

УДК 322.122

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.1.9>

ПОЛІТИКА ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: РОЗРОБКА, РЕАЛІЗАЦІЯ, ОЦІНЮВАННЯ

Мунько А. Ю. – кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-6651-9970

У статті обґрунтовано актуальність розробки та впровадження політики фінансової безпеки на рівні територіальних громад та запропоновано її структуру за напрямками: мета та стратегічні пріоритети забезпечення фінансової безпеки громади; обсяг резервного фонду, порядок його формування та використання; управління місцевим боргом; бухгалтерський облік, аудит та фінансова звітність органу місцевого самоврядування, бюджетних установ та організацій, підприємств комунальної власності; операційний бюджет; інвестиції; закупівлі; планування капітального фінансування; управління ризиками; довгострокове фінансове планування; удосконалення адміністрування податків; економічний розвиток територіальної громади. Розкрито особливості формування резерву фінансової стабільності, тобто встановлення мінімальних рівнів фондів для забезпечення стабільного обслуговування місцевого боргу, задоволення майбутніх потреб і захист від фінансової нестабільності. Зосереджено увагу на управлінні місцевим боргом як визначальному факторі фінансової безпеки, а також забезпечення фінансової стабільності системи підприємств комунальної власності. Наголошено на необхідності розроблення окремих методик для оцінювання рівня фінансової безпеки на рівні територіальних громад, адже наявні підходи, орієнтовні на загальнодержавний рівень чи рівень суб'єктів господарської діяльності не дозволяють достовірно оцінити фінансову безпеку на локальному рівні. Розвиток методології оцінювання фінансової безпеки територіальних громад зосереджено на двох базових аспектах: врахування особливостей функціонування системи місцевого самоврядування в Україні, універсальність застосування для всіх територіальних громад. Запропоновано методику як матрицю показників, що демонструють конкурентні переваги та слабкі місця територіальної громади, дозволяють оцінити результати діяльності органів місцевого самоврядування, розвиток місцевої економіки, а також виявити потенційні можливості щодо розвитку фінансового потенціалу громади, у тому числі шляхом рейтингування у межах області.

Ключові слова: фінансова безпека, економічна безпека, місцеве самоврядування, територіальна громада, політика фінансової безпеки, місцевий борг, гарантії, резервний фонд

Munko A. Yu. Financial security policy of territorial communities: development, implementation, evaluation

The article substantiates the relevance of the development and implementation of financial security policy at the level of territorial communities and proposes its structure in the areas of: purpose and strategic priorities of financial security of the community; the volume of the reserve fund, the procedure for its formation and use; local debt management; accounting, audit and financial reporting of local self-government bodies, budgetary institutions and organizations, communal property enterprises; operating budget; investments; procurement; capital financing planning; risk management; long-term financial planning; improving tax administration; economic development of the territorial community. The peculiarities of the formation of the financial stability reserve are revealed, ie the establishment of minimum levels of funds to ensure stable servicing of local debt, meeting future needs and protection against financial instability. The focus is on local debt management as a determinant of financial security, as well as ensuring the financial stability of the system of communal property enterprises. Emphasis is placed on the need to develop separate methods for assessing the level of financial security at the level of local communities, as existing approaches focused on the national level or the level of economic entities will not allow to reliably assess financial security at the local level. The development of the methodology for assessing the financial security of territorial communities focuses on two basic aspects: taking into account the peculiarities of the functioning of the system

of local self-government in Ukraine, the universality of application for all territorial communities. The methodology is proposed as a matrix of indicators that demonstrate the competitive advantages and weaknesses of the local community, assess the performance of local governments, local economic development, and identify potential opportunities for financial development of the community, including by ranking within the region.

Key words: *financial security, economic security, local self-government, territorial community, financial security policy, local debt, guarantees, reserve fund.*

В умовах повномасштабної війни безпекові питання виходять на передній план, як в державному управлінні, так і в місцевому самоврядуванні. З початку російського вторгнення на територію національна економіка зазнала колосальних, а тому питання економічної та фінансової безпеки держави як складники національної безпеки набули першочергової актуальності.

Фінансова безпека держави як складник економічної безпеки передбачає захищеність фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин; достатній рівень фінансової незалежності, стабільності та стійкості фінансової системи країни в умовах впливу на неї зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих чинників, що загрожують національним інтересам у фінансовій сфері; здатність фінансової системи держави забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та стале економічне зростання [9, с. 12].

Зауважимо, що в умовах децентралізації влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування фінансова безпека територіальних громад візуалізується як відносно самостійний та не менш важливий поряд із фінансовою безпекою держави напрям публічного управління.

Більшість наукових досліджень присвячена фінансовій безпеці держави. Ці питання розглядаються вченими галуззю економіки та публічного управління та адміністрування (О. Барановський [2], В. Геєць [5], К. Горячева, М. Єрмошенко [6], О. Марченко [9], С. Мошенський [10], Я. Пушак, І. Ревак [9], О. Петрук, А. Сухоруков [10] та інші). Зміщення уваги в наукових дослідженнях щодо фінансової безпеки на рівень територіальних громад відбулося протягом останніх п'яти років, тому цей напрям досліджень, очевидно, є новим та потребує подальшого ґрунтовного вивчення. У своїх доробках вчені розглядають специфіку фінансової безпеки на рівні областей та територіальний громад, зокрема її фінансові, економічні, фінансові аспекти (Н. Бак [1], О. Бобровська [3], С. Бурлуцький, С. Бурлуцька [8], Т. Єфименко [7], О. Кириленко [8], Т. Крушельницька [3], О. Стащук [8], О. Тимошенко [11], М. Трещов [12] та інші). Консолідуючи наявні напрацювання можна зробити висновок про необхідність розробки та впровадження політики фінансової безпеки на рівні кожної територіальної громади як складника успішного їх розвитку, а особливо в умовах кризи, чому і присвячена ця стаття.

Політика фінансової безпеки територіальної громади декларує стратегічні орієнтири щодо прийняття управлінських рішень в частині фінансового менеджменту органу місцевого самоврядування, а саме:

- інституціоналізує кращі практики муніципального фінансового менеджменту;
- уточнює стратегічні пріоритети фінансового менеджменту органу місцевого самоврядування;
- визначає межі показників фінансової безпеки громади;
- підтримує рейтинг муніципальних облігацій і знижує вартість позик;
- сприяє стратегічному мисленню щодо сталого розвитку території;

- управляє ризиками;
- відповідає передовим практикам публічного управління.

Важливо, щоб органи місцевого самоврядування усвідомлювали, що рівень фінансової безпеки та стратегічні документи щодо її забезпечення є одними із визначальних факторів для формування позицій територіальної громади у кредитних рейтингах, а також їх інвестиційної привабливості. При цьому ухвалена політика повинна бути реальною, а органи місцевого самоврядування – спроможні її реалізувати та підтримувати. У разі порушень рамок, встановлених політикою фінансової безпеки громади, органи місцевого самоврядування зобов'язані розробити та ухвалити план відновлення та стабілізації поточного стану згідно із умовами політики.

Відповідно, політика фінансової безпеки територіальної громади, за нашим баченням, повинна включати такі напрями (розділи): мета та стратегічні пріоритети забезпечення фінансової безпеки громади; управління місцевим боргом (більшість розвинених країн особливу увагу тут приділяють муніципальним облігаціям як запобіжникам дефолту органу місцевого самоврядування); бухгалтерський облік, аудит та фінансова звітність органу місцевого самоврядування, бюджетних установ та організацій, підприємств комунальної власності; операційний бюджет; інвестиції; закупівлі; планування капітального фінансування (спеціальний фонд, бюджет розвитку); управління ризиками (бюджетними, фіскальними, фінансово-кредитними); довгострокове фінансове планування (місцевий фінансовий план на 5 – 10 років, стратегія управління місцевими фінансами або стратегія ресурсного забезпечення місцевих бюджетів); адміністрування податків; економічний розвиток територіальної громади.

У рамках політики фінансової безпеки окремим напрямом є формування резерву фінансової стабільності, тобто встановлення мінімальних рівнів фондів для забезпечення стабільного обслуговування місцевого боргу, задоволення майбутніх потреб і захист від фінансової нестабільності (недоотримання доходів бюджету і непередбачуваних витрат).

Управління резервами фінансової стабільності громади включає:

- мету створення резервних фондів (визначення, які кошти будуть зараховуватися до таких фондів та мету призначення резервів);
- обсяги резервних фондів (достатність коштів таких фондів враховує унікальні обставини для кожної територіальної громади, в тому числі передбачуваність доходів і волатильність витрат);
- рейтинг муніципальних облігацій;
- обсяг зобов'язань і призначень фондів;
- порядок використання коштів фондів та їх поповнення (умови, за яких кошти можуть бути використані, та розроблення середньострокового плану поповнення фондів у разі зменшення їх обсягу, нижче рівня, визначеного політикою фінансової безпеки).

Ще одним важливим складником політики фінансової безпеки територіальної громади є управління місцевим боргом, адже його обсяг визначальний фактор для оцінювання фінансової безпеки. Відповідно, встановлюються умови та обмеження, які впливають на суму та тип боргу, особливості управління борговим портфелем. Це сприяє конкретизації цілей органів місцевого самоврядування щодо залучення та витрачання запозичень, надання гарантій, а також демонструє зацікавленим сторонам прагнення органу місцевого самоврядування до довгострокового фінансового планування, яке дозволяє забезпечити фінансову безпеку територіальної громади на тривалий період.

Управління боргом у рамках політики фінансової безпеки територіальної громади передбачає: визначення обсягів боргу, мети залучення й використання запозичених коштів; розробку порядку використання запозичених коштів та надання гарантій; визначення видів боргу, які дозволено застосовувати органу місцевого самоврядування; встановлення обмежень щодо формування місцевого боргу, включаючи передбачені національним законодавством і локальні обмеження, зокрема шляхом винесення відповідних питань на громадське обговорення; визначення оптимальної структури боргу та план його погашення, включаючи умови погашення, плановий коефіцієнт виплат та структуру обслуговування боргу.

Чільне місце посідає забезпечення фінансової стабільності системи підприємств комунальної власності, що передбачає реалізацію таких аспектів: встановлення фінансової маржі для покриття річного обслуговування боргу з наявними поточними доходами підприємства; визначення меж фінансової гнучкості для покриття короткострокових зобов'язань; визначення ліквідності активів комунального підприємства, рентабельність його діяльності; встановлення межі відношення чистого боргу до операційних доходів підприємства, що демонструє кредитне плече постійних витрат; стан основних фондів комунального підприємства та стратегування розвитку його діяльності.

Особливості фінансової безпеки територіальних громад пов'язані із високим ступенем їх залежності від ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, державної бюджетної та фіскальної політики, а також зовнішнього оточення (взаємовідносини з іншими територіальними громадами, регіонами, інвесторами, закордонними партнерами). Це обумовлює необхідність розроблення окремих методик для оцінювання рівня фінансової безпеки на рівні територіальних громад, адже наявні підходи, орієнтовні на загальнодержавний рівень чи рівень суб'єктів господарської діяльності не дозволять достовірно оцінити фінансову безпеку на локальному рівні. Розвиток методології оцінювання фінансової безпеки територіальних громад необхідно зосередити на двох базових аспектах: з одного боку – врахування особливостей функціонування системи місцевого самоврядування в Україні, з іншого – універсальність застосування для територіальних громад.

Загалом методичні підходи до визначення фінансової безпеки території передбачають використання окремих показників, наприклад, темпів зростання доходів бюджету, коефіцієнта запозичень до доходів бюджету, питомої ваги витрат на обслуговування місцевого боргу в загальній сумі видатків бюджету, питома вага збиткових підприємств тощо. Досить точними для використання є фінансові коефіцієнти та інші соціально-економічні показники, але на їх основі не можливо оцінити, наприклад, такі фактори як якість іміджу громади, стан забезпечення членів громади публічними послугами, зокрема за оцінками споживачів тощо. Практика публічного управління в Україні свідчить, що на разі одними із високо ефективних є методи структурно-функціонального аналізу, експертної оцінки, незалежного фінансового аудиту.

До зазначеної методики необхідно включити групи показників, що демонструють конкурентні переваги та слабкі місця територіальної громади, дозволяють оцінити результати діяльності органів місцевого самоврядування, розвиток місцевої економіки, а також виявити потенційні можливості щодо розвитку фінансового потенціалу громади. Важливо, критерієм якості методики оцінювання фінансової безпеки територіальної громади є можливість здійснення порівняння її рівня в різних територіальних громадах шляхом рейтингування у межах області.

Отже, проблематика розвитку методології оцінювання фінансової безпеки територіальної громади у площині визначення груп факторів забезпечення фінансової безпеки та виокремлення показників, які найбільш повно описують ці групи факторів: ефективність діяльності органу місцевого самоврядування, у тому числі рентабельність; податкоспроможність території; стан місцевих фінансів; ресурсне забезпечення місцевого бюджету; місцевий борг та гарантії; активи комунальних підприємств, основні виробничі фонди, обсяги виробництва, збуту та рівень прибутковості; вплив зовнішніх факторів на результати діяльності органу місцевого самоврядування, зокрема інвестиційна діяльність, експорт та імпорт; оцінювання фінансових, економічних та фіскальних ризиків.

Практична реалізація методики полягає в об'єднанні сукупності фінансово-економічних показників і результатів експертних оцінок у своєрідну матрицю, що дозволить обрахувати сумарний рейтинговий показник рівня фінансової безпеки та порівняти з іншими громадами області. Матриця продемонструє наявні та потенційні конкурентні переваги й недоліки роботи органу місцевого самоврядування (табл 1).

Таблиця 1

Структура матриці оцінювання рівня фінансової безпеки територіальної громади

Група показників	Значення показника	Норматив (за наявності)	Позитивні	Варіативні		Негативні	Всього по групі факторів
				позитив	негатив		
I Ефективність діяльності органу місцевого самоврядування							2
1. Розрахункові							0
Рентабельність						-1	-1
...			1				1
2. Експертні							2
Професійні компетентності посадових осіб щодо фінансової безпеки			1				1
...				1			1
II Податкоспроможність території							
...							

Джерело: розроблено автором

При цьому за умови недосягнення нормативних значень в матрицю навпроти відповідного показника вноситься значення «-1», якщо відповідає нормативному – «+1». Якщо показник належить до групи оцінюваних експертним шляхом, то значення «-1» або «+1» присвоюються йому на основі досвіду спеціаліста, який здійснює незалежне оцінювання критерію.

Наступним кроком є підрахунок сукупних балів за кожним напрямом оцінювання. Результат оцінювання фінансової безпеки територіальної громади презентується як сумарний показник за всіма напрямками оцінювання. Фінансову безпеку територіальної громади у певних межах доцільно характеризувати за такими рівнями: стабільний, відносно стабільний, депресивний, докризовий, криза, дефолт.

Застосування такої методики дозволить не тільки оцінити та порівняти рівень фінансової безпеки різних громад, а й виявити чинники, що дестабілізують соціально-економічний розвиток території з метою подальшого корегування місцевих політик та стратегій.

Безпека є домінуючою ідеєю сталого розвитку території, що підтверджує актуальність розробки та впровадження політики фінансової безпеки на рівні територіальної громади, її оцінювання та щорічний перегляд, синхронізований із бюджетним процесом, забезпечить відповідність змінам внутрішніх та зовнішніх чинників впливу. У свою чергу, якісне оцінювання рівня фінансової безпеки дозволить приймати ефективні управлінські рішення, а отже формування переліку відповідних показників методики оцінювання визначають напрями подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бак Н. Фінансова безпека територіальних громад в Україні: сутність, структурні складові, загрози. *Світ фінансів*. 2019. № 1(58). С. 98 – 110.
2. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : монографія. К. : КНТЕУ, 2004. 759 с.
3. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Мунько А. Ю. Розробка методики оцінювання впливу децентралізації влади на формування інвестиційного профілю територій. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 6. С. 47 – 57.
4. Бурлуцький С. В., Бурлуцька С. В. Економічна та фінансова безпека регіонів в умовах децентралізації. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2015. № 6. С. 16 – 21.
5. Геєць В.М. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: монографія / В.М. Геєць, М.О. Кизим, Т.С. Клебанова та ін.; за ред. Гейця В.М. Х.: ВД «ІНЖЕК», 2006. 240 с.
6. Ермошенко М.М., Горячева К.С. Фінансова складова економічної безпеки: держава і підприємство: наук. монографія. К.: Національна академія управління, 2010. 232 с.
7. Єфименко Т. І. Фіскальна та монетарна безпека національної економіки. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління». 2016. 447 с.
8. Кириленко О., Стащук О. Оцінювання макроекономічних чинників формування фінансової безпеки України. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 2. С. 7–16.
9. Марченко О. М., Пушак Я. Я., Ревак І. О. Фінансова безпека держави : навч. посіб. Львів, 2020. 356 с.
10. Сухоруков А. І., Мошенський С. З., Петрук О. М. Національна економічна безпека : навч. посіб. Житомир : ПП «Рута», 2010. 384 с.
11. Тимошенко О. В. Фінансова децентралізація як напрям посилення економічної безпеки регіонів. *Економіка і регіон*. 2016. № 1. С. 82 – 89.
12. Трещов М. М. Удосконалення адміністрування податків в умовах зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів України. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4 (47). С. 280 – 287.

REFERENCES:

1. Bak N. (2019) Finansova bezpeka terytorialnykh hromad v Ukraini: sutnist, strukturni skladovi, zahrozy [Financial security of territorial communities in Ukraine: essence, structural components, threats]. *Svit finansiv*. 1. 98 – 110 [in Ukrainian].

2. Baranovskiy O. I. (2004) Finansova bezpeka v Ukraini (metodolohiia otsinky ta mekhanizmy zabezpechennia) [Financial security in Ukraine (evaluation methodology and support mechanisms)]. Kyiv: KNTY. 759 s. [in Ukrainian].
 3. Bobrovska O. Yu., Krushelnytska T. A., Munko A. Yu. (2015) Rozrobka metodyky otsiniuvannia vplyvu detsentralizatsii vlady na formuvannia investytsiinoho profilu terytorii [Development of methods for assessing the impact of decentralization of power on the formation of the investment profile of territories]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 6. 47 – 57 [in Ukrainian].
 4. Burlutskiy S. V., Burlutska S. V. (2015) Ekonomichna ta finansova bezpeka rehioniv v umovakh detsentralizatsii [Economic and financial security of regions in terms of decentralization]. *Visnyk Skhidnoukrajinskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Dalia*. 6. 16 – 21 [in Ukrainian].
 5. Heiets V.M., Kyzym, T.S., Klebanova ta in. (2006) Modeliuvannia ekonomichnoi bezpeky: derzhava, rehion, pidpriemstvo [Modeling of economic security: state, region, enterprise]. Kharkiv: INZhEK. 240 s. [in Ukrainian].
 6. Iermoshenko M.M., Horiacheva K.S. (2010) Finansova skladova ekonomichnoi bezpeky: derzhava i pidpriemstvo [Financial component of economic security: state and enterprise]. Kyiv: Nats. akademiia upravlinnia, 232 s. [in Ukrainian].
 7. Iefymenko T. I. (2016) Fiskalna ta monetarna bezpeka natsionalnoi ekonomiky [Fiscal and monetary security of the national economy]. Kyiv : DNNU «Akad. fin. upravlinnia». 447 s. [in Ukrainian].
 9. Kyrylenko O., Stashchuk O. (2017) Otsiniuvannia makroekonomichnykh chynnykiv formuvannia finansovoi bezpeky Ukrainy [Estimation of macroeconomic factors in the formation of financial security of Ukraine]. *Svit finansiv*. 2. 7 – 16 [in Ukrainian].
 10. Marchenko O. M., Pushak Ya. Ya., Revak I. O. (2020) Finansova bezpeka derzhavy [Financial security of the state]. Lviv. 356 s. [in Ukrainian].
 12. Sukhorukov A. I., Moshenskyi S. Z., Petruk O. M. (2010) Natsionalna ekonomichna bezpeka [National economic security]. Zhytomyr : Ruta. 2010. 384 s. [in Ukrainian].
 13. Tymoshenko O. V. (2016) Finansova detsentralizatsiia yak napriam posylennia ekonomichnoi bezpeky rehioniv [Financial decentralization as a direction of strengthening economic security of regions]. *Ekonomika i rehion*. 1. 82 – 89 [in Ukrainian].
 14. Treshchov M. M. (2014) Udoskonalennia administruvannia podatktiv v umovakh zmitsnennia resursnoi bazy mistsevykh biudzhativ Ukrainy [Improving tax administration in terms of strengthening the resource base of local budgets of Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 4. 280 – 287 [in Ukrainian].
-