного наукового дискурсу. Водночас еволюційна логіка бюджетної децентралізації зумовлює посилення уваги до даного феномену з боку органів публічного управління, науковців та економічно активної громадськості. Інституційні трансформації системи публічних фінансів актуалізують потребу досягнення стратегічного консенсусу інтересів мешканців територій (як кінцевих споживачів суспільних благ й послуг) та бізнес-сектору (як платника податків).

Поняття фінансово спроможних громад отримало нормативне закріплення у вітчизняному законодавстві. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214, затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [1]. Згідно цієї Методики, спроможними визнаються утворені в результаті добровільного об'єднання або приєднання до існуючих територій, здатні безпосередньо або через відповідні самоврядні інституції забезпечити належний рівень надання якісних публічних послуг і благ. Зокрема у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, враховуючи наявні кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури. Ключовими параметрами, згідно оцінної Методики, є індекс податкоспроможності (певним чином пов'язаний із категорією податкового потенціалу з ст. 115 Бюджетного кодексу України) і питомої ваги місцевих податків та зборів у загальній структурі доходів відповідних бюджетів [2]. Достатньо обґрунтованою видається позиція, що, крім окреслених вище, критеріями оцінювання спроможності громад можуть виступати чисельність їх постійного населення, кількість здобувачів загальної середньої освіти; площа території [3]. Перспективним вважаємо оцінювання громад і за іншими критеріями достатності соціально-культурної сфери.

Через певну категоріальну невизначеність надалі фінансову спроможність територіальних громад виводитимемо одночасно і як

функціональну надбудову інституційного середовища, і як принципову умову росту податкоспроможності територіальної одиниці, критерій оцінювання ефективності перерозподільних процесів регіону. Фіскальний інструментарій соціально-економічного розвитку територій проявляється через систему фінансових механізмів акумуляції бюджетних доходів, а також спонукання та обмеження певних видів господарських діяльностей для недопущення зниження добробуту партикулярних територіальних громад. При цьому базовими принципами є:

- перманентне посилення фінансової автономії адміністративно-територіальних одиниць із одночасним ростом інтересу інституцій місцевого самоврядування у вдосконаленні механізмів публічного управління;
- врахування фінансової спроможності адміністративних одиниць, забезпечення стійкості суспільного відтворення;
- фінансове «вирівнювання» адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечення справедливості та протидія зловживанням у сфері реалізації фіскальної політики;
- комплексна і системна діяльність фіскальних регуляторів;
- стабільність й логічна послідовність використання заходів оподаткування.

Слід зауважити, що фінансова спроможність виступає як пререквізитом формування територіальної громади, і наслідком її існування. Фінансова спроможність через похідну категорію податкового потенціалу згадується у ст. 38 Бюджетного кодексу України (надалі – БКУ) в процедурах розробки та документального супроводу проектів держбюджету відповідного року, у ст. 96 щодо реалізації міжбюджетних трансфертів, у ст. 98–99 стосовно методик горизонтального вирівнювання, у ст. 100 в контексті обчислення індексів податкоспроможності місцевих бюджетів [2].

Методологічний підхід до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад, що передбачає обчислення специфічних індикаторів (з визначенням показників відповідної територіальної громади з аплікацією адаптованої моделі десятибального тесту Кена Брауна), зокрема:

*а) у розрахунку на одного мешканця:*

- доходів загального фонду бюджету;
- видатків загального фонду бюджету;
- видатків на утримання апарату управління;
- капітальних видатків;
- видатків на культуру і спорт;

*б) рівню дотаційності місцевих бюджетів;*

в) співвідношення видатків на утримання управлінського апарату із фінресурсами відповідних громад; з) питомої ваги:

– заробітної плати у видатках загального фонду бюджету відповідної територіальної громади;

– капітальних видатків у загальному обсязі видатків;

– трансфертів у дохідній частині бюджету;

– місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету [4].

На основі запропонованої вище методології одержано результати, що були опрацьовані та згруповані в табл. 1.

Таблиця 1

### Результати мультикритеріального оцінювання фінансової спроможності територіальних громад України у 2023 році

Показник	Фінансова спроможність територіальних громад із застосуванням за генеральною сукупністю у якості оцінювального параметру					
	загальна		середнього значення відповідного показника		медіанного значення відповідного показника	
	кількість громад	питома вага, %	кількість громад	питома вага, %	кількість громад	питома вага, %
Високий	495	34,42	54	3,76	155	10,78
Оптимальний	314	21,84	77	5,35	261	18,15
Задовільний	200	13,91	129	8,97	289	20,10
Низький	247	17,18	329	22,88	347	24,13
Критичний	182	12,66	849	59,04	386	26,84
<b>Разом</b>	<b>1438</b>	<b>100,00</b>	<b>1438</b>	<b>100,00</b>	<b>1438</b>	<b>100,00</b>

Джерело: складено автором із використанням методики та за даними дослідження в межах Програми «ULEAD з Європою» [3; 4]

З 1438 територіальних громад, сформованих в Україні на кінець 2023 року, 56,26% (809 одиниць) характеризувалися оптимальним та високим рівнем фінансової спроможності, водночас 12,66% (182 громади) – критичними значеннями відповідних показників, що потребує підготовки та імплементації компенсуючих заходів і стратегічного перепланування архітектури фіскального простору. При застосуванні для генеральній сукупності середнього значення індикатору фінансової спроможності в якості оцінного критерію лише 5,35% (77 одиниць) громад характеризувалися оптимальним значенням даного параметру і ще 3,76% (54 одиниці) – високим, в той час як у

59,04 % (849 громадах) фінансова спроможність виявилася нижчою за середнє значення. Навіть при застосуванні медіанного значення індикатору фінансової спроможності в якості оцінного критерію понад чверть громад (386 одиниць або 26,84 % генеральної сукупності) характеризуються критичними показниками.

Вказані диспропорції частково завдячують специфіці методології, зокрема відсутності адекватної оцінки чисельності населення територіальних громад в умовах повномасштабної воєнної ескалації. Критично важливою є адаптація бюджетів територіальних громад до умов дії режиму воєнного стану і забезпечення реалізації ними основних задач бюджетної політики на регіональному рівні, фінансування повною мірою публічних видатків, пов'язаних з підтримкою обороноздатності держави і тероборони, допомогою внутрішньо переміщеним особам та ліквідацією наслідків збройної агресії, відновленням та розвитком інфраструктури.

Доцільним є концептуальне переосмислення підходу до визначення фінансової спроможності. Можна погодитися з Р. М. Солоу, в центрі уваги якого при дослідженні питань розвитку в стратегічній перспективі визначав стійкість економічних систем через їх спроможність забезпечити наступним поколінням рівень добробуту не нижчий, досягнутого поколінням нинішнім [5]. Формування спроможних громад є імперативом реалізації державної соціально-економічної політики сьогодення.

Враховуючи викладене, зауважимо, що оцінювання фінансової спроможності територіальних громад дозволяє:

- аналізувати і (за необхідності) коригувати адміністративно-територіальний устрій;
- визначити ефективність функціонування територіальних громад та аналізувати їх здатність забезпечувати виконання власних та делегованих повноважень;
- формувати державну політику функціонування місцевого самоврядування;
- формувати державну регіональну політику, зокрема з метою детермінації функціональних типів територій.

Пріоритетом державної політики має бути створення оптимальної кількості громад, наділених достатнім фінансовим потенціалом і ресурсом для забезпечення стійкого зростання добробуту їх мешканців. Важливо, щоб реалізація бюджетно-податкової політики була спрямована на зниження соціально-економічних диспропорцій територій. Послідовна і виважена політика у сфері міжбюджетних відносин має забезпечувати надання суспільних послуг населенню на рівні, визначеному державними стандартами.

## Література:

1. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 8 квітня 2015 р. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 09.11.2024).
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (2456-17). База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (дата звернення: 09.11.2024).
3. Формування критеріїв та методики оцінювання спроможності територіальних громад: аналітичне дослідження Робочої групи з розмежування повноважень місцевого самоврядування та оцінки спроможності територіальних громад. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/17407?page=4> (дата звернення: 11.11.2024).
4. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/17881>. (дата звернення: 11.11.2024).
5. Solow R.M. Sustainability: An economist's perspective. *Economics of the environment: Selected readings*. 1993. No. 3. P. 179–187.