

Партисипативна концепція фінансової політики об'єднаних територіальних громад

Н. Ю. Сідор¹, Келеберда Т. В.², Далик В. П.³

Опубліковано	Секція	УДК
08.02.2024	Економіка	336.02

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10633673>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті досліджено проблематику формування і реалізації партисипативної концепції фінансової політики об'єднаних територіальних громад як важливого інструменту для забезпечення ефективного управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні. Акцентовано на тому, що впровадження партисипативної концепції сприяє залученню громадськості до прийняття рішень у сфері фінансового управління, що сприяє підвищенню транспарентності та відкритості у процесі управління громадськими фінансами.

Проведено аналіз теоретичних аспектів партисипативного управління, а також практичного досвіду впровадження цієї концепції в управління фінансами ОТГ. Досліджено особливості розробки та впровадження ефективних механізмів участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні, а також забезпечення доступу до інформації про фінансовий стан ОТГ та використання бюджетних коштів.

Проведене дослідження доводить, що успішна реалізація партисипативної концепції потребує створення сприятливих умов для активної участі громадськості, розвитку механізмів зворотного зв'язку та механізмів оцінки ефективності управління. За результатами проведеного дослідження доведено, що партисипативна концепція фінансової політики ОТГ сприяє посиленню демократії та розвитку громадського сектору, що є важливим завданням у контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, партисипативна концепція, сталий розвиток, управління фінансами, фінансова політика.

Participatory concept of financial policy of united territorial communities

Annotation. The article explores the issues of forming and implementing a participatory concept of financial policy in united territorial communities as an essential tool for effective financial resource management at the local level. Emphasis is placed on how the implementation of the participatory concept facilitates public involvement in decision-making

¹ заступник завідувача відділу аналітичної роботи Департаменту з питань регіональної політики Офісу Президента України, <https://orcid.org/0009-0003-0500-9979>

² кандидат економічних наук, Добротвірський селищний голова Червоноградського району Львівської області, <https://orcid.org/0000-0003-2300-4795>

³ кандидат економічних наук, доцент, Національний університет «Львівська політехніка», <https://orcid.org/0000-0003-0004-2270>

in the realm of financial management, contributing to increased transparency and openness in the process of managing public finances.

The paper analyzes the theoretical aspects of participatory governance and practical experiences in implementing this concept in financial management within united territorial communities. It investigates the intricacies of developing and implementing effective mechanisms for citizen participation in decision-making at the local level, as well as ensuring access to information about the financial status of united territorial communities and the utilization of budgetary funds.

The research demonstrates that the successful realization of the participatory concept requires creating favorable conditions for active citizen engagement, the development of feedback mechanisms, and performance evaluation mechanisms in management. Based on the findings of the study, it is established that the participatory concept of financial policy in united territorial communities promotes democracy and the development of the civil sector, which is a crucial objective in the context of ensuring sustainable development of territorial communities.

Keywords: united territorial communities, participatory concept, sustainable development, financial management, financial policy.

Вступ

Актуальність теми полягає в необхідності забезпечення ефективного управління фінансовими ресурсами та розумінні механізмів їх використання на рівні об'єднаних територіальних громад (ОТГ). У зв'язку з децентралізацією та розширенням повноважень ОТГ в Україні, виникає потреба в розробці та впровадженні ефективних стратегій фінансового управління, що враховують інтереси та потреби місцевих громадян. Партисипативна концепція фінансової політики ОТГ спрямована на залучення громадськості до прийняття рішень у сфері фінансового управління, що сприяє підвищенню транспарентності, відкритості та відповідальності в управлінні громадськими фінансами. Розглянута тема є важливою для вдосконалення механізмів управління фінансами на місцевому рівні та забезпечення сталого розвитку ОТГ.

Мета дослідження полягає в аналізі та уточненні концептуальних засад партисипативної концепції фінансової політики об'єднаних територіальних громад (ОТГ) з урахуванням сучасних тенденцій та вимог сталого розвитку.

Результати

Історія децентралізації влади на українських теренах пов'язана безпосередньо з моментом отримання Україною незалежності, оскільки саме тоді починається формування місцевого самоврядування в нашій країні. Це відбувалося паралельно з розвитком української державності, що ознаменувалося прийняттям Конституції України й офіційним закріпленням розмежування повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням, ухваленням Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». На практиці не відбулося суттєвих змін у сфері децентралізації, що, на думку Ю. В. Орловської та Р. О. Кірюхіна [1, с. 88], зумовлено відсутністю політичної волі. Протягом майже чверті століття незалежності в українській системі публічного управління залишалися негативні явища колізійності інституту делегованих повноважень, дублювання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відсутність реальної матеріально-економічної бази для здійснення ефективного управління на місцях.

Історія української децентралізації починається лише з 2014 р., коли була прийнята Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» та внесені зміни до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації. Внаслідок цих нормативно-правових актів відбулися значні зміни в українському публічно-управлінському просторі у напрямку децентралізації. Відбулися глобальні зміни у системі територіального розподілу, завдяки яким сьогодні в Україні створено нову адміністративно-територіальну структуру на рівні громад і районів. Прийняті зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України визнаються фахівцями найвагомимим за останні роки кроком у напрямку бюджетної децентралізації. Раніше до місцевих бюджетів надходило 25% податку на доходи фізичних осіб, а тепер бюджети об'єднаних територіальних громад отримують 60%; доля акцизного податку виросла до 100%; також до бюджетів ОТГ додали 10% податку на прибуток приватних підприємств та інші подібні заходи [1, С. 88-89].

На думку І. В. Чукіна [2, С. 231-233], децентралізація відкриває значні можливості для місцевого самоврядування вирішувати питання сільської громади самостійно, підвищує роль громадян і їх вплив на процес ухвалення та реалізації рішень щодо соціального та економічного розвитку суспільства. У сучасних умовах територіальні громади стикаються зі значними проблемами фінансування соціальних об'єктів, житлово-комунального господарства, проектів місцевого розвитку та утримання органів місцевого самоврядування. Територіальна громада, як соціальне явище, є особливою соціальною спільнотою, з притаманними будь-якій спільноті якостями.

Реформа децентралізації влади в Україні, значно розширила повноваження об'єднаних територіальних громад у сфері управління фінансами. Це ставить перед ОТГ нові виклики, пов'язані з необхідністю ефективного та прозорого використання бюджетних коштів. Українське суспільство дедалі більше прагне до участі в управлінні державними та місцевими справами. Це стосується і бюджетного процесу, де громадяни хочуть мати можливість впливати на те, як витрачаються їхні податки. Умовна структура управління органів ОТГ представлено на рис.2.

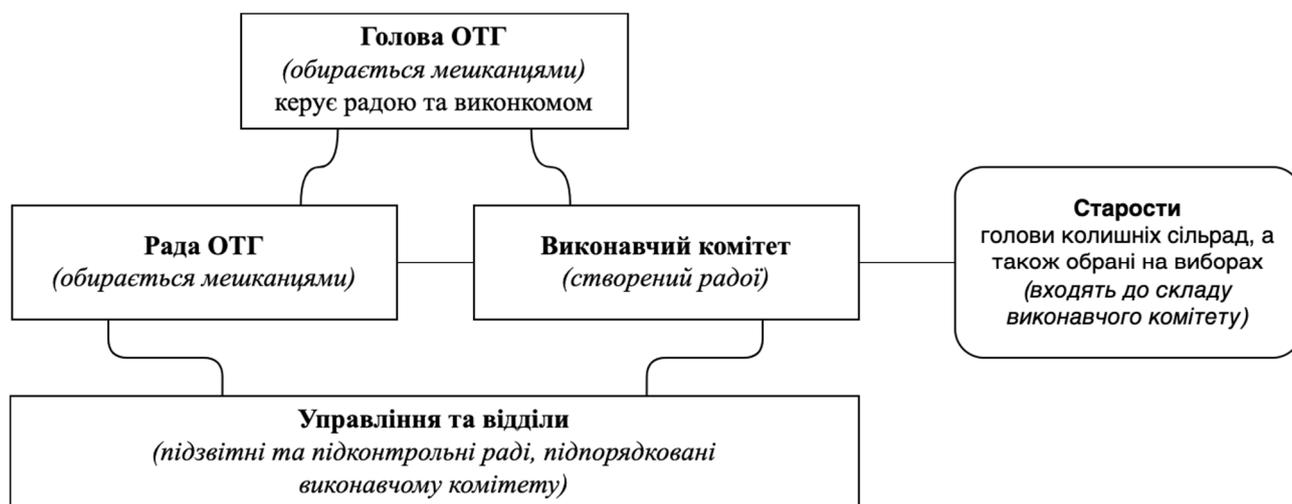


Рис.1. Структура управління органів ОТГ

Узагальнено авторами

Утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) передбачає створення нового адміністративного центру для всіх міст, сіл і селищ, що увійшли до її складу, а також проведення виборів керівних органів ОТГ (голови та депутати ради ОТГ, а також старост, які представляють інтереси села – у разі, якщо кількість його мешканців

перевищує 50 осіб – або кількох сіл в органах управління ОТГ). Кількість депутатів у раді залежить від числа виборців (до 1 тис. виборців – 12 депутатів; від 1 до 3 тис. виборців – 14 депутатів; від 3 до 5 тис. виборців – 22 депутати; від 5 до 20 тис. виборців – 26 депутатів тощо). Рада підпорядкована виключно громаді [3].

Управління об'єднаною територіальною громадою, зокрема управління фінансами, здійснюється виконавчим комітетом, що був створений радою. До складу виконавчого комітету входять голова ради, його заступник з питань діяльності виконавчих органів ради, секретар виконкому, керівники відділів та управлінь, секретар ради, старости, інші особи (підприємці, громадські активісти та інші, крім депутатів місцевої ради). Рада та виконком перебувають на одному ієрархічному рівні, проте виконком підзвітний і підконтрольний раді. Отже, у разі прийняття виконкомом рішення, яке суперечить законодавству, рада має право його скасувати [3].

У більшості наукових праць та нормативно-правових актів фінансову політику розглядають виключно на макроекономічному рівні, спрямованою на забезпечення реалізації державних програм відповідними фінансовими ресурсами. Однак такий підхід обмежений, оскільки фінансова політика може бути важливим джерелом та регулятором соціально-економічних змін у суспільстві, а не лише забезпечувати реалізацію інших видів державної політики. Для досягнення ефективності фінансової політики важливо розглядати її не як самостійну систему заходів, а лише в тісному взаємозв'язку з іншими видами економічної політики [4, с. 22].

Більшість науковців розуміють фінансову політику як цілеспрямовану діяльність, спрямовану на ухвалення відповідальних рішень у сфері управління фінансовими ресурсами. Деякі науковці визначають фінансову політику як певну сукупність фінансових засобів (інструментів) та методів (технік) для реалізації певних інтересів у конкретному соціально-економічному середовищі. Інший підхід до визначення фінансової політики пов'язаний з поясненням її функцій – управління фінансовими ресурсами, забезпечення економічного розвитку, досягнення стратегічних і тактичних цілей економічної політики та інше [4, с. 28].

На рівні територіальних громад основними суб'єктами фінансової політики є органи місцевого самоврядування. Крім того, у сучасних умовах усі учасники місцевого розвитку, від місцевих громадських організацій і місцевого бізнесу до міжнародних організацій, можуть виступати суб'єктами фінансової політики соціально-економічного розвитку територіальних громад. Вони можуть брати участь у фінансуванні місцевого розвитку або управлінні фінансовими ресурсами. Незважаючи на те, що деякі з них мають менше значення з позиції забезпечення загальних надходжень, їх присутність (або відсутність) може змінити умови та можливості соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Потреби територіальних громад постійно зростають, а з урахуванням стану зносу основних фондів та інфраструктурних об'єктів, який в багатьох регіонах вже можна характеризувати як незадовільний, існує реальна потреба завершити формування української моделі фінансової децентралізації. Рішення цієї проблеми полягає в радикальному і системному реформуванні інститутів і механізмів соціальної політики, спрямованого на перехід від пасивної патерналістської моделі побудови соціальних відносин до активної моделі суспільства, яке створює умови для власного життя і розвитку [4, с. 52].

Концепція партисипативного фінансування стверджує, що залучення громад до фінансування проектів місцевого розвитку сприяє підвищенню економічної ефективності реалізації таких проектів. Механізм партисипативного фінансування не лише дозволяє залучити фінансові ресурси представників місцевих спільнот до місцевого розвитку, але й допомагає виявити пріоритети розвитку територіальних

громад. Теорія пропонує рекомендації щодо соціальної мобілізації учасників проекту місцевого розвитку та створення середовища для довгострокового підтримання ухвалення рішень щодо спільного фінансування подальших проектів. Вона використовує потенціал громади таким чином, щоб її члени могли ухвалювати рішення разом з органами місцевої влади, використовувати сторонні фонди фінансування та підтримувати досягнуті результати [4, С. 44-45].

Впровадження рекомендацій теорії партисипативного фінансування призвело до таких результатів: залучення додаткових ресурсів громади та сторонніх фондів чи організацій, уточнення пріоритетів місцевого розвитку, зміцнення соціального капіталу в громаді та покращення механізмів взаємодії між громадою і місцевою владою. Ключові принципи партисипативної концепції показано на рис.2.

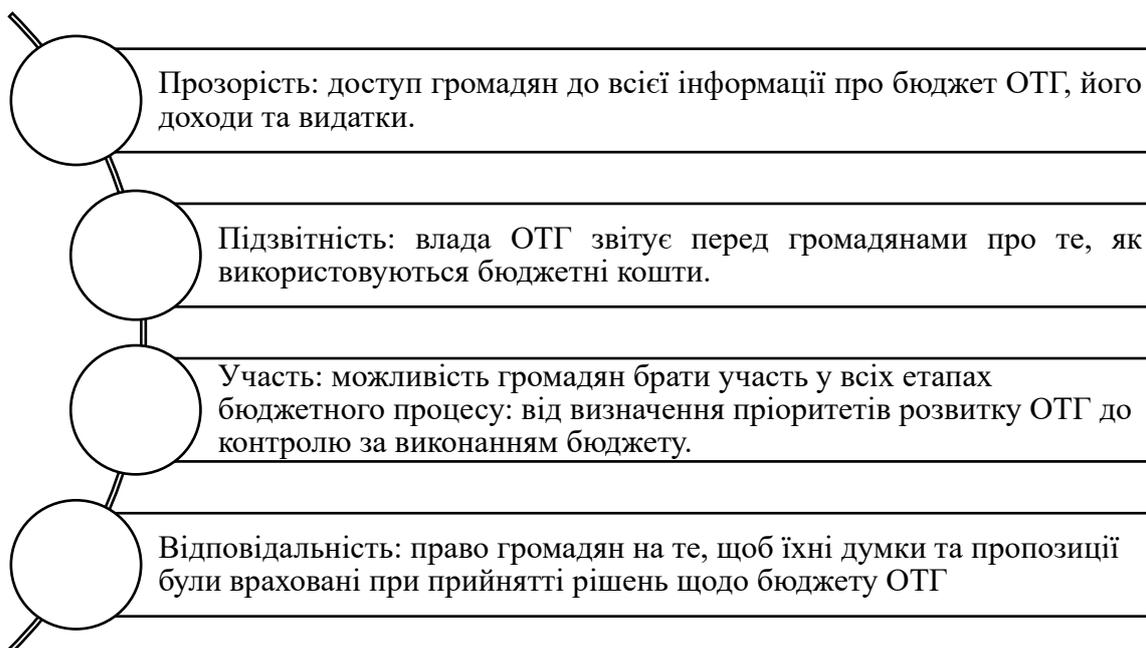


Рис.2. Принципи партисипативної концепції

Розроблено авторами

Метою фінансової політики розвитку територіальних громад повинен бути людський розвиток (природні ресурси без здатності місцевих спільнот продуктивно використовувати їх не гарантують сталого розвитку території). Теоретичні концепції розвитку місцевих спільнот є основою для формування методологічної бази партисипативної моделі фінансової політики соціально-економічного розвитку територіальних громад. Між людським розвитком і розвитком території існує взаємозв'язок, але розвиток території повинен бути підпорядкований гуманітарному прогресу [4, с. 52].

Основними принципами моделі фінансової децентралізації в Україні повинні бути [6, С. 63-64]:

- місцеві органи самоврядування повинні повністю використовувати свої повноваження щодо перерозподілу бюджетних коштів, включаючи залучення в разі дефіциту та використання профіциту місцевого бюджету, таким чином, щоб максимально забезпечити розвиток території та задовольнити потреби територіальної громади;

- створення відповідного нормативно-правового базису для управління місцевими фінансами та організаційно-правових механізмів реалізації фінансової децентралізації через договірні відносини;
- розширення можливостей використання фінансових ресурсів територіальної громади, що є наслідком ефективного використання її економічного потенціалу.

Важливою особливістю партисипативного бюджетування є залучення місцевих бізнес-еліт для визначення пріоритетних напрямків економічного розвитку територій. Ця практика є поширеною в більшості західних країн. В контексті партисипативного бюджетування основними призначеннями та функціями бізнес-оточення є збільшення прозорості, зменшення корупції та підвищення ефективності планування та наповнення бюджету, а також надання фінансування для проектів [7, С. 59-60]. Участь суб'єктів господарювання у розробці та формуванні бюджетів розвитку дозволяє мінімізувати корупційні прояви, оскільки розподіл бюджетних коштів відбувається з урахуванням контролю з боку бізнес-середовища та бізнес-еліт.

Існує багато різновидів партисипативного бюджетування, але розглянемо дві крайні форми. У найпростішому варіанті міська влада визначає, скільки коштів можна виділити з бюджету і передає громаді право вирішувати, куди ці кошти спрямувати. Така модель існує в Чикаго, США. Після запрошення громади до участі у партисипативному бюджетуванні вона стає відповідальною за використання наданої частки міських коштів. Інша крайня форма цього процесу спостерігається у місті Порту-Алегрі, Бразилія. Тут існує паралельна міська рада, що обирається громадою міста на один рік, вона називається Рада партисипативного бюджету. Члени цієї ради докладно вивчають міський бюджет і дають конкретні рекомендації щодо того, що має бути зроблено в місті [7, с. 60].

Партисипативна концепція фінансової політики ОТГ тісно пов'язана з принципами демократії та громадської участі. Демократія передбачає, що влада належить народу, а це значить, що люди мають право брати участь у прийнятті рішень, які стосуються їхнього життя. Громадська участь – це процес, який дає людям можливість впливати на ці рішення.

Результат впровадження партисипативної концепції фінансової політики ОТГ представлено в таб.1.

Таблиця 1

**Приклади впровадження партисипативної концепції фінансової політики
ОТГ**

№	Область впровадження	Приклад
1.	Бюджетні слухання	<ul style="list-style-type: none"> - проведення щорічних публічних слухань з проекту бюджету ОТГ, де жителі можуть ознайомитися з його основними положеннями, висловити свої зауваження та пропозиції; - створення онлайн-платформи для подання та обговорення пропозицій до бюджету; - залучення жителів до моніторингу та оцінки виконання бюджету.
2.	Громадський контроль	<ul style="list-style-type: none"> - створення Громадської ради з питань бюджету та фінансів, до складу якої входять представники різних груп населення; - надання Громадській раді доступу до інформації про бюджетний процес та фінансову діяльність ОТГ;

		– залучення Громадської ради до проведення аудиту та перевірок бюджетних витрат.
3.	Інформування та комунікація	– створення веб-сайту та інформаційних бюлетенів, де публікуються дані про бюджет, фінансову діяльність ОТГ та результати реалізації програм розвитку; – проведення інформаційних кампаній та заходів для підвищення обізнаності жителів про бюджетний процес та їх можливості впливати на нього; – використання соціальних мереж для спілкування з жителями та отримання їх відгуків.
4.	Інші приклади	– запровадження партиципативного бюджетування, коли жителі ОТГ безпосередньо беруть участь у розподілі частини бюджетних коштів; – створення онлайн-інструментів для візуалізації бюджетних даних та моніторингу бюджетних витрат; – залучення жителів до розробки та реалізації програм розвитку ОТГ.

Джерело: узагальнено автором за [3, 8, 9].

Важливо зазначити, що партисипативна концепція фінансової політики ОТГ не є статичною. Вона має постійно розвиватися та вдосконалюватися з урахуванням потреб та запитів жителів громади. Існує багато інших способів впровадження партисипативної концепції фінансової політики ОТГ. Найкращий спосіб вибрати відповідні методи та інструменти – це провести консультації з жителями громади та визначити їхні потреби та очікування.

Партисипативна концепція відіграє важливу роль у сталому розвитку об'єднаних територіальних громад. Коли люди беруть участь у процесі прийняття рішень, вони більше відчують відповідальність за результат. Це веде до кращого розуміння проблем громади та пошуку більш ефективних шляхів їх вирішення. Партисипативна концепція передбачає відкритість та доступність інформації для всіх членів громади, що дозволяє їм контролювати діяльність влади та забезпечує більш раціональне використання ресурсів. Коли люди відчують, що їхню думку враховують, вони з більшою довірою ставляться до влади. Це веде до кращої співпраці та більш конструктивного вирішення проблем. Партисипативна концепція сприяє розвитку горизонтальних зв'язків між людьми та організаціями в громаді, що веде до кращої комунікації, співпраці та взаємодопомоги.

Висновки

Отже, партисипативна концепція фінансової політики об'єднаних територіальних громад (ОТГ) є актуальною та важливою для забезпечення ефективного управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні. Впровадження партисипативної концепції сприяє залученню громадськості до прийняття рішень у сфері фінансового управління, що сприяє підвищенню транспарентності та відкритості у процесі управління громадськими фінансами. Реалізація партисипативної концепції вимагає розробки та впровадження ефективних механізмів участі громадян у прийнятті рішень, а також

забезпечення доступу до інформації про фінансовий стан та використання бюджетних коштів.

Важливим аспектом успішної реалізації партисипативної концепції є створення сприятливих умов для активної участі громадськості, розвиток механізмів зворотного зв'язку та механізмів оцінки ефективності управління. Партисипативна концепція фінансової політики ОТГ сприяє підвищенню рівня демократії та розвитку громадського сектору, що є важливим для забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Орловська Ю. В., Кірюхін Р. О. Децентралізація влади в Україні: проблеми та перспективи розвитку // Економічний простір. 2021. № 172. С. 87-92. DOI: 10.32782/2224-6282/172-15.
2. Чукіна І. В. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд // Менеджмент ХХІ століття: проблеми і перспективи: матеріали ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції, / ВПЦ «Візаві». Умань, 2019. № 1. С. 231-233. URL: <https://mzedl.udau.edu.ua/assets/files/2021/21-st/zbirnik-menedzhment-21-zhovten-2019.pdf>.
3. Децентралізація: коротко про головне // Ціна держави: [Веб-сайт]. 2019. URL: <https://cost.ua/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne/> (дата звернення: 03.02.2024).
4. Фінансова політика місцевого розвитку: монографія / Ю. М. Петрушенко, В. Т. Венцель, А. В. Височина. Суми: Сумський державний університет, 2020. 380 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/339162688.pdf>.
5. Бодров В. Проблема гармонізації господарського і соціального розвитку в політичній економії постмодерну // Економічна теорія. 2015. № 4. С. 43-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecte_2015_4_7.
6. Дяченко С. А. Партисипативне бюджетування в умовах формування моделі фінансової децентралізації // Збірник матеріалів ІІІ міжнародної науково-практичної конференції «Економічні перспективи підприємництва в Україні» / Університет ДФС України. Ірпінь, 2019. № 1. С. 63-65. URL: https://www.researchgate.net/profile/Viktoriya-Hurochkina/publication/346723909_Teoria_igor_v_povedinkovij_ekonomici/links/5fcfb65ca6fdcc697bef4b53/Teoria-igor-v-povedinkovij-ekonomici.pdf.
7. Шевченко Н. О., Вікарчук А. А. Роль партисипативного бюджетування у процесі залучення до публічного управління місцевих громад // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. 2017. № 28. С. 57-62. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/1_2017/12.pdf.
8. Кудлай В. Г. Партисипативне управління як чинник підвищення ефективності управління персоналом // Управління соціально-економічними трансформаціями господарських процесів: реалії і виклики. 2020. С. 167-169. URL: https://msu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Збірник-ТЕЗ_МНПК_6-7_квітня_2020_м.Мукачєво.pdf.
9. Данкевич В. Є., Прокопчук О. А., Усюк Т. В. Партисипативне управління локальною безпекою територіальних громад: досвід і практика // Проблеми економіки. 2020., Вип. 4 Т. 45. С. 35-41. DOI: 10.32983/2222-0712-2020-4-35-41