

## АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ ТА ТРУДОВИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ADAPTING FOREIGN EXPERIENCE IN THE UTILIZATION OF FINANCIAL AND LABOR RESOURCES OF TERRITORIAL COMMUNITIES

*У статті розглядається питання ефективного управління ресурсами та досвід міжнародних країн у цьому напрямку, що може бути корисним для територіальних громад України. Автор аналізує перші результати реформи децентралізації в Україні, яка призвела до створення об'єднаних територіальних громад та районів. Вони звертають увагу на позитивний вплив бюджетної децентралізації на фінансову ситуацію територіальних громад та необхідність ефективного управління ресурсами для стабілізації соціально-економічної ситуації. Автори рекомендують збільшення частки місцевих податків та зборів у джерелах доходів бюджетів як один із шляхів оптимізації фінансових ресурсів місцевих громад.*

**Ключові слова:** ресурси, територіальні громади, управління, розвиток, фінанси, податки, стратегія.

*This scientific research explores the experience of territorial governance organization in European countries and its impact on socio-economic development. Starting with an analysis of the role of a specific form of public authority of territorial communities, the study highlights the necessity of their autonomy in addressing local issues and managing respective territorial units. Special attention is given to the problems of resource provision for regional and local development, particularly the creation of favorable conditions for entrepreneurship and innovative technologies. Further investigation focuses on analyzing various models of local self-government, considering their financial stability and degree of autonomy in governance. This allows for a deeper understanding of the influence of territorial governance on socio-economic development and identifying the most effective approaches to decentralization in European countries. Significant attention is also paid to the analysis of community labor potential and its impact on the labor market development and socio-economic strategies. Assessing this potential is a key element in planning community development and ensuring the stability of their socio-economic status. Detailed study of this aspect helps determine optimal ways for authorities to influence labor market formation and promote its efficient functioning. The text also emphasizes the importance of assessing the labor potential of communities for planning labor market development and socio-economic strategies. The necessity of labor market monitoring and predictive analysis to ensure sustainable community development is highlighted. Overall, the text reflects the importance of proper territorial governance and its impact on the socio-economic development of communities and regions, as well as indicates ways to improve this process. Overall, this research reflects the importance of proper territorial governance organization as a key factor in achieving sustainable and equitable socio-economic development in regions and communities. Therefore, its findings can serve as a basis for developing decentralization strategies and local self-government policies in different countries worldwide.*

**Key words:** resources, territorial communities, management, development, finances, taxes, strategy.

УДК 658

DOI: <https://doi.org/10.32782/infrastruct77-9>

**Дем'янчук І.В.**

аспірант,

Поліський національний університет

**Demianchuk Ivan**

Polissia National University

**Постановка проблеми.** У сучасному світі, де розвиток суспільства і економіки йде швидкими темпами, ефективне використання ресурсного потенціалу територіальних громад стає ключовим фактором для стійкого прогресу. Кожна з громад має свої унікальні можливості і ресурси, які, при належному управлінні та використанні, можуть стати джерелом процвітання для її жителів. Особливу увагу слід приділити світовому досвіду наукових концепцій регіональної політики у контексті використання та розвитку ресурсного потенціалу.

Використання ресурсів потребує не лише їх наявності, але й ефективного управління. У цьому аспекті досвід інших країн може бути надзвичайно корисним для територіальних громад України. Аналіз і узагальнення міжнародного досвіду у використанні ресурсного потенціалу може допомогти зрозуміти успішні практики, виявити можливі ризики та виклики, а також розробити стратегії для подальшого розвитку.

Наукове співтовариство всього світу вивчає інноваційні підходи та методи для збереження, раціонального використання та подальшого розвитку ресурсного потенціалу громад. Вони вбачають

значний потенціал у впровадженні кластерного підходу до розвитку, який сприяє ефективному вирішенню завдань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Закордонний досвід ефективного використання ресурсного потенціалу переважно асоціюють з діяльністю таких вчених, як Т. Бельська, І. Бегей, В. Гриневич, В. Дзюндзюк, В. Єлагін, Ю. Кальниш та інших. Їхні дослідження в певній мірі відповідають на два ключові питання: про необхідність, мети та об'єкти державного регулювання економічного розвитку регіонів, а також про методи стимулювання економічного піднесення вибраних територій.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є вивчення закордонного досвіду у сфері фінансового та трудового забезпечення, управління та розподілу ресурсів у територіальних громадах. Розглянути методи впровадження закордонного досвіду використання ресурсів та адаптації їх в українському суспільстві.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У 2020 році завершився значний етап реформи, який включав створення 1469 територіальних

громад та 136 районів. Перші результати та набуті досвід свідчать про те, що деякі об'єднані територіальні громади вже успішно справляються з новими повноваженнями і можуть використовувати потенціал, що випливає з їхнього статусу. Швидкий ріст власних доходів є відчутним, що однозначно свідчить про позитивний вплив бюджетної децентралізації на фінансову ситуацію територіальних громад. Фінансова децентралізація є однією з найбільш успішних реформ, спрямованих на створення життєздатних територіальних громад через передачу значних повноважень і ресурсів від центральних до місцевих органів влади.

Досвід Європи чітко підтверджує, що ефективна територіальна організація влади може бути забезпечена лише за умов існування специфічної форми публічної влади територіальних громад. Ця форма дозволяє їм самостійно вирішувати питання місцевого значення та здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць. Проте, важливою проблемою є належне забезпечення ресурсами прийняття відповідних рішень, оскільки кожна територіальна громада повинна враховувати як власні, так і загальні ресурсні можливості.

Ресурсне забезпечення регіонального та місцевого розвитку є складним питанням, і впровадження політики децентралізації має стати ефективним чинником стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу з фінансової кризи та урегулювання відносин між різними рівнями влади. Реалізація бюджетної децентралізації повинна базуватися на адміністративно-територіальній реформі в Україні та новій ідеології державного управління, яка визначає основний зміст діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Останні роки свідчать про важливі зміни в національному природному та економічному середовищі під впливом процесів децентралізації. Ці процеси виокремили розвиток територіальних громад як нову парадигму, яка об'єднує три аспекти життя людини: охорону довкілля, економічний розвиток та соціальну політику. Територіальні громади активно сприяють економічному розвитку, стаючи суб'єктами підприємницької діяльності та беручи участь у міжнародній конкурентній боротьбі за залучення капіталу. Це передбачає створення сприятливих умов для підприємництва, впровадження інноваційних технологій та забезпечення висококваліфікованої робочої сили. Роль державних, регіональних та муніципальних органів влади полягає в адаптації місцевої економічної системи до сучасних умов економічної діяльності і нових критеріїв розміщення галузей виробництва.

У більшості європейських держав власність спрямована на загальний благо, захищаючи

інтереси громади і окремих членів. Системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій у більшості країн Європи сформувалися як результат розвитку умов демократизації, посилення руху за громадський контроль та спроб створення держави, яка працює на загальне благо.

Ефективним стратегічним напрямком для досягнення такого результату в Україні – є покращення використання потенціалу національної економіки, розвиток територіального управління, що передбачає реальне посилення місцевого самоврядування та підвищення результативності регіональної політики. Одночасно, нові державно-управлінські реформи в Україні мають бути спрямовані на ефективне використання трудового потенціалу всіх її територій. Згідно з європейським досвідом, ефективна територіальна організація влади може будуватися лише на основі специфічної форми публічної влади територіальних громад, де забезпечується реалізація їхнього права на самостійне управління відповідними територіальними одиницями.

Проте, ключовим аспектом є належне забезпечення відповідних рішень, враховуючи можливість – як власні, так і регіону та суспільства в цілому. У сучасній економіці знань та зростанні ролі людини особливе значення має реалізація потенціалу на рівні територіальних громад для забезпечення їх розвитку. З огляду на обраний Україною шлях до євроінтеграції, особливу вагу має реформування адміністративно-територіального устрою.

За результатами міжнародних досліджень виявлено, що країни, які провели швидкі та комплексні реформи, перебувають у кращому становищі порівняно з тими, що відкладають їх з різних причин. Тому важливо, щоб впровадження реформ стало необхідною складовою імплементації закордонного досвіду розвитку держави на всіх рівнях. Основні принципи нової парадигми регіональної економічної політики включають:

- зосередження регіональної політики на потребах, навичках та інноваційних можливостях людей.

- підкреслення територіальних громад на невикористаному потенціалі та пошуку можливостей для розвитку, а не лише вирішенні поточних проблем.

- включення стратегій регіонального розвитку під пріоритет сталого розвитку та добробуту людини, а не лише економічного зростання.

- акцент на інноваціях та людському капіталі збільшує шанси на інклюзивний і сталий розвиток.

Особливу увагу слід приділити інтеграції політик усіх рівнів розвитку. Це означає підвищення рівня професійних навичок та трудового потенціалу людей, розвиток інноваційного потенціалу підприємств та організацій державного сектора, а

також формування мереж співпраці компаній для сприяння розвитку всіх їх учасників та відповідних територіальних громад. Таким чином, принцип "локально керованого динамізму" сприяє виявленню нових шляхів зростання, які відповідають місцевим умовам.

У світовій практиці існує багато механізмів розподілу витрат і ризиків у сфері місцевого та регіонального розвитку, таких як державно-приватне партнерство, податкові стимули для приватного сектору, концесії, місцеві гарантії тощо. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає універсальні засади організації бюджетних відносин і застосовується в сучасній європейській практиці. Згідно з нею, органи місцевого самоврядування мають вільно мати достатні власні кошти в межах загальнодержавної економічної політики, що відповідає їхнім функціям, передбаченим Конституцією чи законом.

Проте це не означає, що європейські держави використовують однакові підходи до вирішення ключових питань у міжбюджетних відносинах. На сьогоднішній день існують дві базові моделі розподілу ресурсів та повноважень.

У більшості країн Західної Європи застосовується перша модель, де органи місцевого самоврядування контролюють територію та забезпечують громадські послуги у таких сферах, як культура, спорт, охорона громадського порядку, соціальне забезпечення, громадський транспорт, гігієна та управління комунальною власністю.

У другій моделі місцева влада бере на себе не лише зазначені повноваження, але й значну частку державних функцій, таких як освіта, охорона здоров'я, соціальні установи та соціальне страхування населення. Ця модель поширена в Скандинавських країнах і виявляється у практиці Великої Британії, Нідерландів, Польщі та Угорщини, хоча має свої особливості.

Друга модель потребує більшої доходної бази та фінансується переважно за рахунок власних податкових джерел міських бюджетів. Хоча місцеві органи влади мають широкі повноваження, їхня діяльність строго регламентована й контролюється, особливо у сфері забезпечення державних функцій. Скандинавське самоврядування відрізняється системою контролю, до якої входять інститут омбудсменів, окрім відповідних міністерств та відомств.

Дослідники вказують на умовність та змінність меж, що характеризують описані моделі. Наприклад, в країнах, які відносяться до першої моделі, повноваження місцевих органів влади поступово розширюються, і вони залучаються до виконання державних функцій. У країнах, де діє інша модель, спостерігається посилення місцевої автономії, як, наприклад, реформа "вільних комун" у скандинавських країнах.

Україна до реформи децентралізації значною мірою керувалася принципами централізованого планування. Місцеві бюджети формувалися державою, яка встановлювала відсоток відрахувань від базових податків та контролювала не лише обсяги видатків, а й їх напрямки.

Після реформи самоврядування ситуація змінилася, але багато громад виявилися неспроможними функціонувати в умовах недостатнього фінансування місцевих бюджетів.

Розв'язання проблем територій залежить від численних суб'єктивних чинників, включаючи відсутність стабільних правил і відповідальності за їх дотримання, що спонукає учасників міжбюджетних відносин зосередити увагу на здобутті фінансових ресурсів у вищих органів влади.

Подібна практика формування бюджетів не сприяє наданню містам самостійності, оскільки обмежує можливості організації фінансування реалізації рішень місцевих органів влади. Вона призводить до утриманства та не стимулює місцеву владу до ефективного управління бюджетними ресурсами. У таких умовах керівники міст переважно оцінюють свою роботу за кількістю "виділених місту" коштів, що визначає місцеву політику.

Для того, щоб органи місцевого самоврядування в Україні могли відігравати таку ж роль у суспільстві, як у західних країнах, інститут місцевих податків та зборів повинен розвиватися.

Специфіка місцевих бюджетів полягає у тому, що більшість їхніх витрат призначена на рутинне утримання об'єктів соціального призначення. Тому велике значення має стабільність їхніх доходових джерел. Щодо місцевих податків, найкращою є нерухомі податкова база, яка має мінімальну залежність від коливань бізнес-активності.

У розвинених країнах основу місцевих бюджетів становлять податок на прибуток (Японія, країни північної Європи), податок на майно (Нідерланди, Португалія, США, Велика Британія, Канада, Ірландія) або комбінація цих джерел (країни південної Європи). Податок на прибуток має перевагу в тому, що стимулює територіальну владу створювати комфортні умови для підприємницької діяльності. Однак він також залежить від коливань ринкової кон'юнктури. Перевагою податку на майно є стабільна податкова база, яка рівномірно розподілена по території та не піддається прихованню. Такий податок може коригувати розподіл багатства та повертати сплачені кошти через місцеві послуги.

Розвиток потенціалу податку на майно може бути досягнутий шляхом посилення різноманітності податкових ставок, залежно від статусу та ринкової вартості майна, що відповідає світовим тенденціям. Збільшення концентрації власності та майнового розшарування суспільства, а також зростання доходів від майна та підприємницької

діяльності, спонукають фахівців у сфері оподаткування до розробки більш досконалих механізмів перерозподілу суспільного продукту.

Незважаючи на тенденцію до скорочення номенклатури місцевих податків, країни, де існує лише кілька таких податків, є винятком. Наприклад, у Франції існують 16 податків, у Австрії – 18, у Іспанії – 31, у Італії – понад 40, у Німеччині – 46, у США – 66, а у Бельгії близько 100 місцевих податків та зборів. Це дозволяє розподіляти загальний податковий тягар більш збалансовано, відобразити різноманітність джерел доходів, а також впливати на споживання та накопичення.

Крім податків, які мають фіскальний характер, поширені також платежі, спрямовані на відображення політики місцевих органів управління. Це можуть бути, наприклад, санкції, спрямовані на захист навколишнього середовища, підтримання порядку та чистоти міста, або ліквідація самовільно стоянок автомобілів на вулицях та в дворах.

До ухвалення Податкового кодексу в Україні існувало 16 місцевих податків (зборів). Більшість з них були скасовані через низьке фіскальне значення при значних адміністративних витратах, наприклад, за право проведення кіно- та телезйомок, участь у бігах на іподромі, виграш, утримання собак, використання місцевої символіки тощо. Проте, в західних країнах місцеві органи влади вважають за доцільне нести витрати задля власної політики, і тому активно беруть участь у стягуванні податків разом з національною податковою службою. Це свідчить про те, що справжня причина відмови від застосування малопробиткових податків та зборів може бути пов'язана з

недосконалістю міжбюджетних відносин, де збільшення власних доходів часто призводить до зменшення трансфертів.

Часто має місце розрив між обсягом витрат та можливостями здобуття доходів для виконання повноважень, що призводить до вертикального дисбалансу, який зазвичай компенсується фінансовою допомогою з державного бюджету. Тому вирішення проблеми бюджетної збалансованості є одним з найважливіших завдань. Механізм розподілу коштів повинен забезпечувати як вертикальну, так і горизонтальну збалансованість бюджетів, і кожна країна обирає універсальний механізм, що найбільше відповідає її потребам, для фінансування місцевого бюджету.

На основі проведеного аналізу ми можемо запропонувати напрями для вдосконалення формування ресурсного потенціалу місцевих бюджетів в Україні (рис. 1).

Беручи до уваги зарубіжний досвід, можна рекомендувати для України збільшення частки місцевих податків та зборів у джерелах доходів бюджетних коштів. Зростання цих податків слід проводити поступово, щоб уникнути збільшення податкових тягарів для населення. Нові податки мають оподатковувати переважно верстви населення з вищими доходами.

Повернення податків на рекламу також є доцільним, оскільки в деяких містах це сприяло створенню ефективних систем контролю та обслуговування вуличної реклами.

Розвиток кожної країни та її регіонів нерозривно пов'язаний з ефективним використанням ресурсного потенціалу. Досвід країн, таких як



Рис. 1. Напрямки вдосконалення ресурсного потенціалу місцевих бюджетів в Україні

Джерело: власні дослідження



Швейцарія, Японія, Тайвань, Південна Корея, Сінгапур, Гонконг, підтверджує, що навіть при дефіциті природних ресурсів можна досягти значних економічних та соціальних успіхів завдяки ефективному використанню трудового й адміністративного потенціалу. У сучасній Україні, маючи багаті природні та людські ресурси, ще не вдалося досягти такого рівня розвитку, який би гарантував високі стандарти життя та національну безпеку.

Цікавим є зарубіжний досвід стимулювання роботодавців у працевлаштуванні молоді, який включає в себе впровадження систем пільгового оподаткування та часткової компенсації їх витрат на заробітну плату. Ефективними заходами підтримки працевлаштування незайнятого населення є компенсація страхових внесків роботодавцям за працевлаштування безробітних, розробка спеціальних програм для людей, які довгий час шукають роботу, надання субсидій випускникам курсів перепідготовки та стажування незайнятих на підприємствах.

У системі управління трудовим потенціалом територіальних громад слід враховувати, що трудовий потенціал є складною системою, взаємодіючою з іншими складовими, такими як влада та нормативно-правова база. Оцінка трудової привабливості громади потребує оцінки розвитку ринку праці, а оцінка трудового потенціалу вимагає моніторингу ринку праці та прогнозного аналізу.

Хоча дослідження територіальних громад ускладнені різноманітністю їхніх форм та підходів до їх розуміння, переважна більшість вчених погоджується на тому, що територіальна громада має здатність самостійно вирішувати питання та діяти на засадах самоорганізації та самоврядування. Вона є основною ланкою в організації суспільства, об'єднуючи особистість, сім'ю та трудові асоціації. Таким чином, місцеві спільноти є не лише територіями проживання, але й центрами соціально-економічних відносин, культурного та політичного життя.

Результати досліджень підтверджують, що активна участь громади у місцевому самоврядуванні призводить до соціально-економічного розвитку, забезпечує добробут населення та формує довіру до органів влади. Навпаки, пасивне ставлення населення до вирішення місцевих питань, відсутність ініціативності та взаємодії мешканців призводять до зростання рівня злочинності, безробіття, бідності та інших соціальних проблем.

Досвід стратегічного планування розвитку громад у країнах Вишеградської четвірки свідчить про активне залучення громадськості до процесу розробки та впровадження стратегій локального розвитку. Наприклад, у Польщі ефективно застосовується практика розробки стратегії м. Познань, де заздалегідь розроблений методологічний план

передбачає широке залучення громадян до формування та впровадження стратегії через проведення громадських консультацій.

У Чехії методика залучення громадськості передбачає, що члени громади, які мають безпосередній інтерес до політики та діяльності уряду, можуть внести свій внесок (досвід і знання), що сприятиме отриманню більш стабільного результату.

У Словаччині усі етапи підготовки Програми розвитку м. Кошице 2015–2020 (2025) були організовані з участю зацікавлених сторін. Це означає, що до процесу розробки стратегії залучалися люди та організації, які мають інтерес у розвитку міста та володіють відповідними ресурсами.

В Угорщині важливою формою стратегічного планування розвитку територій є формування та впровадження стратегічних планів, проектів та програм в рамках ініціативи ЛІДЕР (LEADER), де акцент робиться на співпраці між місцевим державним та приватним сектором через ініціативні групи, а також на підході «знизу вгору» у процесі прийняття рішень.

**Висновки.** Отже, після вивчення досвіду зарубіжних країн та їхньої державної політики у сфері розвитку трудового потенціалу, розподілу фінансів – необхідно розробити власну програму розвитку територіальних громад та впроваджувати набуті знання в реалії нашого суспільства, перед Україною стоїть важливе завдання правильного вибору механізму розподілу коштів між бюджетами різних рівнів для фінансового забезпечення регіональних та місцевих бюджетів. Доцільно також акцентувати увагу на впровадженні програмно-цільового методу управління трудовими ресурсами, а також залученості суспільства у питаннях розвитку своїх територіальних громад.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Сєрьогін С.М. Економічний розвиток в процесі децентралізації : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Дніпропетровськ, 2015. 112 с.
2. Кузьменко О.В. Обґрунтування методичних підходів до оцінки ресурсного потенціалу підприємства. *Економічний нобелівський вісник*. 2014. № 1 (7). С. 280–286.
3. Альтернативні джерела фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад: «Розвиток 2020». 2020. 41 с. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/e878709536191d8e7bb0b7e41ccf5fd3.pdf> (дата звернення: 14.02.2024).
4. Козак В.І. Аналіз наукового доробку у визначенні децентралізації як явища. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/1/04.pdf>, 2017 (дата звернення: 15.02.2024).
5. Community economic development lessons from two years' action research. London : Department for communities and local government, 2018. 42 p. (дата звернення: 15.02.2024).

6. Підхонний О.М., Журба О.Ю. Зарубіжний досвід формування та функціонування системи місцевих фінансів та його використання в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 11 (51). С. 1265–1270.

7. Пастух К. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 1 (1(7)). С. 195–215.

#### REFERENCES:

1. Sergeyin S.M. (2015) Ekonomichniy rozvytok v protsesi detsentralizatsii [Economic Development in the Process of Decentralization]: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf. Dnipropetrovsk. (in Ukraine)

2. Kuzmenko O.V. (2014) Obgruntuvannya metodychnykh pidkhodiv do otsinky resursnoho potentsialu pidpriemstva [Substantiation of Methodological Approaches to Assessing the Resource Potential of an Enterprise]. *Ekonomichniy nobelivskiy visnyk–Economic Nobel Bulletin*, vol. 1 (7), pp. 280–286.

3. Alternatyvni dzherela finansuvannya rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad [Alternative Sources of Development Financing for Amalgamated Territorial Communities]: «Rozvytok 2020» – "Devel-

opment 2020". 2020. 41 p. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/e878709536191d8e7bb0b7e41ccf5fd3.pdf> (accessed: 14 Feb. 2024).

4. Kozak V.I. (2017) Analiz naukovoho dorobku u vyznachenni detsentralizatsii yak yavlyshcha [Analysis of Scientific Work in Defining Decentralization as a Phenomenon]. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/1/04.pdf> (accessed: 14 Feb. 2024).

5. Community Economic Development Lessons from Two Years' Action Research. London: Department for Communities and Local Government, 2018. 42 p.

6. Pidhomnyi O.M., Zhurba O.Yu. (2017) Zarubizhnyi dosvid formuvannya ta funktsionuvannya systemy mistsevykh finansiv ta yoho vykorystannya v Ukraini [Foreign Experience in the Formation and Functioning of the Local Finance System and Its Use in Ukraine]. *Molodyi vchenyi – Young Scientist*, vol. 11 (51), pp. 1265–1270.

7. Pastukh K. (2021) Stratehichne planuvannya rozvytku terytorialnykh hromad [Strategic Planning for the Development of Territorial Communities]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia – Public Administration*, vol. 1 (1(7)), pp. 195–215.