

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-5>

УДК 352.001:658

# СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## STRATEGIC FINANCIAL MANAGEMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

**Токаренко Олена Іванівна**кандидат економічних наук, доцент,  
Бердянський державний педагогічний університет  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0923-6592>**Матвієнко Галина Анатоліївна**кандидат економічних наук, доцент,  
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5265-8379>**Tokarenko Olena**

Berdyansk State Pedagogical University

**Matviienko Halyna**

V.I. Vernadsky Taurida National University

У статті проаналізовано особливості стратегічного управління фінансами територіальних громад, у тому числі методологію стратегічного управління та процес формування бюджету громади. Детально вивчено склад та структуру доходів та витрат бюджету територіальної громади. Надано деякі рекомендації щодо їх оптимізації. Наведено та проаналізовано додаткові джерела наповнення бюджету територіальних громад. Наголошено, що основними напрямками фінансової стратегії територіальної громади є аналіз і оцінка її фінансово-економічного стану; розробка облікової і податкової політики; розроблення кредитної і страхової політики; управління доходами і витратами; вибір інвестиційної політики та оцінка досягнень громади.

**Ключові слова:** бюджет, доходи, витрати, територіальна громада, стратегічне управління, фінанси.

The article analyzes the peculiarities of strategic management of finances of territorial communities. The sequence of actions that forms the methodology of strategic management of finances of territorial communities is listed. It is noted that the basis of managing the finances of territorial communities is the budget formation process. The components of the budget formation process are listed. The main task of strategic financial management in territorial communities is balancing the revenue and expenditure parts of the budget. The composition and structure of the budget of the territorial community was studied. The budget revenues of the territorial community traditionally include: tax revenues, non-tax revenues, and revenues from capital operations. The composition of each of these groups of budget revenues was analyzed. It is indicated that the task of strategic management of the community's finances is also to find additional sources of filling the budget of the territorial community. These sources are listed and analyzed. The composition of the budget of the territorial community was considered. The main groups of expenses of the budget are: public administration; law enforcement activity; education; health care; social protection and social security; utilities; culture and art; mass-media; physical education and sports; construction; agriculture and forestry, fishing and hunting; transport, road management, communications, telecommunications and informatics, etc. Some recommendations for their optimization are given. The construction of the OTG's financial management strategy covers a wide range of management decisions regarding problems that are future-oriented and related to the general purpose of the activity and are influenced by uncontrollable external factors. It was emphasized that the main directions of the financial strategy of the territorial community are the analysis and assessment of its financial and economic condition; development of accounting and tax policy; development of credit and insurance policy; management of income and expenses; choosing an investment policy and evaluating community achievements.

**Keywords:** budget, income, expenses, territorial community, strategic management, finance.

**Постановка проблеми.** Станом на січень 2023 року в Україні утворено біля півтори тисячі громад. В умовах тотальної нестачі фінансових ресурсів існує гостра необхідність пошуку керівництвом громад нових джерел фінансування та грамотного управління ними. Для вдосконалення системи фінансового забезпечення територіальних громад в Україні потрібно, передусім, забезпечити ефективне стратегічне управління ними, а саме: шукати нові джерела фінансування, контролювати цільове витрачання коштів місцевих бюджетів шляхом залучення демократичних механізмів їх оцінки і пливу; активно використовувати гранти закордонних донорів, міжнародні програми фінансування проєктів на засадах співфінансування; посилити громадський контроль за дотриманням місцевою владою норм бюджетно-податкового законодавства тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У зв'язку з активним впровадженням реформи децентралізації, велика кількість вітчизняних науковців присвятили свої дослідження стратегічному управлінню фінансами територіальних громад, а саме І. Алексєєва, М. Білопольський, О. Амоша, О. Берданов, М. Бондарчук, Т. Куценко, Н. Демчук, Л. Катан, А. Ткачук, О. Мороз, М. Козоріз, О. Кузьмін, Н. Хрущ, Г. Лебеда та інші.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На підставі виявлених досліджень і наукових робіт можна зробити висновок, що більша частина наукових досліджень стосується виявлення основних проблем стратегічного управління фінансів та не містить конкретних рекомендацій щодо їх вирішення, тому тематика потребує подальшого вивчення.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою даної статті є дослідження стратегічного управління фінансами територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Кожній територіальній громаді України потрібна чітка стратегія розвитку, найголовніше місце у якій належить стратегічному управлінню фінансів. Методологія стратегічного управління фінансами територіальних громад включає наступну послідовність дій:

1. Оцінка фінансового управління в ОТГ. Виявлення прогалин.
2. Покроковий план дій щодо покращення фінансового менеджменту.
3. Участь у заходах із підтримки громад: тренінги, консультації, грантові проєкти.

4. Вимірювання прогресу.
5. Основою управління фінансами територіальних громад є процес формування бюджету. Він включає наступні складові:

1. Інструкція з підготовки бюджетних запитів.
2. Бюджетний регламент.
3. Бюджетний календар (плани заходів, як додатки до бюджетного регламенту).
4. Розгляд проєкту рішення виконавчим комітетом, відповідною комісією.
5. План заходів щодо наповнення бюджету.
6. Перелік інвестиційних проєктів на веб сайті громади (із рішенням про бюджет).
7. Середньострокове бюджетне планування.

Основним завданням стратегічного управління фінансами у територіальних громадах є збалансування доходної та видаткової частин бюджету. Цілком очевидно є необхідність аналізу формування доходів на території громади. Такий аналіз має дати відповідь на питання:

1. За рахунок чого відбувається наповнення доходної частини бюджету громади?
2. Чи використовуються усі джерела доходів на території громади?
3. Чи проводяться заходи для підтримки основних платників податків, що зареєстровані на території?
4. Яким чином проводиться податкова політика у громаді?

До складу доходів бюджету територіальної громади традиційно включають: податкові надходження, неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом.

До складу податкових надходжень територіальних громад відносять:

- податки на прибуток;
- рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів;
- внутрішні податки на товари та послуги;
- місцеві податки і збори (податок на майно; єдиний податок; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір).

Стратегічне управління фінансами територіальних громад, зокрема, має спрямовуватись на усебічну підтримку вже зареєстрованих на території ТГ підприємств-наповнювачів бюджету та залучення нових інвесторів. Так, основними бюджетонаповнюючими підприємствами більшості сільських та селищних територіальних громад є аграрні підприєм-

ства, зокрема, фермерські господарства. Керівництво громад має надавати усебічну підтримку фермерським господарствам, зокрема, під час розподілу вільних земельних ділянок. Кожна територіальна громада повинна мати у штаті спеціальні управління (відділи) аграрного розвитку. Серед їх функцій головними будуть: реалізація державної та регіональної політики у сфері аграрного розвитку; забезпечення сталого розвитку аграрного виробництва, аграрного підприємництва, фермерства; прозоре управління земельним фондом [8].

Неподаткові надходження територіальних громад включають:

- доходи від власності та підприємницької діяльності;
- штрафні санкції за порушення законодавства;
- адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;
- інші неподаткові надходження

До складу доходів від операцій з капіталом відносять кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі.

Бюджет громади може наповнюється за рахунок багатьох джерел. Завданням стратегічного управління фінансами громади також є пошук цих джерел. Додаткові джерела наповнення бюджету територіальних громад наведені на рисунку 1.

1. Міжнародні програми фінансування проектів на засадах співфінансування з органами місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні діють багато міжнародних фінансових та неурядових організацій, їх представництв, які можуть надати місцевій владі правову, кадрову, організаційну, технічну, а головне – фінансову підтримку для модернізації вітчизняної системи місцевого самоврядування.

2. Міжнародні гранти. Вони собою являють цільову фінансову допомогу, яка надається на безоплатній і безповоротній основі для ведення певної діяльності чи проведення заходів.

3. Участь органів місцевого самоврядування в реалізації інвестиційних програм і проектів на умовах співфінансування з державою. Однією з основних форм такої участі є використання коштів державного фонду регіонального розвитку. Для проведення їх оцінки і попереднього конкурсного відбору обласні

державні адміністрації утворюють регіональні комісії.

До складу комісії включаються представники органу, який її утворив, органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, представники громадських об'єднань, наукових й інших установ. Також до роботи регіональної комісії можуть залучатися незалежні експерти.

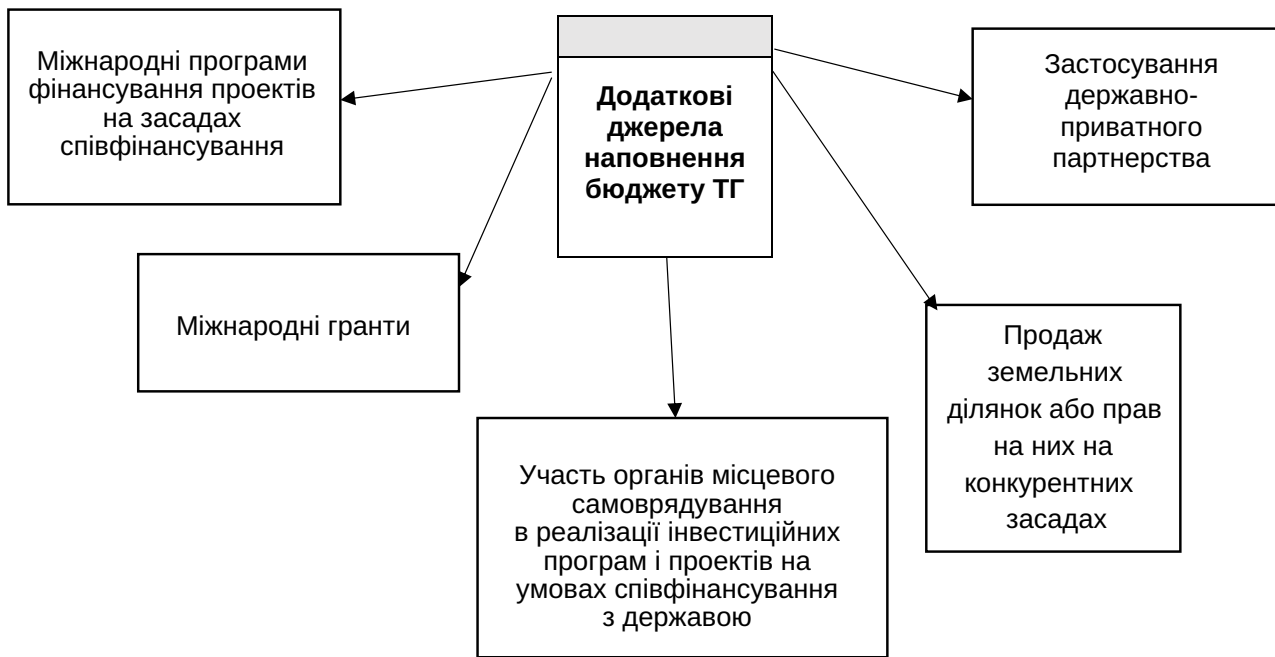
4. Застосування державно-приватного партнерства. Дана форма взаємодії бізнесу і влади може застосовуватися в таких сферах: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво й експлуатація доріг, залізниць тощо.

5. Продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

Основними групами видатків бюджету ТГ є: державне управління; правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави; освіта; охорона здоров'я; соціальний захист та соціальне забезпечення; житлово-комунальне господарство; культура і мистецтво; засоби масової інформації; фізична культура і спорт; будівництво; сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство; транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика; інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю; охорона довкілля та ядерна безпека; запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха; обслуговування боргу; цільові фонди.

Основним завданням стратегічного управління ТГ в галузі витрат, безумовно, є їх оптимізація. Територіальні громади потерпають від багатьох проблем, зокрема, проблем з освітою. Швидкі темпи урбанізації породили величезну кількість малокомплектних шкіл у селах та селищах країни. Наразі, освіта є найбільш витратною статтею бюджету багатьох громад. Незважаючи на величезні витрати на фінансування освіти в сільських територіальних громадах, там спостерігаються дефіцит кадрового потенціалу та низка якості надання освітніх послуг [6]. Одним із шляхів оптимізації витрат на освітню галузь є закриття малокомплектних шкіл поряд із створенням опорних закладів освіти, як правило, у адміністративних центрах територіальних громад.

Отже, побудова стратегії управління фінансами ОТГ охоплює широке коло управлінських рішень щодо проблем, які орієнтуються на майбутнє і пов'язані із загальною



**Рис. 1. Додаткові джерела наповнення бюджету ТГ**

*Джерело: розроблено авторами*

метою діяльності та знаходяться під впливом неконтрольованих зовнішніх факторів.

**Висновки.** Наразі чисельність об'єднаних територіальних громад постійно збільшується, що є свідченням ефективного впровадження політики децентралізації. Водночас, при правильно побудованій стратегії управління фінансами, бюджет територіальної гро-

мади можна реально значно оптимізувати. Основними напрямками фінансової стратегії ТГ є аналіз і оцінка її фінансово-економічного стану; розробка облікової і податкової політики; розроблення кредитної і страхової політики; управління доходами і витратами; вибір інвестиційної політики та оцінка досягнень громади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Геєць В. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. Київ, 2009. 864 с.
2. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посіб. Київ, 2017. 107 с.
3. Державна Служба Статистики України. URL: [https://ukrstat.org/uk/operativ/oper\\_new.html](https://ukrstat.org/uk/operativ/oper_new.html) (дата звернення: 12.10.2022).
4. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.02.2022).
5. Застрожніков А. Г., Застрожнікова І. В. Місце і роль фермерських господарств в системі агробізнесу. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. Мелітополь. 2010. № 2. С. 106–116.
6. Застрожнікова І. В., Безугла Л. С. Майбутнє освіти в територіальних громадах: покращення кадрового потенціалу та оптимізація шкільних мереж. *Економіка та суспільство*, 2022. № 35. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1095>
7. Застрожнікова І. В. Створення опорних навчальних закладів в об'єднаних територіальних громадах. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. № 2(22). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/8.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/8.pdf).
8. Ільченко Т., Застрожнікова І. В. Роль аграрного підприємництва у розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2022. № 37. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1194>.



9. Матвеева О. Ю. Європейська парадигма сталого розвитку територіальних громад: досвід для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління.* 2021. № 1. С. 148–157.
10. Матвієнко Г. А. Цифрова трансформація державних фінансів в Україні. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка.* 2021. № 1(86). С. 135–139.
11. Матвієнко Г. А. Управління державними фінансами за глобального старіння населення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Економіка і управління.* 2019. Том 30 (69). № 2. С. 215–223.
12. Молдован О. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети.* 2014. № 2. С. 35–42.
13. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування.* 2008. Вип. 2. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRNe-journals/DeVr/2008\\_2/fail/Moroz.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRNe-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf).

## REFERENCES:

1. Heyets V. M. (2009) *Suspilstvo, derzhava, ekonomika: fenomenologhiia vzaïemodii ta rozvytku* [Society, state, economy: phenomenology of interaction and development]. Kyiv, 864 p. (in Ukrainian)
2. Borshch H. A., Vakulenko V. M., Hrynychuk N. M., Dekhtiarenko Yu. F., Ihnatenko O. S., Kuibida V. S., Tkachuk A. F., Yuzefovych V. V. (2017) *Resursne zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady ta yïi marketynh: navch. posib.* [Resource provision of the united territorial community and its marketing: textbook]. Kyiv, 107 p.
3. Derzhavna Sluzhba Statystyky Ukrayiny [State Statistics Service of Ukraine]. Available at: [https://ukrstat.org/uk/operativ/oper\\_new.html](https://ukrstat.org/uk/operativ/oper_new.html) (accessed 12 October 2022).
4. Derzhavna stratehiya rehional'noho rozvytku na 2021–2027 roky [State strategy of regional development for 2021–2027]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>. (accessed 15 February 2022)
5. Zastrozhnikova I.V. (2010) *Mistse i rol' fermers'kykh hospodarstv v systemi ahrobiznesu* [The place and role of farms in the agribusiness system]. *Collection of scientific works of the Tavriya State Agrotechnological University (economic sciences)*. Vol. 2, pp. 106–116. (in Ukrainian)
6. Zastrozhnikova I., Bezugla L. (2022) *Majbutne osviti v teritorial'nih gromadah: pokrashchennya kadrovogo potencialu ta optimizaciya shkil'nih merezh* [Future education in territorial communities: improving personnel potential and optimizing school networks]. *Economy and Society*, vol. 35. Available at: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1095> (accessed 15 October 2022).
7. Zastrozhnikova I. V. (2019) *Stvorennia opornih navchal'nih zakladiv v ob'ednanih teritorial'nih gromadah* [Establishment of support educational institutions in the united territorial communities]. *Public administration: theory and practice* (electronic journal), vol. 2(22). Available at: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/8.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/8.pdf) (accessed 15 October, 2022).
8. Il'chenko T., Zastrozhnikova I. (2022) *Rol' agrarnogo pidpriemnictva u rozvitku teritorial'nih gromad* [The role of agrarian entrepreneurship in the development of territorial communities]. *Economy and Society*, vol. 37. Available at: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1194> (accessed 25 October 2022).
9. Matveeva O. Yu. (2021) *European paradigm of sustainable development of territorial communities: experience for Ukraine.* *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration*, vol. 1, pp. 148–157. (in Ukrainian)
10. Matviienko H. A. (2021) *Cifrova transformaciya derzhavnih finansiv v Ukraïni* [Digital transformation of state finances in Ukraine]. *Bulletin of the Odessa National University. Series: Economy*, vol. 1(86), pp. 135–139. (in Ukrainian)
11. Matviienko H. A. (2019) *Upravlinnya derzhavnimi finansami za globalnogo starinnya naseleennya* [Managing state finances for global population antiquity]. *Scholarly notes of V. I. Vernadsky Tavri National University. Series: Economics and management*, vol. 2, pp. 215–223. (in Ukrainian)
12. Moldovan O., Postula M. (2014). *Modernizatsiia systemy publichnykh finansiv ta zaprovadzhennia novoi modeli upravlinnia* [Modernization of public finance and the introduction of a new management model]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, vol. 2, pp. 35–42. (in Ukrainian)
13. Moroz O. (2008) *Terytorialna hromada: sutnist, stanovlennia ta suchasni ukrainski realii* [Territorial community: essence, formation and modern Ukrainian realities]. *Demokratychnye vriaduvannia*, vol. 2. Available at: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRNe-journals/DeVr/2008\\_2/fail/Moroz.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRNe-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf) (accessed 25 October 2022).