

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра фінансів

Допущено до захисту
Завідувач кафедри

(підпис)
“ ____ ” _____ 2025 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття освітнього ступеня бакалавра
зі спеціальності 072 Фінанси, банківська справа та страхування
за бакалаврською програмою професійного спрямування
«Фінанси, фінансовий менеджмент та страхування»
на тему: «Напрями зміцнення фінансової незалежності місцевого
самоврядування»

Виконавець:
студент ФФБС, 41 гр
Мартинов Д. Л.

Науковий керівник:
доктор економічних наук, професор
Мельник Віктор Миколайович

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	6
1.1. Сутність, функції та повноваження органів місцевого самоврядування	6
1.2. Джерела формування доходів та напрями витрачання коштів органів місцевого самоврядування.....	14
 РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА І ПРОБЛЕМАТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	21
2.1. Функціонування органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації	21
2.2. Аналіз динаміки доходів і видатків місцевого самоврядування в Україні	26
2.3. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад	33
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	46
3.1. Міжнародне партнерство як напрямок підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні.....	46
3.2. Шляхи зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.....	52
 ВИСНОВКИ.....	61
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	66
 ДОДАТКИ.....	72

ВСТУП

Актуальність теми. Реформа системи місцевого самоврядування, що стартувала у 2014 році, була спрямована на формування самостійних і спроможних громад, здатних ефективно вирішувати питання життєдіяльності населення та сприяти економічному розвитку регіонів. Основою такої спроможності є не лише надання громадам повноважень, але й забезпечення їх достатніми фінансовими ресурсами. Саме баланс між владними повноваженнями та фінансовою самостійністю дозволяє створити дієву систему управління, яка орієнтована на підвищення якості життя мешканців.

Однак повномасштабна збройна агресія росії серйозно ускладнила поступальний розвиток цієї реформи. Водночас війна стала своєрідним "стрес-тестом", який виявив, наскільки важливою є спроможність органів місцевого самоврядування діяти оперативно, гнучко та ефективно у кризових умовах. Місцева влада стала активним учасником ліквідації наслідків війни: відновлення інфраструктури, допомога постраждалим, прийом внутрішньо переміщених осіб, підтримка релокованого бізнесу, залучення зовнішньої допомоги та інвестицій.

У такій ситуації особливої актуальності набуває питання посилення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Йдеться не лише про достатність бюджетних надходжень, а й про їх своєчасність, прозоре та ефективне використання, а також про здатність місцевої влади шукати нові джерела фінансування та адаптуватися до змін. Фінансова незалежність сьогодні - не просто умова сталого розвитку, а необхідність для виживання громад у надзвичайних умовах.

Тому надзвичайно важливим є системне дослідження стану фінансової незалежності громад в умовах воєнного стану та пошук практичних механізмів її зміцнення. Незважаючи на науковий інтерес до цієї теми з боку таких дослідників, як В. Венцель, Я. Казюк, О. Кириленко, М. Крутько, І. Пирога,

Ю. Радіонов та інших, багато аспектів ще потребують глибшого аналізу, особливо в контексті сучасних викликів.

З власної точки зору, можна стверджувати, що саме зараз Україна має шанс переосмислити роль місцевого самоврядування не лише як адміністративної одиниці, а як повноцінного учасника національної стратегії стійкості, відновлення та розвитку. Варто створювати гнучкі фінансові механізми, які дозволять громадам не просто виживати, а й планувати майбутнє у складних умовах.

Мета дослідження - виявити ключові чинники та причини, що впливають на фінансовий стан органів місцевого самоврядування і розробити пропозиції щодо його покращення.

Поставлена мета спонукала до формування і вирішення таких завдань дослідження:

- Розкрити сутність, функції та повноваження органів місцевого самоврядування;
- дослідити джерела формування доходів та напрями витрачання коштів органів місцевого самоврядування;
- розкрити функціонування органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації;
- проаналізувати динаміку доходів і видатків місцевого самоврядування в Україні;
- оцінити фінансову спроможність територіальних громад;
- дослідити міжнародне партнерство як напрямку підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні;
- окреслити шляхи зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Об'єкт дослідження – процес формування та витрачання коштів і виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – відносини, що виникають при залученні, формуванні та розподілі коштів органів місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. У процесі дослідження було застосовано низку методів, які забезпечили комплексність і об'єктивність аналізу. Зокрема, метод порівняльного аналізу дозволив зіставити обсяги доходів місцевих бюджетів залежно від джерел їх надходження. Метод групування даних було використано для класифікації напрямів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування залежно від типу регіонів — прифронтових, центральних та тилкових. Метод аналогії сприяв порівнянню результатів оцінки фінансової спроможності громад, отриманих за допомогою різних підходів. Для візуалізації отриманих результатів застосовувався графічний метод, що дало змогу наочно представити інформацію у вигляді схем і діаграм.

Інформаційна база. У ході дослідження використано нормативно-правову базу, зокрема: закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України, розпорядження Кабінету Міністрів України, а також накази та офіційні порядки Міністерства фінансів України. Джерелами інформації також стали матеріали з офіційного вебпорталу «Децентралізація», Державного порталу бюджету для громадян, наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників, статистичні дані та аналітичні матеріали з відкритих джерел в мережі Інтернет.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, основної частини, висновків, списку використаних джерел та додатків. Кваліфікаційна робота викладена на 75 сторінках, містить 7 таблиць, 13 рисунків. Список використаних джерел налічує 50 найменувань, розміщених на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутність, функції та повноваження органів місцевого самоврядування

Успішний розвиток демократичної держави неможливий без активного громадянського суспільства, яке виступає носієм цінностей справедливості, ініціативності, прозорості, а також сприяє налагодженню ефективної взаємодії між владою, бізнесом і громадою. В основі такого суспільства - свідомий громадянин, який, сплачуючи податки, має повне право вимагати від органів влади результативності, відкритості та орієнтації на підвищення якості життя населення. Конституція України [1] та чинне законодавство [2] гарантують громадянам можливість впливати на вирішення питань місцевого значення через систему органів місцевого самоврядування (далі - ОМС).

Російська збройна агресія поставила перед українським суспільством, державними інституціями й кожним громадянином унікальні виклики, змусивши функціонувати в умовах постійної загрози, нестабільності та обмежених ресурсів. У таких обставинах особливо актуальним стало дослідження ефективності та спроможності місцевої влади, зокрема ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні стабільності, підтримці життєдіяльності громад і формуванні основ післявоєнної відбудови.

Функціонуванню ОМС в умовах воєнного стану приділили увагу низка українських науковців. Зокрема, О. Биков і В. Самань аналізували форми та механізми діяльності органів місцевого самоврядування в період війни, наголошуючи на гнучкості та адаптивності цих інституцій. Дослідники підкреслюють, що місцеве самоврядування володіє достатнім інструментарієм для забезпечення життєдіяльності громад навіть у надзвичайних умовах, а

також здатне ухвалювати стратегічно важливі рішення щодо подолання викликів та організації стабільного розвитку [3, с. 110].

В умовах воєнного стану основною загрозою для територіальних громад є надзвичайні ситуації, спричинені обстрілами об'єктів цивільної та критичної інфраструктури. У цьому контексті І. Пирога та М. Пирога досліджують заходи, які органи місцевого самоврядування застосовують для захисту населення. Серед основних напрямів діяльності ОМС у кризових ситуаціях вчені виокремлюють участь у відновленні житлового фонду, об'єктів соціального призначення та елементів критичної інфраструктури. На їхню думку, процес децентралізації створює підґрунтя для зміцнення фінансової спроможності громад, що є важливою умовою забезпечення ефективного управління на місцях [4, с. 119].

Питання удосконалення бюджетної політики на місцевому рівні висвітлює Т. Бороденко. Дослідниця наголошує, що фінансова незалежність органів місцевого самоврядування є однією з ключових передумов ефективної реалізації їхніх повноважень. Вона пропонує низку реформ, зокрема: оптимізацію адміністрування майнових податків, розширення джерел власних доходів місцевих бюджетів (наприклад, запровадження плати за розміщення реклами в історико-культурних зонах), стимулювання екологічних ініціатив, зокрема впровадження систем утилізації відходів, а також загальне підвищення ефективності бюджетної політики органів місцевої влади [5, с. 77].

Оскільки Україна впевнено рухається у напрямку європейської інтеграції, основні підходи до побудови системи влади, включаючи місцеве самоврядування, мають узгоджуватись із принципами, що діють у країнах Європейського Союзу. Загальні засади функціонування місцевого самоврядування в Європі закріплені в положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, прийнятої 15 жовтня 1985 року у м. Страсбург (Франція). У цьому документі місцеве самоврядування визначається як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону управляти

значною частиною суспільних справ, діючи в інтересах місцевого населення та несучи відповідальність за свої рішення» [6].

В Україні подібний підхід закріплений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (далі – Закон № 280), де в статті 2 дається визначення місцевого самоврядування, що фактично відтворює положення Хартії, закріплюючи аналогічне бачення його сутності та призначення [6].

Відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Закон № 280), система місцевого самоврядування охоплює: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; відповідних голів та виконавчі органи цих рад; районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад; а також органи самоорганізації населення.

Одним із ключових принципів функціонування місцевого самоврядування є належне фінансове забезпечення, що має відповідати обсягу делегованих повноважень. У положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування зазначено, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати рівню їхніх повноважень. Крім того, джерела фінансування повинні бути диверсифікованими та гнучкими, що дозволяє оперативно реагувати на зростання навантаження або зміну обставин [7].

Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні регламентуються Законом № 280 і розподіляються відповідно до рівнів: сільські, селищні, міські ради та їх голови й виконавчі органи; обласні та районні ради. Також вони класифікуються за іншими ознаками, що наочно представлено на рисунку 1.1. Як видно зі схеми, спектр повноважень ОМС є широким і охоплює різноманітні сфери життєдіяльності громад, забезпечуючи комплексне управління територіями та якісне надання публічних послуг.

Після початку повномасштабного вторгнення росії до кола повноважень органів місцевого самоврядування були додані нові, адаптовані до умов воєнного часу. Серед них особливо актуальними стали:

- участь у координації заходів територіальної оборони;

- організація евакуації та розміщення внутрішньо переміщених осіб;
- забезпечення населення гуманітарною допомогою;
- оперативне відновлення пошкодженої критичної інфраструктури;
- сприяння переміщенню підприємств у безпечніші регіони;
- участь у протимінних заходах та ліквідації наслідків обстрілів.

Розширення функціоналу ОМС у таких умовах вимагає відповідного посилення фінансової автономії, швидкої адаптації нормативної бази та ефективної взаємодії з державними органами влади, міжнародними партнерами і громадськими ініціативами.

До додаткових повноважень, які органи місцевого самоврядування (ОМС) отримали у зв'язку з викликами повномасштабної війни, належать:

- ухвалення рішень щодо відновлення зруйнованого або пошкодженого нерухомого майна на територіях, постраждалих від бойових дій;
- затвердження місцевих планів зі скорочення антропогенних викидів парникових газів та збільшення їхнього поглинання природними поглиначами;
- створення за рахунок коштів місцевих бюджетів спеціалізованих установ, що надають безоплатну первинну правову допомогу населенню;
- розробка та реалізація місцевих енергетичних планів і програм середньострокового періоду для підвищення енергоефективності та зміцнення енергетичної безпеки громад.

Ці розширені функції демонструють гнучкість і адаптивність місцевого самоврядування до умов кризового управління, що є критично важливим в умовах війни та поствоєнного відновлення.

Реформа децентралізації, яка стартувала у 2014 році, загалом показала свою результативність, зокрема у сфері делегування повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування. Внаслідок цього громади отримали реальні інструменти управління територіями та доступ до

ресурсів. Водночас низка питань досі залишається відкритою, що стримує повну реалізацію потенціалу реформи.

Однією з головних проблем залишається чітке розмежування повноважень між виконавчими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Наявність дублюючих функцій призводить до неефективного використання ресурсів та управлінської плутанини.

У 2021 році з метою врегулювання цієї ситуації було розроблено Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» [7]. Проте в лютому 2023 року документ було знято з розгляду через негативні експертні висновки. Це свідчить про складність процесу гармонізації законодавства та необхідність більш глибокого аналізу та доопрацювання відповідних ініціатив.

На мою думку, реформу децентралізації слід не лише продовжувати, а й актуалізувати з урахуванням нових реалій - воєнних викликів, зміни адміністративно-територіального устрою та потреби у відбудові країни. Лише чітко окреслені повноваження, забезпечені адекватними ресурсами, здатні гарантувати стабільність, розвиток громад і підвищення довіри громадян до влади.рис.1.1

У 2023 році науковцями-експертами Центру політико-правових реформ була розроблена Концепція щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади (далі – Концепція), яка стала важливим аналітичним документом у процесі модернізації управлінської моделі в Україні [8]. Основна увага в ній зосереджена на типології повноважень та їх чіткому розмежуванні між державним і місцевим рівнями.

У Концепції пропонується:

виділення делегованих повноважень, які виконуються органами місцевого самоврядування, зокрема у сферах соціального захисту, надання адміністративних послуг тощо;

наголошується, що створення державних органів для виконання цих функцій є недоцільним і економічно необґрунтованим [9];

виокремлення типів делегованих повноважень: доручені, передані та закріплені – що дозволить чітко регламентувати сферу відповідальності кожного рівня влади;

закріплення необхідності повного фінансового забезпечення делегованих повноважень, що має бути нормативно відображено в Бюджетному кодексі України (БКУ) [9;10].



Рис. 1.1. Класифікація повноважень ОМС закріплення законодавством*

*Джерело: складено автором на підставі даних [2].

Передбачається внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та БКУ, зокрема щодо формули розрахунку міжбюджетних трансфертів, які спрямовуються на виконання делегованих завдань.

У контексті сучасних викликів, спричинених повномасштабною збройною агресією росії, ситуація в різних регіонах країни значно варіюється: одні громади зазнають масштабних руйнувань, інші приймають внутрішньо

переміщених осіб, треті функціонують у більш стабільному середовищі. Це зумовлює нерівномірність у ресурсному забезпеченні та ускладнює реалізацію повноважень ОМС.

Метою подальшого реформування місцевого самоврядування має стати створення сталого, повноцінного життєвого простору, в якому громадяни матимуть рівний доступ до якісних адміністративних, соціальних, медичних, освітніх та комунальних послуг незалежно від територіального розташування.

Ресурсна здатність ОМС забезпечувати життєдіяльність території напряду залежить від безпекової ситуації та логістичної доступності. У цьому контексті важливо враховувати регіональні відмінності під час планування заходів з підтримки громад. Доцільним є умовне поділення територій на три групи залежно від їхнього розташування відносно зони бойових дій:

- прифронтові громади, які потребують першочергової уваги з боку держави у частині відновлення інфраструктури, евакуації, медичних послуг та забезпечення елементарної безпеки;
- центральні громади, що виконують функції логістичних і соціальних хабів, приймаючи ВПО та забезпечуючи їх інтеграцію;
- тиллові громади, які мають відносно стабільну ситуацію і можуть фокусуватися на стратегічному розвитку, економічному зростанні та залученні інвестицій.

Відповідна типізація дозволяє розробити диференційовані моделі управління та фінансування громад, що базуються на потребах і можливостях кожного регіону (рис. 1.2). Такий підхід забезпечить більш цілеспрямоване використання ресурсів, ефективне виконання повноважень ОМС та покращення якості життя громадян навіть у складних умовах воєнного часу.

Дані, наведені на рисунку, свідчать, що в умовах воєнного стану регіони України не можуть мати однакові можливості та потреби щодо економічного розвитку та забезпечення населення необхідними послугами.

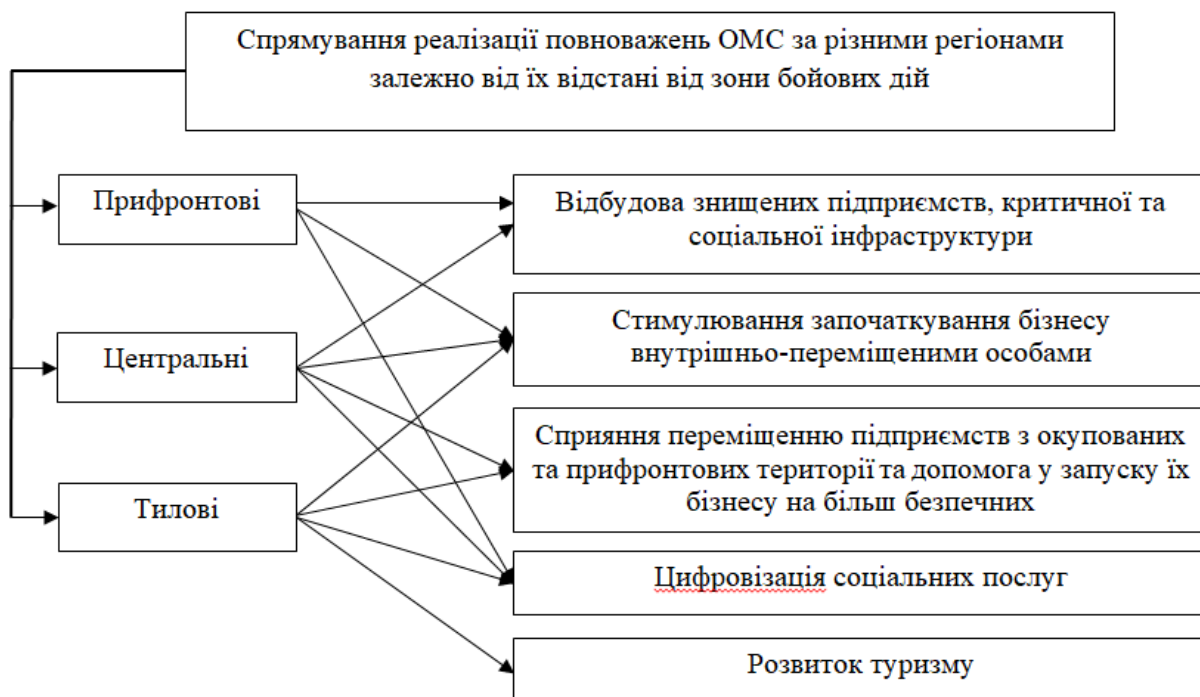


Рис. 1.2. Напрямки реалізації повноважень ОМС, спрямованих на зміцнення фінансової бази бюджетів та підтримку населення у різних регіонах країни*

*Джерело: складено автором.

Масові переміщення громадян між регіонами, а також відмінності в інтенсивності бойових дій і рівні руйнувань інфраструктури вимагають розробки індивідуальних підходів до формування бюджетної та соціальної політики на рівні кожної територіальної громади.

Одним з інструментів універсального характеру, який може бути ефективно застосований як у прифронтових, так і в тиллових регіонах, є цифровізація соціальних послуг. Її впровадження дозволяє підвищити доступність сервісів, зменшити адміністративне навантаження та забезпечити більш прозоре управління ресурсами.

Водночас, потребують подальшого глибокого вивчення механізми відновлення прифронтових територій, зокрема з урахуванням особливостей пошкодженої інфраструктури, демографічних змін та загроз безпеці.

Таким чином, реалізація повноважень органів місцевого самоврядування має бути спрямована на:

- забезпечення базових послуг населенню;
- відновлення пошкоджених елементів життєдіяльності громад;

стимулювання соціально-економічного розвитку відповідно до безпекової ситуації в регіоні.

Надання якісних послуг можливе лише за умови достатнього фінансового забезпечення ОМС, зокрема за рахунок трансфертів, податкових надходжень та цільових програм. У період воєнного стану особливо важливо враховувати географічну наближеність регіону до зони бойових дій, що безпосередньо впливає на можливості місцевої влади реалізовувати ефективні заходи підтримки населення.

1.2. Джерела формування доходів та напрями витрачання коштів органів місцевого самоврядування

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування (ОМС) має забезпечуватися достатнім обсягом доходів, а також наявністю джерел їх формування, якими місцева влада може вільно розпоряджатися. Ефективне управління доходами місцевих бюджетів дозволяє ОМС впливати на соціально-економічний розвиток регіонів, зміцнювати доходну базу, а також задовольняти потреби населення за пріоритетними напрямками.

У цьому контексті важливим є вивчення особливостей джерел формування доходів місцевих бюджетів та принципів розподілу видатків з урахуванням актуальних потреб кожного регіону.

Проблематику формування місцевих доходів і ефективного управління фінансами досліджувала М. Крутько, яка зазначає, що основними бар'єрами є:

- недосконалість і неузгодженість законодавчої бази, що регулює дохідну частину місцевих бюджетів;
- високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті;
- нерівномірний розподіл дотацій між громадами [10, с. 93].

Дослідниця також наголошує на необхідності:

розширення делегованих повноважень ОМС;
підвищення фінансової автономії територіальних громад.

У свою чергу, Я. Пилипенко підкреслює, що утворення військових адміністрацій у прифронтових регіонах обмежило повноваження ОМС, особливо в частині фінансового управління. Водночас він акцентує, що, попри обмеження та виклики, місцеві ради продемонстрували гідну адаптивність та стійкість у період воєнного стану. Автор також вказує на те, що основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів залишається податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) [11].

Аналогічно до позиції Я. Пилипенка щодо оперативного реагування місцевої влади на російське вторгнення, Ю. Радіонов підкреслює, що українська влада «прийняла низку управлінських рішень щодо спрощення процедур управління та використання бюджетних коштів» [12]. Він акцентує увагу на необхідності змін у методах і способах управління фінансовими ресурсами бюджетів усіх рівнів. У роботі проаналізовано обсяги міжнародних грантів, які отримує міська влада та спрямовує на виконання функцій у сферах освіти, охорони здоров'я та інших галузях. Він зазначає, що підвищення ефективності видатків відкриває можливості для спрямування коштів на відбудову зруйнованих об'єктів цивільної та критичної інфраструктури.

Досліджуючи автономію місцевого самоврядування, польський науковець П. Чітек виділяє три ключові фактори її формування: фінансова незалежність місцевої влади; незалежність у залученні коштів та їх використанні; самостійність у прийнятті рішень та діях органів місцевого самоврядування [13, с. 9].

Для досягнення фінансової незалежності важливим є також поняття фінансової стійкості. Загалом, «стійкість» означає здатність об'єкта (наприклад, громади) швидко адаптуватися до змін навколишнього середовища та підтримувати своє функціонування, мінімізуючи негативний вплив зовнішніх і внутрішніх факторів [14]. Загрозами для стійкості громад

можуть бути явища чи чинники, що ускладнюють або унеможливають захист територіальної цілісності та інтересів місцевого населення.

За допомогою фінансових ресурсів ОМС впливають на економічні та соціальні процеси в громадах, створюючи умови для розв’язання проблем на загальнодержавному й місцевому рівнях. Відтак формування, розподіл і використання фінансових ресурсів має базуватися на пріоритетах і стратегічних цілях розвитку країни.

Джерела формування доходів місцевих бюджетів класифікують за різними ознаками: внутрішні (суб’єкти всередині країни) та зовнішні (міжнародні організації, іноземні донори); податкові (податки та збори) та неподаткові (інші платежі); за характером платежів – власні та кредитні.

Кожна з цих категорій має більш детальні підвиди. Основна класифікація джерел фінансування ОМС подана у бюджетній класифікації доходів, затвердженій наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Розподіл джерел формування фінансових ресурсів ОМС[14].

З рисунку видно, що основними джерелами фінансових ресурсів є власні надходження, особливо податкові. З метою підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів та забезпечення незалежності у виконанні владних повноважень основний акцент має бути зроблений саме на податкових джерелах надходжень.

Таблиця 1.1

Розмежування окремих видів надходжень між бюджетами*

Вид бюджетного надходження	Частина сплати до бюджету, %		
	державний	місцеві	
		сільські, селищні, міські	обласні
Податок на доходи фізичних осіб	25	60	15
Податок на прибуток підприємств	90	10	-
Рентна плата за:			
- спеціальне використання води	10	45	45
- користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	70	30	-
- спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування	63	37	-

*Джерело: складено автором на підставі даних [9].

Розподіл часток податку між державним і місцевими бюджетами має бути справедливим і збалансованим, забезпечуючи інтереси як центральної, так і місцевої влади. Податкові надходження, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, повинні залишатися у розпорядженні місцевих бюджетів у такому обсязі, щоб покривати потреби населення тієї території, з якої вони були зібрані.

Ефективне та раціональне використання цих доходів має безпосередній вплив на рівень задоволення потреб громади, а також на мотивацію населення до подальшої участі в економічному житті – через легальну зайнятість, сплату податків і участь у розвитку території.

Видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів, класифікуються за різними ознаками відповідно до положень Бюджетного кодексу України [10], зокрема:

За бюджетними програмами (програмна класифікація):
Визначає видатки відповідно до конкретних програм, які реалізуються за рахунок коштів бюджету.

Приклади:

0910160 «Керівництво і управління у відповідній сфері у містах, селищах, селах, територіальних громадах»

0813033 «Компенсаційні виплати на пільговий проїзд автомобільним транспортом окремим категоріям громадян».

За головним розпорядником бюджетних коштів (відомча класифікація):
Визначається відповідно до органу, відповідального за використання коштів.

Приклади:

06 – Орган з питань освіти і науки

07 – Орган з питань охорони здоров'я

08 – Орган з питань праці та соціального захисту населення.

За функціями (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету):

Визначає напрями діяльності, з якими пов'язані витрати бюджету.

Приклади:

0100 – Загальнодержавні функції

0200 – Оборона

0700 – Освіта

0900 – Охорона здоров'я.

За економічною характеристикою операцій (економічна класифікація видатків, КЕКВ):

Дозволяє деталізувати видатки за економічною сутністю операцій, які фінансуються з бюджету.

Приклади:

2100 – «Оплата праці і нарахування на заробітну плату»

2200 – «Використання товарів і послуг»

3100 – «Придбання основного капіталу».

Структуру економічної класифікації видатків бюджету доцільно подати у вигляді схеми (рис. 1.4), яка демонструє основні напрямки розподілу коштів за характером витрат.[14]

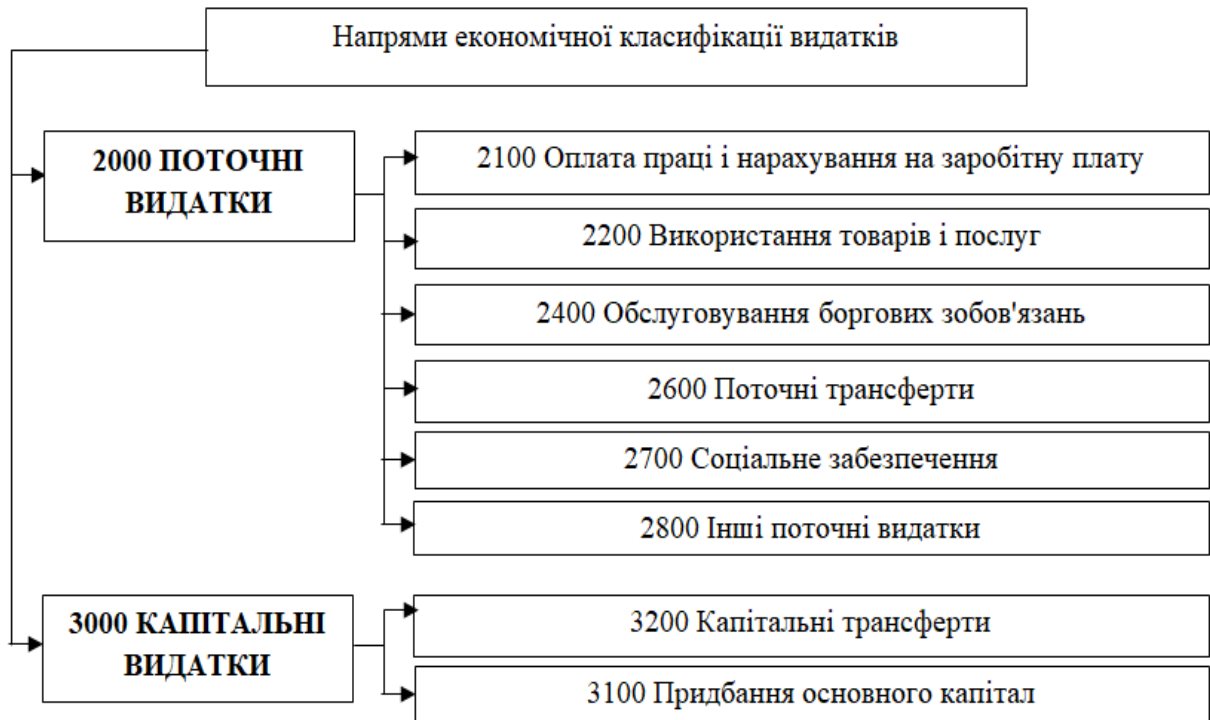


Рис. 1.4. Економічна класифікація видатків місцевих бюджетів*

*Джерело: складено автором на підставі [15].

Бюджетна класифікація видатків забезпечує впорядкування витрат усіх розпорядників та одержувачів бюджетних коштів (далі - розпорядники) за напрямками їх використання з урахуванням різних характеристик.

У період дії воєнного стану, з огляду на обмеженість фінансових ресурсів держави, видатки з державного та місцевих бюджетів здійснюються органами Державної казначейської служби України (далі - Казначейство) відповідно до черговості, визначеної Порядком виконання повноважень у особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590 (далі - Порядок № 590).

Згідно з цим порядком, у першу чергу фінансуються потреби національної оборони та безпеки, у другу - виплата заробітної плати, оплата комунальних послуг, придбання товарів, робіт і послуг для забезпечення функціонування установ у воєнний час, а в третю - інші витрати.

Фінансування бюджетних видатків здійснюється з урахуванням наявних ресурсів на єдиному казначейському рахунку.

Органи місцевого самоврядування мають здійснювати обґрунтоване та ефективне планування напрямів використання коштів місцевого бюджету, з особливою увагою до доцільності та потреби у закупівлі товарів, робіт і послуг, зокрема тих, що необхідні для забезпечення функціонування установ та організацій. У період воєнного стану часто виникають непередбачувані витрати, пов'язані, зокрема, з відновленням зруйнованої інфраструктури, наданням термінової допомоги постраждалим внаслідок обстрілів, а також забезпеченням людей з інвалідністю необхідними послугами.

Крім того, місцева влада повинна постійно переглядати раніше заплановані видатки та за потреби здійснювати їх коригування відповідно до актуальних потреб громади.

Отже, для ефективного виконання своїх повноважень органи місцевої влади потребують належного обсягу фінансових ресурсів. Фінансова база формується як з власних, так і з позикових джерел, серед яких головну роль відіграють податкові надходження. У воєнний час використання бюджетних коштів повинне бути спрямоване передусім на найважливіші та першочергові потреби.

РОЗДІЛ 2.

ПРАКТИКА І ПРОБЛЕМАТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Функціонування органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації

Для належного функціонування органи місцевого самоврядування (ОМС) повинні мати відповідну структуру та кадровий склад, що дозволяє ефективно надавати послуги населенню, управляти земельними ресурсами, а також сприяти розвитку торгівлі й виробництва на місцевому рівні. Розпочата у 2014 році реформа місцевого самоврядування протягом десяти років продемонструвала значні зміни, головними з яких стали оптимізація структури ОМС та передача значної частини повноважень від центральної влади на місця. У зв'язку з цим доцільно дослідити, як саме трансформувалася структура місцевого самоврядування та яким чином ці зміни впливають на фінансову самостійність територіальних громад.

Питання врівноваження фінансових диспропорцій між центральною та місцевою владою було предметом дослідження багатьох іноземних науковців. Зокрема, Б. Надмід, Б. Буджав та інші проаналізували фактори, що впливають на рівень фінансової залежності окремих регіонів Монголії, і дійшли висновку, що інвестиції з місцевого бюджету, надходження від податку на доходи фізичних осіб, податку на майно та інших місцевих зборів позитивно сприяють зміцненню фінансової автономії. Водночас зростання видатків місцевих бюджетів, навпаки, може підвищувати фінансову залежність територій [16].

На основі систематичного аналізу моделей місцевого самоврядування Е. Хок, А. Скоп та А. Бут наголошують на важливій ролі місцевої влади у забезпеченні громадського здоров'я. Вони вказують, що керівники органів

охорони здоров'я повинні активно досліджувати потенціал підвищення якості життя громадян і оперативно реагувати на виклики [17, с. 539].

Протягом 2014–2020 років система адміністративно-територіального устрою України зазнала суттєвих змін, що стали ключовими в реалізації децентралізаційної політики.

Процес децентралізації в Україні стартував у 2014 році із прийняттям низки ключових нормативно-правових актів, серед яких Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [18], закони України «Про співробітництво територіальних громад» [19], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20], а також зміни до Бюджетного [9] та Податкового кодексів [21], які започаткували фінансову децентралізацію.

У результаті було створено нову форму місцевого самоврядування — об'єднані територіальні громади (ОТГ). У період з 2014 по 2020 роки в межах цієї реформи було утворено 1070 ОТГ шляхом добровільного об'єднання 4882 громад, що охопили території всіх 24 областей України [22].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», Кабінет Міністрів України затвердив 1469 спроможних територіальних громад. Таким чином, за шість років кількість громад скоротилася у сім разів - з 11 250 до 1469 [22].

Одним із досягнень реформи стало також впровадження міжмуніципального співробітництва: громади об'єднували зусилля задля реалізації спільних проєктів. Зокрема, 1354 ОТГ уклали 604 договори про співпрацю.

Крім того, на виконання Закону України «Про утворення та ліквідацію районів» [23] було проведено реформу адміністративно-територіального устрою, в результаті якої кількість районів скоротилася з 490 у 2014 році (з чисельністю населення від 6 до 180 тисяч осіб) до 136 у 2020 році (з населенням від 150 тисяч осіб) [24].

Тривала політика централізації влади в Україні мала низку негативних наслідків, серед яких:

- значна залежність регіонів від центральної влади як у частині фінансування, так і делегованих повноважень;
- зменшення інвестиційної привабливості як міських, так і сільських територій;
- занепад сільської місцевості;
- низька якість публічних послуг і втрата довіри громадян до органів влади;
- неефективність управлінських рішень.

Запроваджена реформа децентралізації стала важливим кроком до створення дієвого інституту місцевого самоврядування. З метою посилення економічної самостійності громад було внесено зміни до Податкового [21] та Бюджетного кодексів України [9], які набули чинності з 1 січня 2015 року. Після об'єднання територіальних громад новостворені органи місцевого самоврядування отримали повноваження та фінансові ресурси, які раніше належали органам влади міст обласного значення. Зокрема, до бюджетів ОТГ почали надходити 60% податку на доходи фізичних осіб.

Також дохідну частину місцевих бюджетів почали формувати надходження від єдиного податку, податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, податків на майно, землю та транспорт. Крім того, завдяки змінам до Бюджетного кодексу України [9], органи місцевого самоврядування отримали право ухвалювати місцеві бюджети незалежно від затвердження державного бюджету.

Ці законодавчі нововведення позитивно вплинули на фінансову спроможність громад: упродовж 2014–2019 років доходи місцевих бюджетів зросли у 3,8 рази - з 68,6 млрд грн до 267 млрд грн, що надало місцевій владі реальний інструмент для ефективного управління розвитком територій.

У період 2019–2023 років відбувалася подальша реорганізація територіальних громад шляхом їх укрупнення відповідно до положень Закону

України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20], яким визначено спеціальну процедуру реорганізації юридичних осіб публічного права. Станом на листопад 2024 року процес реорганізації місцевих та районних рад ще не був повністю завершений (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Процес реорганізації місцевих та районних рад України
станом на листопад 2024 року***

Область	Кількість терито- ріальних громад	Кількість місцевих рад**, в тому числі		Кількість районних рад**		
		за даними державного реєстру	перебувають в процесі припинення	всього	перебувають в процесі припинення	реоргані- зацію яких завершено
Вінницька	63	533	466	21	13	8
Волинська	54	211	156	12	4	8
Дніпропетровська	86	174	84	16	6	10
Донецька	66	265*	103	9	-	9
Житомирська	66	168	74	19	15	4
Закарпатська	64	166	61	7	-	7
Запорізька	67	179	98	15	7	8
Івано- Франківська	62	131	31	9	3	6
Київська	69	191	118	19	2	17
Кіровоградська	49	196	133	17	12	5
Луганська	37	192*	29	9	1	8
Львівська	73	370	296	15	6	9
Миколаївська	52	116	57	15	-	15
Одеська	91	175	67	20	6	14
Полтавська	60	127	61	21	7	14
Рівненська	64	104	28	13	11	2
Сумська	51	106	54	13	-	13
Тернопільська	55	183	61	14	2	12
Харківська	56	293	228	20	11	9
Херсонська	49	161	90	15	11	4
Хмельницька	60	225	164	17	4	13
Черкаська	66	290	197	16	-	16
Чернівецька	52	108	8	9	1	8
Чернігівська	57	128	62	17	4	13
Всього по областях	1469	4335	2726	358	126	232

Примітка: ** з урахування окупованих територій станом на 24.02.2022 [24].

Як показано в таблиці, станом на листопад 2024 року 62% усіх зареєстрованих місцевих рад перебували на стадії припинення діяльності. Водночас процес реорганізації охопив 35% районних рад від їх загальної кількості.

Після завершення процесу реорганізації органів місцевого самоврядування кількість районних рад має бути приведена у відповідність до нової адміністративно-територіальної структури, зокрема - до кількості новоутворених районів.

У листопаді 2023 року Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України представило Дорожню карту реформи децентралізації. Документ містить покроковий план продовження децентралізаційної реформи з акцентом на її завершення та закріплення основних досягнень у Конституції України до 2027 року [25] (рис. 2.1).



**Рис. 2.1. Основні кроки реалізації реформи децентралізації ОМС
на 2024–2027 роки ***

*Джерело: складено автором на підставі [25].

Серед напрямів, представлених у Дорожній карті реформи децентралізації, особливу увагу слід приділити заходам, спрямованим на

забезпечення фінансової спроможності та заможності територіальних громад. Відповідно до положень документа, у цьому напрямі передбачено [25]:

- удосконалення системи моніторингу та адміністрування місцевих податків;
- проведення інвентаризації податкової бази на місцевому рівні;
- оптимізація механізмів місцевого запозичення з метою забезпечення вигідних умов для ОМС;
- перегляд підходів до зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів, а також механізму горизонтального вирівнювання з урахуванням умов воєнного часу;
- активізація та розширення практики міжмуніципального співробітництва.

Отже, для підвищення результативності діяльності органів місцевого самоврядування важливо завершити реформу децентралізації, зокрема впорядкувати кількість та структуру ОМС. Дорожня карта, презентована у 2023 році, має враховувати виклики воєнного періоду, посилення диспропорцій у розвитку територій, депресивність окремих регіонів та нерівномірність інвестиційної активності. До повноважень місцевих органів влади має бути включено виявлення проблемних територій та формування стратегій їх соціально-економічного відновлення.

2.2. Аналіз динаміки доходів і видатків місцевого самоврядування в Україні

Місцеві бюджети є фінансовим підґрунтям діяльності органів місцевого самоврядування та визначальним чинником, що впливає на добробут населення. Рівень доходів місцевих бюджетів свідчить про їхню наповнюваність і здатність ОМС вирішувати питання місцевого значення, тоді як обсяги та напрями видатків демонструють, як саме використовуються фінансові ресурси для реалізації цих завдань.

Для оцінки рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування необхідно проаналізувати обсяги доходів і видатків місцевих бюджетів, а також вивчити динаміку їх змін і ефективність використання бюджетних коштів.

Цій темі присвячено чимало наукових праць, в яких розглядаються структура, динаміка та основні складові доходів і видатків місцевих бюджетів. Зокрема, М. Шендригоренко та В. Янковський досліджували вплив реформи децентралізації на доходи місцевих бюджетів. Вони наголошували, що, попри реформу, частка місцевих податків у загальній структурі доходів досі залишається відносно низькою – близько 30%, тоді як у деяких європейських країнах цей показник сягає 50–60% [26, с. 335].

Г. Скрипник і В. Якименко, аналізуючи нормативно-правове регулювання та загальні засади формування місцевих бюджетів, звертали увагу на те, що найбільша частка у структурі видатків припадає на освіту (приблизно 40%) та економічну діяльність (близько 10%). Науковці також відзначили, що зростанню надходжень до місцевих бюджетів може сприяти ефективна місцева політика, спрямована на розвиток промислової інфраструктури, яка створює умови для появи нових робочих місць і, відповідно, збільшення обсягів податкових надходжень.

У розпорядженні органів місцевої влади знаходяться кошти, що надходять до місцевих бюджетів. Проте у зв'язку з воєнним станом, частина повноважень ОМС була обмежена, що зумовило суттєві зміни у фінансовому забезпеченні громад та можливостях використання бюджетних коштів.

Формування ресурсної бази місцевих бюджетів передбачає розроблення і затвердження рішення про місцевий бюджет, постійний моніторинг надходжень, пошук додаткових джерел доходу. У свою чергу, ефективне використання коштів в умовах нестабільності та воєнних загроз вимагає чіткого визначення пріоритетних потреб і напрямів витрат.

Попри складну ситуацію, реформа децентралізації, започаткована до початку повномасштабної війни, продемонструвала позитивні результати,

забезпечивши певний рівень фінансової стійкості місцевого самоврядування. У цьому контексті доцільно провести аналіз структури доходів місцевих бюджетів України (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Показники та структура доходів місцевих бюджетів України
протягом 2020–2024 років*[27;28]**

Показники	2020		2021		2022		2023		2024	
	Сума млрд.г рн,	%	Сума млрд.г рн,	%	Сума млрд.г рн,	%	Сума млрд.г рн,	%	Сума млрд.г рн,	%
Податкові надходження	285,6	60,6	346,7	59,7	393,5	70,9	434,5	66,6	441,1	65
Неподаткові надходження	21,5	4,6	27,2	4,7	22,0	4,0	36	36,5	43,6	6,4
Доходи від операцій з капіталом	3,5	0,7	3,5	0,6	2,3	0,4	3,7	0,6	4,9	0,7
Цільові фонди	0,6	0,1	0,6	0,1	0,3	0,1	0,4	0,1	0,6	0,1
Офіційні трансферти	160,3	34	202,8	35	137	24,7	177,6	27,2	188	28
Від органів державного управління	160,2		202,7		136,8		177,4		187,9	27,7
Від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, доносських установ	146,4		36,0		223,3		198,0		1,4	0,2
Всього:	471,5	100	580,7	100	555,1	100	652,6	100	679,5	100

*Джерело: складено автором на підставі даних [27].

Аналіз даних таблиці свідчить про те, що ключову частину у структурі доходів місцевих бюджетів становлять податкові надходження - понад 60%. Протягом аналізованого періоду обсяг цих надходжень зазнав впливу низки негативних чинників, серед яких найбільш суттєвими були пандемія COVID-19 та повномасштабна військова агресія з боку російської федерації. Зазначені події спричинили зниження ділової активності та, відповідно, зменшення обсягів надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) і податку на прибуток.

У 2023 році спостерігалось незначне покращення динаміки податкових надходжень. Водночас їх частка у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів скоротилася на 4,3 відсоткових пункти. У 2022 році, порівняно з попереднім роком, загальний обсяг доходів місцевих бюджетів зменшився на 5%, проте вже у 2023 році зріс на 17,5% у порівнянні з 2022 роком [27].

Особливої уваги заслуговують обсяги офіційних трансфертів, які суттєво зросли з початку воєнного періоду. Так, у порівнянні з 2021 роком, надходження трансфертів від міжнародних партнерів зросли у шість разів [27]. У загальній структурі доходів місцевих бюджетів трансферти займають значну частку – майже 30%, що свідчить про недостатній рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування та їх значну залежність від зовнішніх джерел фінансування.

Для більш глибокого розуміння податкової бази місцевих бюджетів доцільним є аналіз структури податкових надходжень за їх видами, що дозволяє виокремити основні бюджетоутворюючі податки (рис. 2.3).

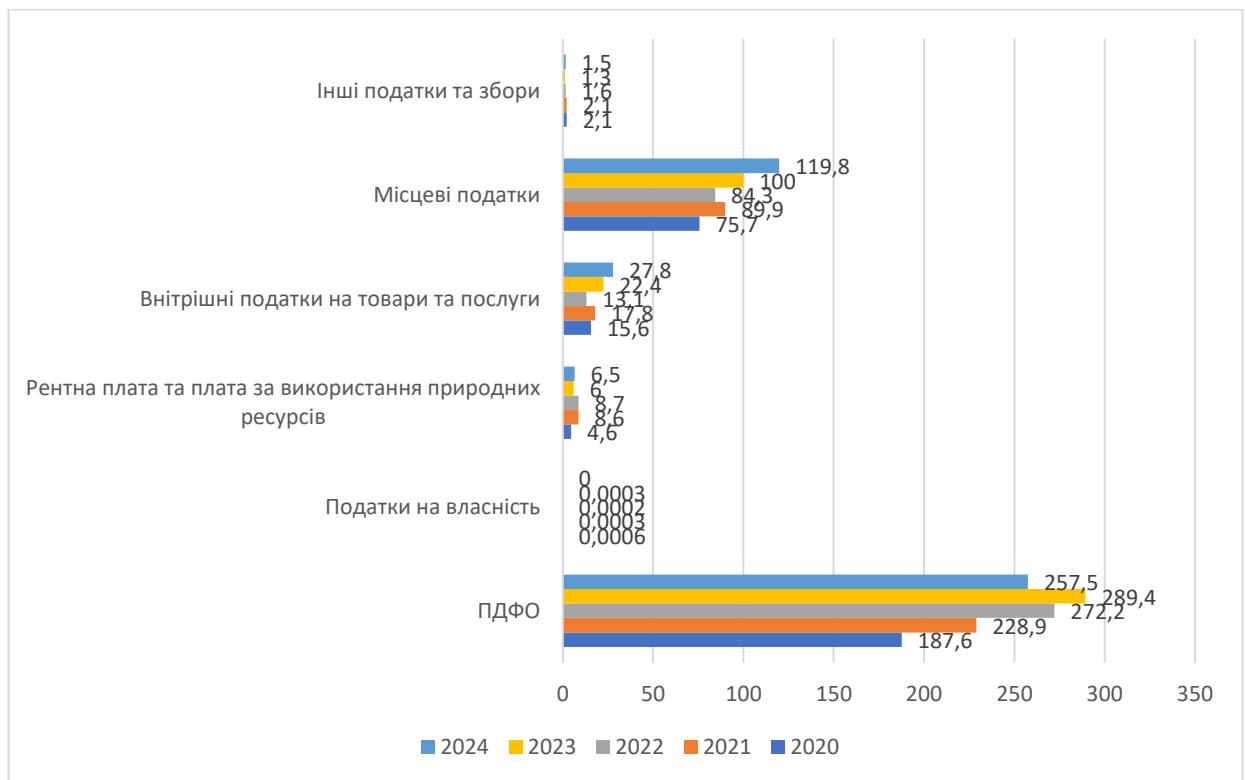


Рис. 2.2. Динаміка податкових надходжень до місцевих бюджетів України у 2020–2024 рр*[27;29;30].

Як видно з рисунка, ключовим бюджетоутворюючим податком для місцевих бюджетів залишається податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), частка якого у загальному обсязі податкових надходжень становить від 65,7% до 73%. У 2023 році, порівняно з попереднім роком, обсяги надходжень від ПДФО зросли, що зумовлено насамперед збільшенням рівня заробітної плати військовослужбовцям. Водночас спостерігалось скорочення його частки в загальній структурі податкових надходжень на 2,4 відсоткових пункти. Це пов'язано з перерозподілом надходжень ПДФО з місцевих бюджетів на користь державного бюджету, зокрема надходжень з військових частин.

У 2023 році також було зафіксовано позитивну динаміку за іншими видами податків: надходження від плати за землю зросли на 16,8%, акцизного податку на пальне – на 192,4%, місцевих податків і зборів – на 18,6%. Значну частку податкових надходжень (21–26%) становлять саме місцеві податки і збори, які є третиною обсягу ПДФО. Їх роль у формуванні фінансової незалежності громад є надзвичайно важливою, оскільки рівень їх надходжень значною мірою залежить від обсягу повноважень органів місцевого самоврядування та ефективності адміністрування податкової бази на місцях.

Фінансова децентралізація передбачає не лише розширення повноважень місцевої влади щодо формування доходної частини бюджету, але й забезпечення автономії у здійсненні видатків. Органи місцевого самоврядування повинні мати реальні інструменти для самостійного визначення напрямів фінансування задля виконання своїх функцій (табл. 2.3).

Як свідчать дані таблиці, у структурі видатків місцевих бюджетів протягом 2020–2024 років провідне місце посідали видатки на освіту (38–48%), економічну діяльність (12–20%) та житлово-комунальне господарство (7–10%). До 2022 року домінуючими статтями бюджету були видатки на освіту (41,7%) та економіку (18,8%). Проте з початком повномасштабної військової агресії відбулося суттєве зміщення пріоритетів у бік фінансування оборонного сектору, безпеки, соціального захисту та загальнодержавних функцій.

Зокрема, видатки на загальнодержавні функції зросли на 23%, на громадський порядок та безпеку - у 9 разів, а на соціальний захист і соціальне забезпечення - на 46%. Водночас спостерігалось скорочення фінансування охорони здоров'я на 25%, а також зниження видатків на охорону навколишнього середовища удвічі. Такі зміни структури видатків зумовлені воєнним станом, що вимагає оперативної мобілізації ресурсів на забезпечення критичних потреб держави.

Таблиця 2.3

**Динаміка структури видатків місцевих бюджетів України
за функціями ОМС у 2020–2024 рр.***

Показники	2020		2021		2022		2023		2024	
	Млрд.г рн	%	Млрд.г рн	%	Млрд.г рн	%	Млрд.г рн	%	Млрд.г рн	%
Загальнодержавні функції	41	8,7	46	8,1	46,5	9,6	53,0	8,2	61,6	9,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,8	0,4	1,7	0,3	11,2	2,3	16,8	2,6	20,1	3
Економічна діяльність	93,9	19,7	112,4	19,7	61,1	12,6	113	11,7	96,7	14,4
Охорона навколишнього природного середовища	2,4	0,5	2,4	0,4	0,5	0,1	1,2	0,2	0,9	0,1
Житлово-комунальне господарство	32,1	6,7	56,7	10	40,6	8,4	62,0	9,6	58,6	8,7
Охорона здоров'я	50,9	10,6	33,1	5,8	31	6,4	38,1	5,9	37,2	5,5
Духовний та фізичний розвиток	21,9	4,6	27,4	4,8	22,6	4,7	26,6	4,1	29,3	4,4
Освіта	199,4	41,7	249,1	43,7	232,3	48	248,2	38,4	283,7	42,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	24	5	28	4,9	29,1	6	44,9	6,9	57,2	8,5
Міжбюджетні трансфери	10,7	2,2	125,8	2,2	9,5	2	43	6,6	26,5	3,9
Всього	478,1	100	569,4	100	484,3	100	646,8	94,3	671,8	100

*Джерело: складено автором на підставі даних [27].

Отже, воєнні дії в Україні мали суттєвий негативний вплив на формування та виконання місцевих бюджетів, що проявилось, зокрема, у зменшенні податкових надходжень та одночасному зростанні видатків оборонного та соціального спрямування. Зниження надходжень від ПДФО стало наслідком зменшення ділової активності, особливо у регіонах, що межують з лінією фронту. Водночас значна частина підприємств була змушена перенести свою діяльність до центральних і західних областей, що призвело до посилення регіональних диспропорцій у забезпеченні та розвитку територій.

Незважаючи на це, місцева влада демонструє значну підтримку населення у воєнний період, незалежно від географічного розташування громади. Водночас фінансова незалежність органів місцевого самоврядування потребує подальшого зміцнення, аби забезпечити достатній рівень ресурсів для фінансування таких ключових сфер, як освіта, охорона здоров'я та інші важливі послуги для населення.

Серед пріоритетних заходів у цьому напрямку варто виокремити:

- посилення контролю за ефективністю використання бюджетних коштів;
- удосконалення механізмів міжбюджетних відносин з метою збалансованої підтримки територій, що зазнають найбільших втрат унаслідок бойових дій;
- розвиток міжнародного партнерства та активне залучення інвестицій для відновлення економіки і соціальної інфраструктури постраждалих регіонів.

Реалізація цих заходів сприятиме підвищенню фінансової стійкості місцевого самоврядування та стимулюватиме економічну активність регіонів.

2.3. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад

Показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан території, її спроможність до розвитку та вплив воєнних дій на фінансову ситуацію в територіальних громадах. Достатній рівень ресурсів у місцевих бюджетах свідчить про здатність громади забезпечувати широкий спектр послуг для населення, реалізовувати важливі соціальні й інфраструктурні проєкти, а також фінансувати ініціативи місцевого розвитку.

Для ефективного функціонування громад необхідно забезпечити їх достатньою матеріальною та нематеріальною основою. Матеріальна складова включає ресурси місцевих бюджетів, наявну інфраструктуру та природні багатства, тоді як нематеріальна охоплює навички місцевого населення, рівень соціальної згуртованості, здатність до взаємодії, адаптивність, відкритість до нових ідей, уміння колективно приймати рішення та реалізовувати спільне бачення розвитку громади. [31]

Повноваження органів місцевого самоврядування повинні бути достатніми для забезпечення економічного зростання, розвитку інфраструктури, ефективного використання природних ресурсів та інших напрямів. Розробка заходів для підвищення фінансової незалежності громад потребує глибокого аналізу чинників, що впливають на їх фінансову спроможність, а також оцінки підходів до її вимірювання. Цій темі приділяли увагу науковці Ю. Петрушенко, Я. Казюк та В. Венцель, які у своїх дослідженнях запропонували здійснювати оцінювання фінансової спроможності на основі як інтегрального показника, так і окремих індикаторів, що враховують чисельність населення та рівень виконання місцевих бюджетів. На їхню думку, така оцінка дозволяє більш точно визначити ефективність функціонування громад. У рамках реформи децентралізації Уряд розробив Методику формування спроможних територіальних громад, положення якої слугували основою для визначення рівня спроможності

об'єднаних громад та їх потенціалу щодо реалізації делегованих повноважень. [32] Згідно з пунктом 7 Методики, оцінювання спроможності здійснюється за такими критеріями: кількість постійного населення, чисельність учнів у місцевих закладах загальної середньої освіти, площа громади, індекс податкоспроможності її бюджету, а також частка місцевих податків і зборів у загальній структурі доходів. За результатами оцінки сукупного значення цих показників громади поділяються на три рівні спроможності: низький (1,5–2,1), середній (2,2–3,8) та високий (3,9–5). Проте практика застосування цих критеріїв засвідчила, що не всі громади України можуть відповідати встановленим вимогам, оскільки єдині підходи не враховують специфіку окремих територій, таких як географічне положення, рівень розвитку інфраструктури, близькість до зон бойових дій та інші унікальні чинники.

Міністерство розвитку громад і територій розробило проєкт Методичних рекомендацій щодо оцінки фінансової спроможності територіальних громад, у якому для визначення індексу розвитку потенціалу громади пропонувалося використовувати переважно фінансові показники. До них належали доходи загального фонду на одного мешканця, видатки за різними напрямками відповідно до економічної та функціональної класифікації місцевих бюджетів (зокрема, на оплату праці, утримання апарату ради та її виконавчих органів, розвиток культури, фізичної культури і спорту, а також капітальні видатки в розрахунку на одну особу), а також рівень дотаційності бюджету громади. Попри те, що цей проєкт не набув офіційного статусу, експерти використали запропоновані в ньому підходи для аналізу окремих показників фінансової діяльності 1438 територіальних громад на основі даних про виконання місцевих бюджетів за 2024 рік за 11 відповідними індикаторами. Оцінювання проводилося у кілька етапів із присвоєнням громадам сумарної кількості балів, згідно з якою визначався рівень їх фінансової спроможності: 10 і більше балів - високий рівень, 5–9 - оптимальний, 1–4 - задовільний, 0 до –4 - низький, –5 і менше - критично низький. У результаті розрахунків виявлено, що високий рівень фінансової

спроможності мають 495 громад (34,4%), оптимальний - 314 громад (21,8%), задовільний - 200 громад (13,9%), низький - 247 громад (17,2%), а критично низький - 182 громади (12,7%). Критичний рівень фінансової спроможності було зафіксовано серед громад, розташованих у 16 областях України. [33] (рис.2.3)

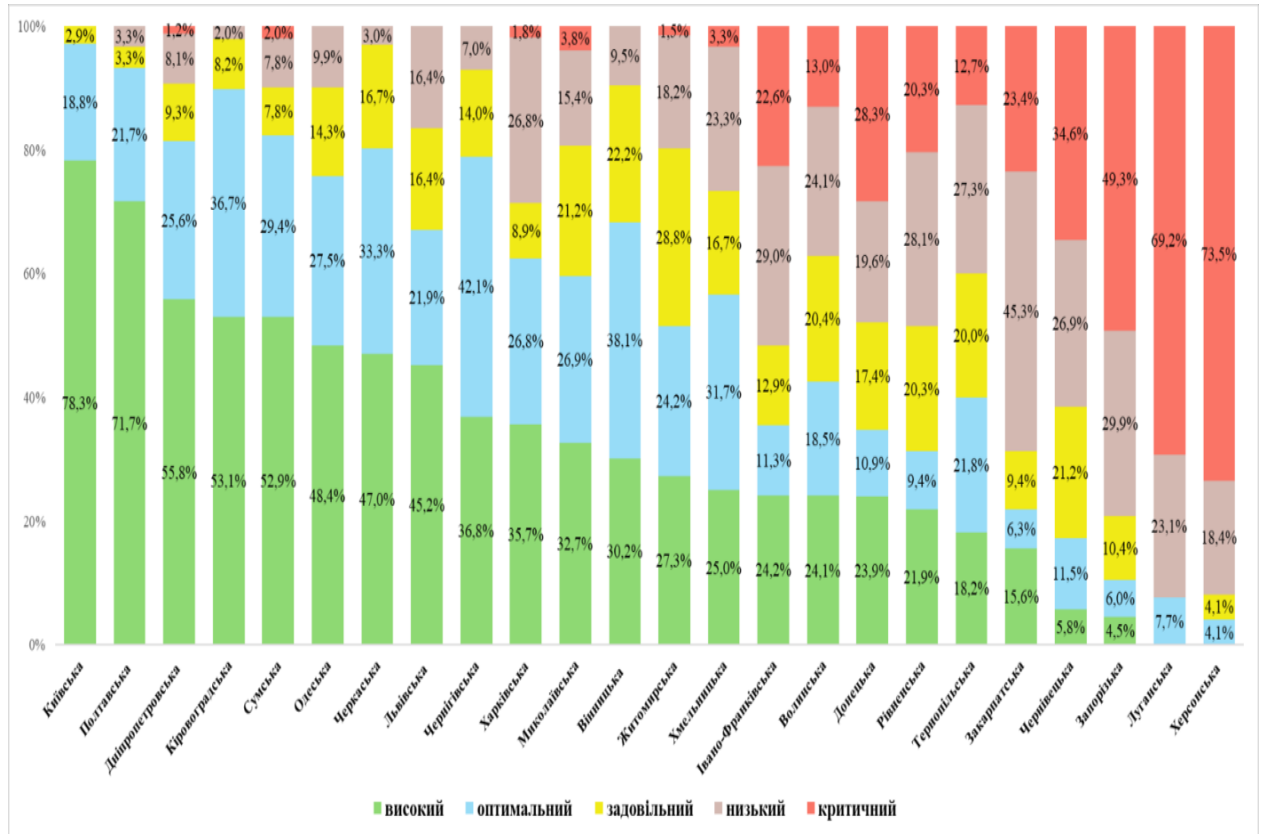


Рис. 2.3. Оцінка рівня фінансової спроможності громад України у розрізі областей за 2023 рік*

*Джерело: складено автором на підставі даних[34].

За результатами 2024 року територіальні громади продовжують належним чином забезпечувати реалізацію основних завдань бюджетної політики та фінансування пріоритетних напрямів видатків, враховуючи умови воєнного стану. Методологія оцінювання спроможності громад ґрунтується на розрахунку показників із використанням адаптованої 10-бальної моделі тесту Кена Брауна. Аналіз проводився за підсумками звітного періоду 2024 року для 1331 територіальної громади на основі 11 фінансових показників, які враховують чисельність населення та результати виконання місцевого

бюджету. [34] До розрахунків не включено 107 територіальних громад, що розташовані на тимчасово окупованих територіях, оскільки згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» вони були виключені з загального розрахунку базової та реверсної дотацій.

На підставі цього підходу розраховували значення та величини і сформували узагальнені результати оцінювання фінансової спроможності територіальних громад. Табл.2.4

Таблиця 2.4

Рівні спроможності територіальних громад

Рівні спроможності ТГ	Загальна кількість ТГ з відповідним рівнем спроможності	% від загальної кількості ТГ
високий	456	34,3%
оптимальний	284	21,3%
задовільний	242	18,2%
низький	218	16,4%
критичний	131	9,8%
Разом	1331	100%

Отже, за підсумками оцінювання фінансової спроможності, 456 територіальних громад (що становить 34,3% від загальної кількості оцінених) були віднесені до категорії з високим рівнем спроможності, причому найбільше таких громад зосереджено в Київській області - 58, у Дніпропетровській - 46, та Полтавській - 42.рис.2.4,2.5. Оптимальний рівень мають 284 громади (21,3%), зокрема найбільше в Одеській області - 26, у Дніпропетровській - 24 та у Вінницькій - 22. До задовільного рівня зараховано 242 громади (18,2%), серед яких 24 - у Житомирській області, 23 - в Одеській та 17 - у Хмельницькій. Низький рівень фінансової спроможності мають 218 територіальних громад (16,4%), з них найбільше в Івано-Франківській області - 23, у Чернівецькій - 17, у Закарпатській - 16. До категорії громад із критичним

рівнем фінансової спроможності віднесено 131 громаду (9,8%), при цьому по 24 громади з цієї категорії розташовані в Закарпатській і Чернівецькій областях, 19 - у Рівненській та 17 - в Івано-Франківській. Детальні дані щодо рівня спроможності кожної територіальної громади можна знайти у супровідних до цієї публікації інформаційних матеріалах.

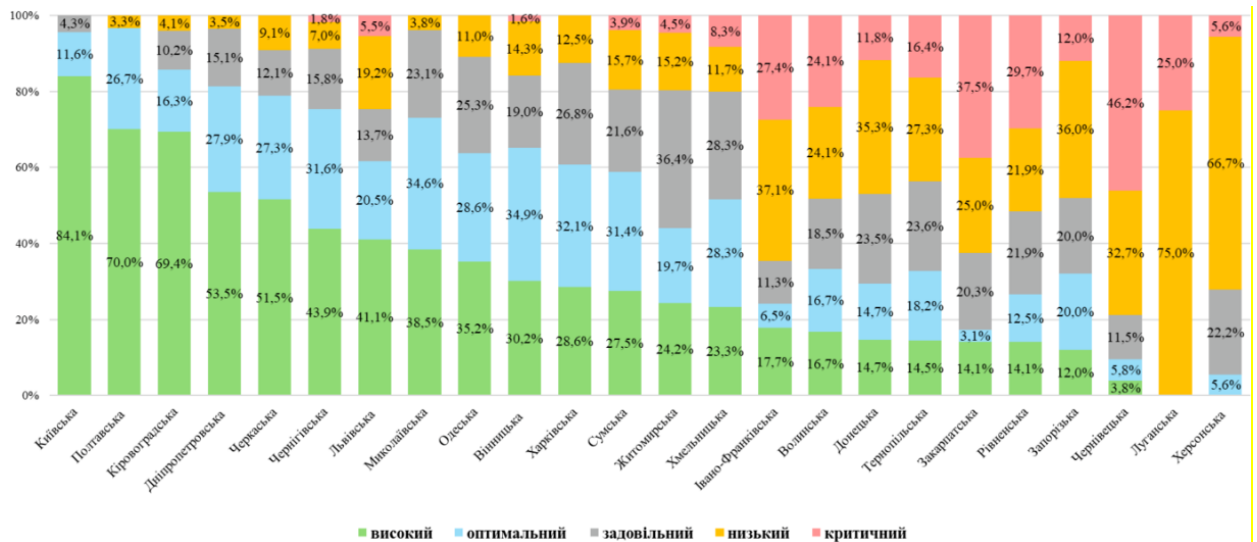


Рис. 2.4 Оцінка рівня фінансової спроможності громад України у розрізі областей за 2024 рік*

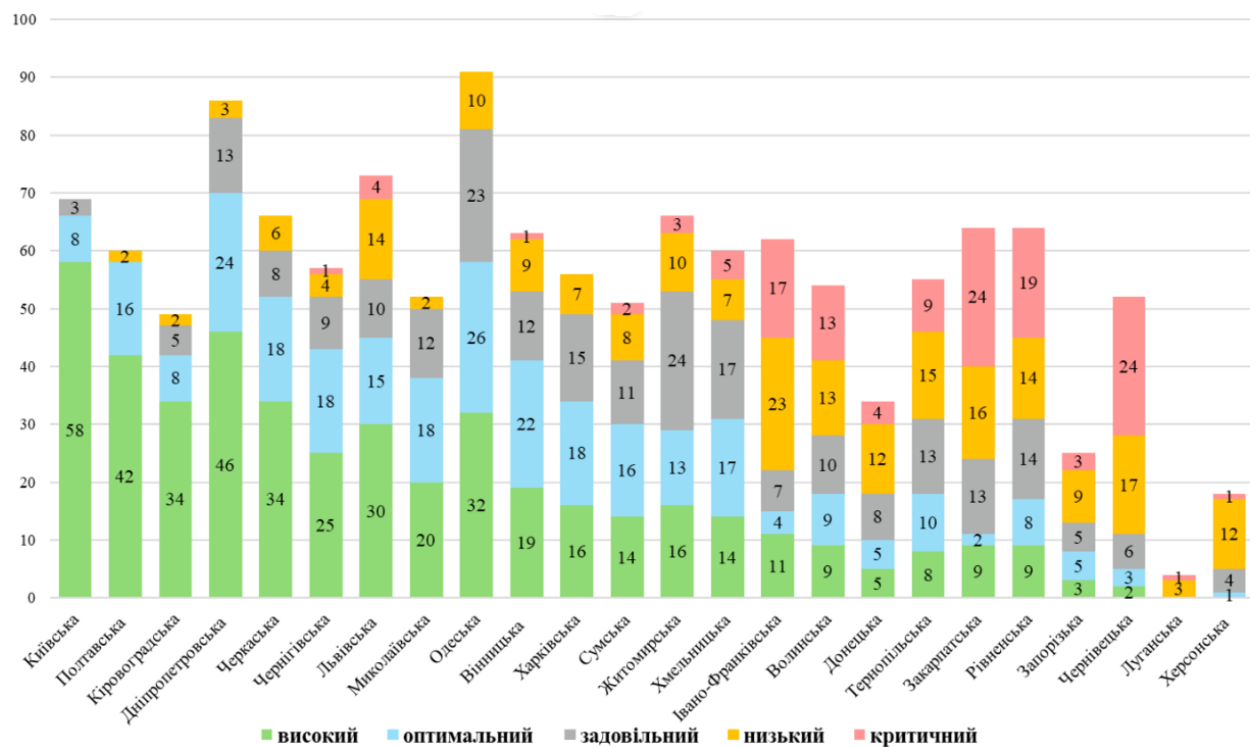


Рис. 2.5 Розподіл громад в залежності від рівня фінансової спроможності у розрізі областей за 2024 рік

Як свідчать дані на рисунку, найбільша кількість територіальних громад із високим рівнем фінансової спроможності зосереджена в Київській, Полтавській, Дніпропетровській та Кіровоградській областях, попри те, що ці регіони періодично зазнають обстрілів. Однією з основних причин низького рівня фінансової спроможності багатьох інших громад є їхня близькість до зони активних бойових дій. Відповідно до Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» встановлено чіткі процедури й критерії, за якими населені пункти можуть бути віднесені до різних категорій. Проведене дослідження засвідчує наявність зв'язку між рівнем фінансової спроможності громад і типом населеного пункту, до якого вони належать (міські, селищні, сільські тощо).рис.2.6,2.7

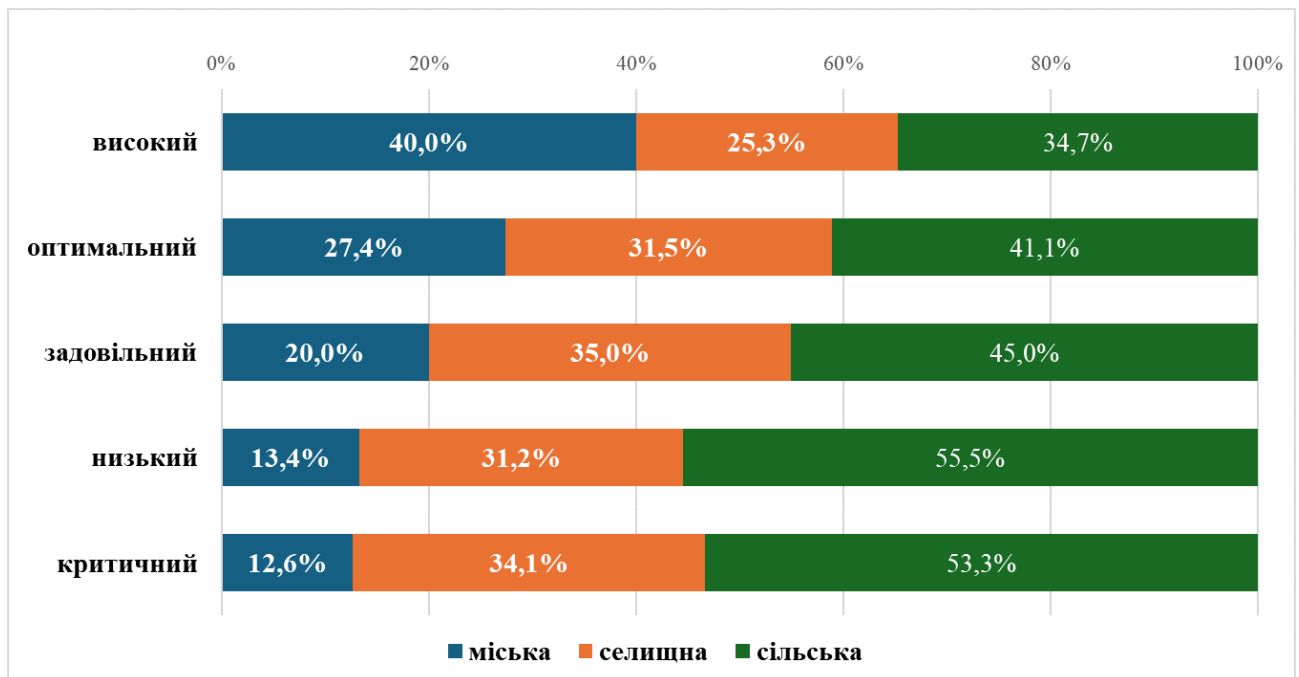


Рис. 2.6. Розподіл громад за рівнем фінансової спроможності та типом громади у 2023 році

Що стосується окремих фінансових показників, проведений аналіз засвідчив, що у 2024 році серед територіальних громад, по яких було здійснено розрахунки (тобто по 1331 громаді), середній обсяг доходів загального фонду (без урахування трансфертів) у розрахунку на одного мешканця становив 8182,8 грн. Цей показник перевищено у 523 громадах. Середній рівень видатків загального фонду на одну особу по громадах склав 11652,3 грн, і в

526 громадах він був вищим за цей показник. Щодо витрат на утримання апарату управління, середній обсяг на одного мешканця становив 2024,6 грн, що було перевищено у 517 громадах. Капітальні видатки на одну особу в середньому по громадах склали 2075,8 грн, і цей рівень перевищено у 381 громаді.

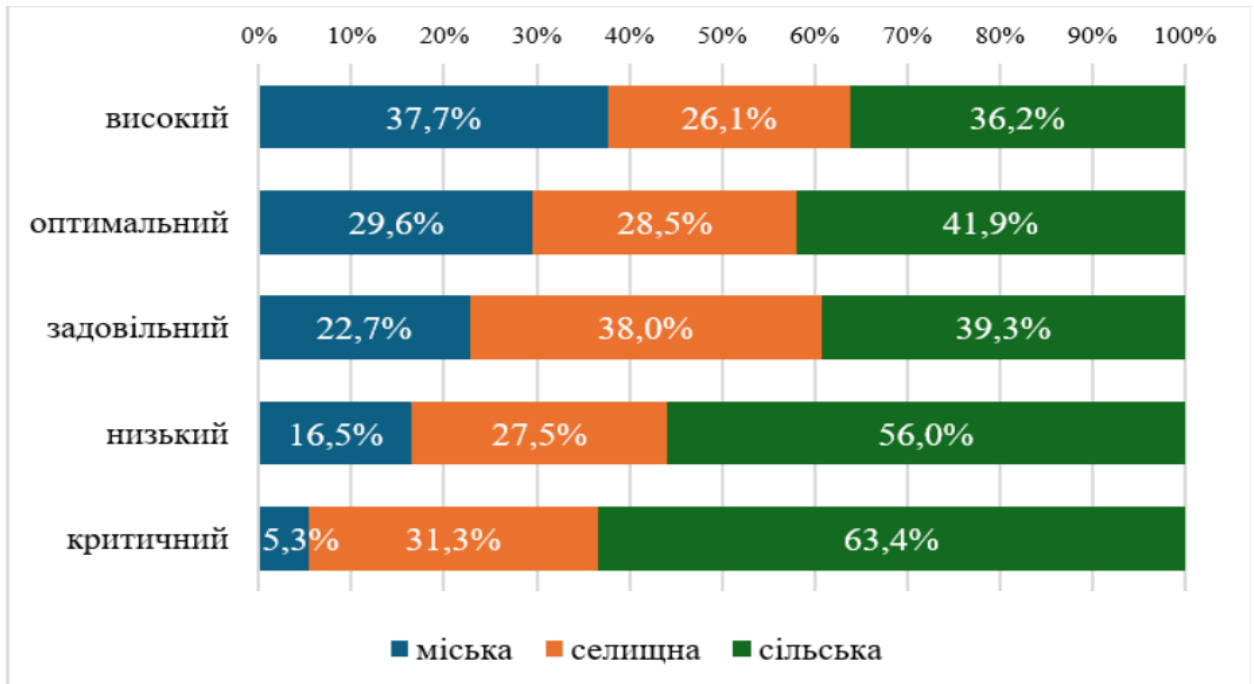


Рис. 2.7. Розподіл громад в залежності від рівня фінансової спроможності у 2024 році та типу адміністративного центру (%) [35]

Як показано на рисунку, серед громад із високим рівнем фінансової спроможності 40% становлять міські громади, а 25,3% – селищні ради. Це свідчить про те, що більша чисельність населення в населеному пункті прямо пов'язана з більшою ймовірністю високої фінансової спроможності. Натомість найчастіше критичний рівень спроможності фіксується саме серед громад сільського типу, що вказує на необхідність посиленого акценту на розвиток таких громад. Аналіз динаміки фінансових показників територіальних громад за однією із областей дав змогу визначити, скільки з них у 2024 році продемонстрували суттєве покращення рівня фінансової спроможності порівняно з 2021 роком (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Динаміка рівня фінансової спроможності територіальних громад однієї з областей в Україні у 2021–2024 рр.

Найменування громади	2021 рік		2024 рік		Зміна (+/-)
	сума балів	рівень фінансової спроможності	сума балів	рівень фінансової спроможності	
<u>Білецька</u>	3	задовільний	15	високий	12
<u>Озернянська</u>	-2	низький	7	оптимальний	9
<u>Купчинська</u>	-4	низький	4	задовільний	8
<u>Великогаївська</u>	10	високий	17	високий	7
<u>Скориківська</u>	1	задовільний	8	оптимальний	7
<u>Нагірянська</u>	-8	критичний	-1	низький	7
<u>Коропецька</u>	-10	критичний	-4	низький	6
<u>Бережанська</u>	1	задовільний	7	оптимальний	6
<u>Чортківська</u>	8	оптимальний	14	високий	6
<u>Васильковецька</u>	-6	критичний	-1	низький	5
<u>Золотниківська</u>	-3	низький	2	задовільний	5
<u>Більче-Золотецька</u>	-6	критичний	-1	низький	5
<u>Копичинська</u>	-1	низький	4	задовільний	5
<u>Бучацька</u>	-2	низький	3	задовільний	5
<u>Кременецька</u>	2	задовільний	7	оптимальний	5
<u>Підгаєцька</u>	5	оптимальний	10	високий	5
<u>Микулинська</u>	-2	низький	2	задовільний	4
<u>Теребовлянська</u>	6	оптимальний	10	високий	4
<u>Шумська</u>	-1	низький	3	задовільний	4
<u>Борщівська</u>	4	задовільний	8	оптимальний	4
<u>Товстенська</u>	-5	критичний	-1	низький	4
<u>Великобіроківська</u>	8	оптимальний	12	високий	4
<u>Лопушненська</u>	-7	критичний	-4	низький	3
<u>Іване-Пустенська</u>	-7	критичний	-4	низький	3
<u>Козівська</u>	3	задовільний	6	оптимальний	3
<u>Коліндянська</u>	-7	критичний	-5	критичний	2
<u>Борсуківська</u>	-8	критичний	-6	критичний	2
<u>Зборівська</u>	6	оптимальний	8	оптимальний	2
<u>Монастирська</u>	-2	низький	0	низький	2
<u>Заліщицька</u>	0	низький	2	задовільний	2
<u>Байковецька</u>	15	високий	16	високий	1
<u>Золотопотіцька</u>	-7	критичний	-6	критичний	1
<u>Мельнице-Подільська</u>	-6	критичний	-5	критичний	1
<u>Почаївська</u>	-3	низький	-2	низький	1
<u>Скалатська</u>	2	задовільний	3	задовільний	1
<u>Великодедерецька</u>	-3	низький	-2	низький	1
<u>Трибухівська</u>	7	оптимальний	8	оптимальний	1
<u>Лановецька</u>	0	низький	1	задовільний	1
<u>Великобerezовицька</u>	11	високий	12	високий	1

Продовження табл. 2.4					
Збаразька	4	задовільний	5	оптимальний	1
<u>Підгороднянська</u>	5	оптимальний	6	оптимальний	1
Заводська	4	задовільний	4	задовільний	0
<u>Залозецька</u>	-6	критичний	-6	критичний	0
<u>Гусятинська</u>	9	оптимальний	8	оптимальний	-1
<u>Вишнівська</u>	-2	низький	-3	низький	-1
<u>Гримайлівська</u>	-1	низький	-2	низький	-1
<u>Хоростківська</u>	8	оптимальний	7	оптимальний	-1
Тернопільська	18	високий	17	високий	-1
<u>Нараївська</u>	-6	критичний	-7	критичний	-1
<u>Підволочиська</u>	6	оптимальний	4	задовільний	-2
<u>Саранчуківська</u>	-6	критичний	-8	критичний	-2
<u>Козлівська</u>	1	задовільний	-2	низький	-3
Скала-Подільська	3	задовільний	-1	низький	-4
Іванівська	5	оптимальний	-1	низький	-6

*Джерело: складено автором на підставі даних [36].

Дані таблиці свідчать, що у 2024 році рівень фінансової спроможності громад у більшості територій покращився. Так, у 2021 році високий рівень мали лише 4 громади, а оптимальний – 11, тоді як у 2024 році ці показники зросли до 9 та 12 відповідно. Найбільшу позитивну динаміку зростання фінансової спроможності продемонстрували Білецька, Озернянська та Купчинська громади. По Одеській області ситуація аналізувалася за 2021-2023 рр. (Додаток А)

У загальноукраїнському розрізі аналіз доходів і видатків на одного мешканця територіальних громад показав, що у 2023 році доходи загального фонду бюджетів громад (без урахування трансфертів), які становили 314,2 млрд грн, були на 13% меншими за обсяг видатків (361,8 млрд грн). При цьому показник доходів на одного мешканця, що перевищує середній рівень, мають 546 громад, а за аналогічним показником видатків - 571 громада. Найбільшу групу становлять громади, у яких дохід на одного мешканця коливається у межах 5–10 тис. грн - таких налічується 633 громади. Подібна кількість (668 громад) має видатки в аналогічному діапазоні.

Ці дані засвідчують, що сучасний стан фінансової спроможності територіальних громад потребує покращення. Водночас слід відзначити, що органи

місцевого самоврядування адаптувалися до умов воєнного стану та намагаються максимально ефективно реалізовувати завдання бюджетної політики.

Експертами також було проведено порівняльний аналіз результатів оцінки спроможності громад, здійсненої за Методикою [32] та Методичними рекомендаціями [37]. Громада вважається спроможною, якщо здатна забезпечити належний рівень надання послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо, виходячи з наявних кадрових, фінансових ресурсів і рівня розвитку інфраструктури.

У той час як у Методиці оцінювання враховуються демографічні та соціально-економічні показники, Методичні рекомендації ґрунтуються винятково на фінансових параметрах місцевих бюджетів. Водночас обидва підходи використовують спільні критерії фінансової спроможності, зокрема індекс податкоспроможності та частку місцевих податків і зборів у структурі доходів бюджету громади.

Варто зазначити, що при обчисленні індексу податкоспроможності враховуються насамперед надходження податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та податку на прибуток підприємств. Однак у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів значну роль відіграють також інші джерела — зокрема, рентна плата за спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення, акцизний податок на пальне тощо. У низці громад ці податки становлять вагомий частку бюджету.

Таким чином, індекс податкоспроможності не враховує всіх основних джерел доходів, що знижує точність оцінки ресурсного потенціалу та фінансової спроможності громад. Тому доцільно розширити методологію оцінювання, включивши до неї інші податки та збори, які істотно впливають на загальний обсяг доходів місцевих бюджетів.

Крім того, методика оцінки фінансової спроможності громад має враховувати й інші показники, які відображають повноту використання наявних ресурсів. Одним із таких важливих ресурсів є сільськогосподарські землі, які

можуть слугувати додатковим джерелом надходжень до місцевих бюджетів за рахунок орендної плати, реалізації сільськогосподарської продукції, податків тощо.

Проте важливо враховувати, що не всі територіальні громади мають у своєму розпорядженні значні площі сільськогосподарських земель. Крім того, навіть за наявності такого ресурсу, його ефективне використання може бути ускладнене через ведення бойових дій на відповідних територіях, що знижує можливість громад отримувати дохід із земельного ресурсу.

У зв'язку з цим доцільно доповнити критерії оцінки фінансової спроможності громад показником ефективності використання земель, що перебувають у їхньому розпорядженні. Такий підхід дозволить комплексніше оцінити потенціал громади щодо залучення фінансових ресурсів.

До основних показників ефективності використання земельного фонду належать:

- ступінь використання земельних угідь - відношення площі фактично використаних земель до загальної площі, що перебуває у розпорядженні громади;
- посівні площі сільськогосподарських угідь;
- урожайність сільськогосподарських культур;
- валовий збір сільськогосподарської продукції;
- обсяг виробництва продукції в розрахунку на одну особу – співвідношення загального обсягу сільськогосподарської продукції до кількості населення громади [38;39].

Особливо важливим у контексті оцінки спроможності громади є ступінь використання земель та виробництво продукції в розрахунку на одного мешканця. Ці показники дозволяють визначити, наскільки ефективно громада використовує свій ресурсний потенціал, і чи має вона змогу отримувати додаткові доходи для фінансування інфраструктурних проєктів та задоволення потреб населення.

Таким чином, включення показників ефективності використання земель до методики оцінки фінансової спроможності дозволить забезпечити більш повне й

об'єктивне уявлення про реальний потенціал громади та напрямки для підвищення її фінансової незалежності.

В умовах воєнного стану місцеве самоврядування в Україні зіткнулося з низкою нових викликів, серед яких - зниження ділової активності економічних суб'єктів (особливо на початку повномасштабного вторгнення росії), необхідність відмови від стандартних підходів до організації бюджетного процесу, а також адаптація соціальної та економічної інфраструктури до функціонування в умовах особливого періоду. Водночас громади були змушені переформатувати видаткову частину своїх бюджетів, аби забезпечити фінансування не лише традиційних напрямів, а й нових потреб: протидії збройній агресії, підвищення обороноздатності, підтримки сил безпеки та оборони, реалізації заходів територіальної оборони, ліквідації наслідків воєнних дій, захисту цивільного населення, облаштування і забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб.

Таке навантаження суттєво обмежило спроможність громад інвестувати у культурний, спортивний та інфраструктурний розвиток. Проте напрям розподілу бюджетних ресурсів значною мірою залежить від управлінських рішень і пріоритетів місцевої влади. Аналіз фінансових показників свідчить про відмінності у підходах: одні громади акцентують увагу на адміністративних витратах, тоді як інші, незважаючи на складну ситуацію, близькість до зони бойових дій чи пошкоджену інфраструктуру, надають перевагу фінансуванню гуманітарної сфери, культури, фізичної культури та спорту. Завдяки ефективній мобілізації ресурсів, їх продуманому розподілу та ощадливому використанню, такі громади демонструють конкурентоспроможність навіть порівняно з більшими територіальними громадами, обласними центрами або громадами, розташованими в тилу.

Також результати оцінки показують, що територіальні громади з невеликою площею та незначною чисельністю населення мають обмежений потенціал для створення повноцінного життєвого середовища, забезпечення необхідними публічними послугами та реалізації стратегій місцевого розвитку. Водночас існують винятки: деякі з таких громад демонструють високі показники завдяки наявності потужних платників податків, доступу до природних ресурсів, вигідному

географічному чи логістичному розташуванню або сприятливим історико-культурним умовам. Крім того, аналіз виявив певну залежність між чисельністю населення громади та рівнем витрат на управлінську діяльність.

За результатами аналізу фінансових показників експерти дійшли висновку, що в умовах воєнного стану місцеві бюджети загалом продемонстрували позитивний рівень фінансової стійкості. Територіальні громади змогли забезпечити виконання основних завдань бюджетної політики, зокрема щодо фінансування публічних послуг для мешканців, одночасно спрямовуючи кошти на підтримку Сил оборони, реалізацію заходів з територіальної оборони, допомогу внутрішньо переміщеним особам та ліквідацію наслідків збройної агресії рф. Проведене оцінювання фінансового стану громад дозволяє здійснювати загальну діагностику бюджетної політики на місцях, виявляти потребу в коригуванні фінансових пріоритетів та слугує важливим інструментом для ухвалення управлінських рішень. Результати цього оцінювання можуть бути використані органами місцевого самоврядування як у процесі формування бюджету, так і для визначення стратегічних напрямів розвитку місцевої бюджетної політики. Водночас залишається потреба в удосконаленні підходів до державної регіональної та бюджетної політики, зокрема в частині відновлення регіонів і впровадження ефективних механізмів підтримки територіальних громад, особливо тих, що розташовані у прифронтових зонах або зазнають безпосереднього впливу воєнних дій. Актуальним також залишається питання підвищення ефективності системи фінансового вирівнювання, що є запорукою зростання фінансової спроможності громад. Держава, як гарант соціально-економічних прав громадян, має забезпечити гідний рівень життя населення незалежно від їхнього місця проживання.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Міжнародне партнерство як напрямок підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні

Одним із дієвих способів залучення фінансових ресурсів для підтримки стійкості та розвитку територіальної громади є міжнародне партнерство. Такий формат співпраці вважається одним із найбільш розвинених у світі, оскільки базується на взаємній вигоді сторін. Із початком повномасштабного вторгнення Росії актуальність взаємодії українських громад з міжнародними партнерами суттєво зросла, насамперед у контексті гуманітарної, а подекуди й військової допомоги.

Однак у складних умовах війни більшість громад орієнтуються переважно на короткострокову підтримку, натомість питання формування довготривалих, стратегічних партнерських відносин часто залишається поза увагою. Це зумовлює необхідність глибшого дослідження чинників, що стримують розвиток повноцінного міжнародного партнерства українських громад, а також напрацювання практичних рекомендацій щодо розширення такої співпраці.

Методичні підходи до оцінювання партнерської спроможності територіальних громад в умовах децентралізації аналізували К. Кудак та В. Стойка. Вони запропонували здійснювати оцінку цієї спроможності в межах трьох взаємопов'язаних блоків: «ОТГ – громадський сектор», «ОТГ – бізнес», «ОТГ – влада». Залежно від результатів оцінки громади поділяються на ті, що мають низький, середній або високий рівень партнерської спроможності [40, с. 169].

Окрему увагу сутності поняття «партнерська спроможність» та чинникам, що її визначають, приділили у своєму дослідженні О. Чубарь і Ю. Траньович. Вони наголосили на важливості нематеріальних аспектів, таких як цілісність бачення розвитку громади, згуртованість її членів та їх зацікавленість у налагодженні партнерських відносин [41, с. 1175].

Партнерська діяльність територіальної громади має охоплювати не лише вирішення нагальних соціально-економічних проблем, але й активну позицію керівництва органів місцевого самоврядування щодо встановлення контактів з іншими суб'єктами - як українськими, так і міжнародними. Співпраця з ними відкриває громадам доступ до додаткових фінансових, технічних, організаційних ресурсів. Особливо актуальною така співпраця є у випадках реалізації масштабних, капіталомістких проєктів, що мають значення для регіонального розвитку - таких як будівництво мостів, відновлення критичної інфраструктури після обстрілів, капітальні ремонти освітніх чи медичних закладів.

Для ефективного залучення зовнішніх ресурсів громадам необхідно розвивати партнерську спроможність, яка передбачає:

- здатність до пошуку потенційних партнерів;
- налагодження конструктивної співпраці;
- побудову взаємодії на договірних засадах;
- об'єднання ресурсів;
- розподіл відповідальності за реалізацію спільних ініціатив.

Наявність такої спроможності значно підвищує шанси громади на реалізацію проєктів, що виходять за межі її власних можливостей, і водночас сприяє зростанню фінансової автономії та підвищенню якості життя мешканців.

Однак спроможність громади визначається не лише рівнем ресурсного забезпечення, а й такими ключовими характеристиками, як згуртованість її членів, взаємодовіра, здатність до самоорганізації та прагнення до розвитку [42, с. 33]. Ці характеристики мають бути притаманні всім суб'єктам

партнерства, оскільки без наявності довіри, взаєморозуміння та спільної мети досягнення позитивних результатів у реалізації проєктів стає практично неможливим.

У воєнний період особливої ваги набуває співпраця територіальних громад із міжнародними партнерами. Така взаємодія дозволяє громадам вийти на новий рівень реалізації спільних ініціатив із муніципалітетами інших країн, насамперед держав-членів Європейського Союзу. Зусилля іноземних партнерів часто спрямовані не лише на надання гуманітарної допомоги, а й на підтримку процесів відбудови інфраструктури, реінтеграції деокупованих територій, а також довготривалого соціально-економічного розвитку.

Показовим прикладом активізації міжнародного партнерства стало проведення на початку 2023 року Міжнародного саміту міст і регіонів, у якому взяли участь близько 250 представників муніципалітетів з понад 50 країн світу [43]. Більшість учасників саміту висловили готовність долучитися до процесу відбудови України, враховуючи як національні традиції, так і інноваційні підходи.

Зокрема, Люблінське воєводство (Польща) встановило партнерські зв'язки з Одеською, Рівненською, Тернопільською, Луганською, Львівською та Волинською областями. Місто Гданськ офіційно підтримує партнерство з українським Маріуполем і заявило про готовність брати участь у його відбудові. Представники муніципалітетів Данії та Франції також підтвердили зацікавленість у підтримці українських громад: у Данії кожне місто працює над допомогою деокупованим територіям, а Франція висловила готовність сприяти економічному зближенню України з ЄС.

Водночас нині іноземні партнери здебільшого сприймають українські громади як постраждалі об'єкти гуманітарної підтримки, а не як повноцінних рівноправних партнерів. Основний акцент з боку західних муніципалітетів наразі зроблено на наданні першочергової допомоги та відновленні базової інфраструктури з метою створення умов для повернення українців із-за кордону.

Проте стратегічною метою такої співпраці має стати не лише подолання наслідків війни, а й створення підґрунтя для сталого розвитку. У цьому контексті надзвичайно важливо, щоб взаємодія з іноземними партнерами була спрямована на:

залучення інвестицій;
розширення економічних зв'язків;
обмін досвідом у сфері підприємництва, муніципального управління, освіти та культури.

Така співпраця сприятиме підвищенню інституційної спроможності громад та адаптації їх до європейських практик управління.

Динаміку міжнародного партнерства територіальних громад України за останні три роки ілюструє рисунок 3.1.

Графік демонструє чітку тенденцію до зростання кількості укладених договорів - у 1,7 раза за аналізований період. Найактивнішими партнерами для українських громад залишаються муніципалітети Польщі - 556 договорів, Німеччини - 212, Угорщини - 128 та Румунії - 83. Ці дані підтверджують зростаючу зацікавленість іноземних партнерів у співпраці з Україною навіть у складних умовах воєнного стану.

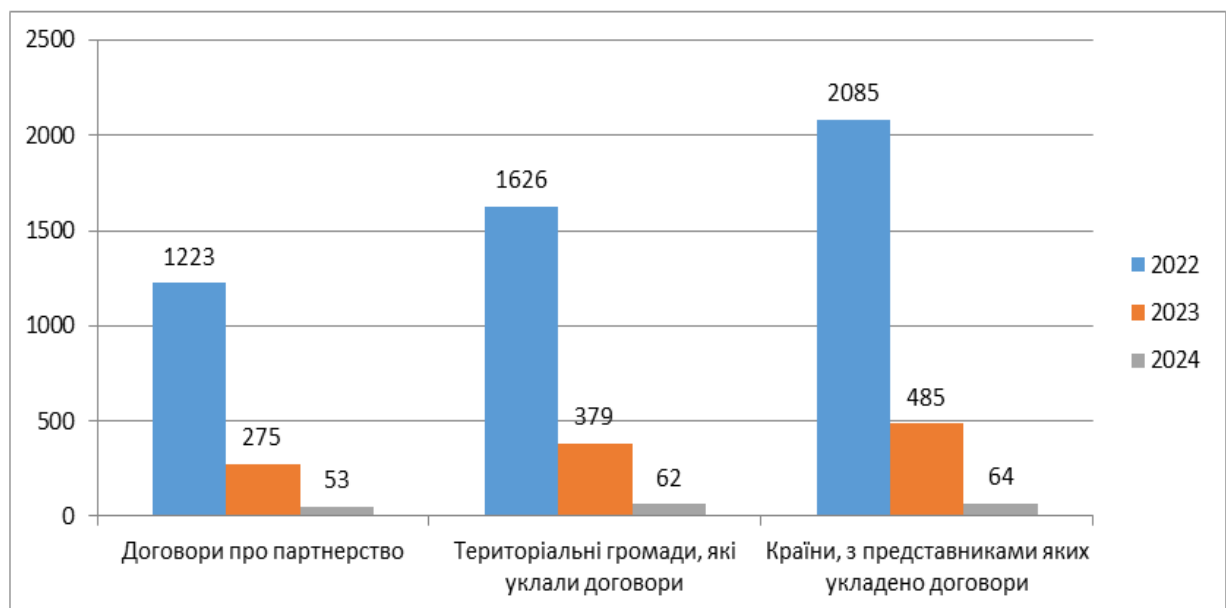


Рис. 3.1. Динаміка діяльності громад щодо міжнародного партнерства у 2022–2024 рр.* [44].

Проаналізувавши кількість укладених договорів у розрізі областей України можна побачити які громади уклали найбільше угод (табл. 3.1).

Аналіз даних таблиці свідчить, що найбільшу кількість договорів про міжнародне партнерство уклали громади Закарпатської, Львівської та Волинської областей. Натомість найменшу - територіальні громади, розташовані поблизу зони активних бойових дій, зокрема Харківської, Херсонської, Запорізької, Кіровоградської та Луганської областей. Це зумовлено об'єктивними безпековими чинниками, що обмежують можливості комунікації, реалізації спільних проєктів та залучення іноземних партнерів.

Важливим кроком до подальшого розширення міжнародного співробітництва стало прийняття у квітні 2024 року Закону України «Про міжнародне територіальне співробітництво України».

Таблиця 3.1

Кількість партнерських угод та громад, які їх уклали
за областями України за 2024 рік

Область	Кількість договорів	Кількість територіальних громад
Закарпатська	284	17
Львівська	283	28
Волинська	133	17
Київська	132	34
Одеська	127	36
Івано-Франківська	112	22
Тернопільська	107	22
Хмельницька	95	25
Чернівецька	93	18
Вінницька	86	21
Житомирська	79	21

Продовження табл. 3.1

Рівненська	64	12
Черкаська	59	19
Дніпропетровська	54	23
Полтавська	54	20
Чернігівська	52	14
Миколаївська	45	19
Сумська	43	14
місто Київ	39	29
Донецька	37	15
Харківська	32	17
Херсонська	29	15
Запорізька	27	16
Кіровоградська	14	8
Луганська	5	3

*Джерело: складено автором на підставі даних.

Цей нормативно-правовий акт закріпив основні засади організації міжнародної взаємодії на рівні громад, зокрема:

визначено види міжнародного територіального співробітництва (міжтериторіальне, транскордонне та транснаціональне);

окреслено повноваження суб'єктів міжнародного співробітництва;

встановлено джерела фінансування та принципи, на яких має ґрунтуватися така співпраця [45].

Законодавче регулювання процесу міжнародного партнерства створює правову основу для формування ефективної, прозорої та взаємовигідної взаємодії між українськими громадами та іноземними муніципалітетами.

Попри досягнутий прогрес, для забезпечення подальшого розвитку міжнародного співробітництва необхідно посилити низку ключових напрямів:

Підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, відповідальних за встановлення партнерських зв'язків, ведення переговорів, реалізацію проєктів і виконання договірних зобов'язань.

Покращення мовної підготовки, зокрема вивчення англійської мови представниками громади. Мовний бар'єр залишається суттєвою перешкодою

для ефективної комунікації та просування інтересів громади на міжнародному рівні.

Розробка чіткої стратегії міжнародного співробітництва, яка передбачає конкретні цілі, інструменти реалізації, строки, відповідальних виконавців та очікувані результати.

Таким чином, після початку повномасштабного вторгнення відбулося суттєве активізування міжнародного партнерства територіальних громад України. Водночас наразі така співпраця з боку іноземних муніципалітетів здебільшого зосереджена на наданні гуманітарної допомоги та відбудові зруйнованої інфраструктури. Це - важливий етап, однак надалі необхідно орієнтуватися на побудову довгострокових, структурованих та взаємовигідних відносин.

Для цього першочерговими умовами мають стати:

- формування професійної команди в громаді, здатної вести діалог на міжнародному рівні;
- посилення мовної та комунікативної спроможності;
- стратегічне планування співпраці з іноземними партнерами як інструменту економічного зростання, залучення інвестицій та євроінтеграції.

3.2. Шляхи зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

На основі аналізу проблем, що сповільнюють зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування, необхідно розробити конкретні шляхи їх подолання з урахуванням викликів воєнного часу та перспектив розвитку України в контексті євроінтеграції.

Дослідження сутності фінансової самодостатності територіальних громад, проведене О. Кириленко, виокремило ключові ознаки цієї категорії: самостійність і незалежність у прийнятті рішень щодо формування, розподілу

і використання власних фінансових ресурсів, а також достатність цих ресурсів для виконання як власних, так і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування [46, с. 76]. До умов забезпечення фінансової самодостатності вчена відносить, зокрема, посилення системи фінансового контролю, протидію корупції та розвиток співпраці між територіальними громадами.

Щодо оптимізації податкової політики місцевих бюджетів, А. Пелехатий підкреслює, що основними напрямками зміцнення фінансової спроможності громад є спрощення, оптимізація та підвищення прозорості податкової системи, забезпечення соціальної справедливості у податкових відносинах, а також підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів [47, с. 128].

Порівняльне історико-порівняльне дослідження М. Богучка-Фельчак і П. Ковальського, присвячене обсягу фінансового суверенітету, наданого Сілезькому воєводству у міжвоєнний період, показало, що реальні повноваження на місцевому рівні суттєво підвищували рівень фінансової незалежності територій [47, с. 322].

Реформа місцевого самоврядування в Україні демонструвала позитивні результати з початку впровадження, однак повномасштабне вторгнення Росії створило серйозні перешкоди для її успішного завершення. Бойові дії на сході, півночі та півдні країни призвели до загострення економічних і демографічних дисбалансів між регіонами, що також позначилось на фіскальних можливостях громад і негативно впливає на зміцнення їх фінансової бази.

Враховуючи ці обставини, вектор децентралізації повинен адаптуватися до неоднакових можливостей регіонів. Великі та економічно розвинуті території виявилися більш стійкими до руйнувань і можуть брати на себе більше повноважень, відновлювати інфраструктуру та зміцнювати фінансову незалежність. Натомість невеликі та постраждалі регіони не здатні самотійно відновлюватися, потребують додаткової підтримки з боку держави або більш спроможних громад.

Отже, в умовах воєнного часу місцеве самоврядування має функціонувати за принципом не лише децентралізації, а й певної централізації, що передбачає підтримку найбільш вразливих територій. Водночас кожна громада, враховуючи свої можливості, повинна шукати шляхи забезпечення якісних послуг для населення, відновлення інфраструктури, залучення інвестицій, оптимізації податкової бази та ефективного використання бюджетних коштів.

З огляду на це, доцільно окреслити основні фактори, що сприяють соціально-економічному розвитку територій, з метою формування дієвих стратегій зміцнення фінансової самостійності громад.

Одним із ключових факторів соціально-економічного розвитку територіальної громади є чисельність населення, яке проживає на її території. У багатонаселених регіонах, як правило, більший обсяг виробництва та споживання продукції, значно зростає податкова база, що розширює можливості громади щодо здійснення своєї діяльності. За результатами оцінки Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), чисельність населення, яке проживає і працює на певній території, є ключовим показником ефективності муніципалітетів. Так, в Україні регіони з більшою чисельністю населення ефективніше розпоряджалися коштами місцевих бюджетів, тоді як муніципалітети, які увійшли до нижніх 5% за індексом ефективності, мали чисельність населення меншу за 10 500 осіб [48, с. 354].

Дослідження впливу розміру територіальної громади на вартість надання послуг у різних країнах демонструє неоднозначні результати. Наприклад, у Новій Зеландії в результаті об'єднання громад було досягнуто економії постійних витрат на сферу послуг, зокрема, на водопостачання та водовідведення [48, с. 354]. За даними онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР, 39% представників міських громад вважали, що їхні органи влади ефективно виконують покладені на них повноваження, натомість серед сільських та селищних громад цей показник був нижчим і становив 28% та 33% відповідно.

У період воєнних дій та післявоєнного відновлення посилення фінансової спроможності громад потребує значного часу. Для цього громадам необхідна постійна підтримка у розвитку потенціалу в сферах управління фінансами, інвестиціями, стратегічного планування та інших ключових напрямках.

Наступним важливим фактором є фіскальна спроможність громади, що визначається обсягом власних джерел доходів, якими розпоряджається місцева влада. Чим більша кількість власних надходжень, тим більше можливостей інвестувати кошти у забезпечення життєвих потреб громади та її розвиток. Водночас дослідження ОЕСР свідчать, що залежність муніципалітетів від міжурядових цільових дотацій і трансфертів знижує їх здатність спрямовувати кошти на локальні потреби, що викликає зменшення мотивації для активного наповнення власного бюджету.

Для розширення бази власних надходжень необхідне розширення повноважень місцевої влади щодо встановлення ставок місцевих податків. Водночас, щоб уникнути зловживань і надмірного підвищення податкового навантаження, органам державної влади варто встановлювати верхні межі для таких ставок.

Також одним із ключових факторів фінансової незалежності територіальних громад є інвестиційний потенціал — здатність залучати інвестиційні ресурси для розвитку громади. При цьому органи місцевого самоврядування повинні управляти цими ресурсами продуктивно та відповідально, спрямовуючи їх перш за все на відбудову та відновлення територій.

За результатами дослідження ОЕСР 2021 року, лише 50% опитаних європейських громад, які подали заявки до Державного фонду регіонального розвитку, отримали фінансування, водночас 28% не змогли його отримати, а 22% були невпевнені в успіху [48, с. 360]. Основною причиною відмови було те, що муніципалітети повинні були забезпечити співфінансування проєктів, яке не завжди були спроможні гарантувати.

У зв'язку з цим державні органи України мають забезпечити рівні можливості для всіх органів місцевого самоврядування щодо доступу до державного інвестиційного фінансування, що є необхідним для відновлення територій і сприяння їхній стійкості в довгостроковій перспективі.

Крім того, надзвичайно важливою є розробка стратегічних планів розвитку територій та їхнє дотримання з мінімальними відхиленнями. При цьому органи місцевого самоврядування мають ставити реалістичні цілі із чіткими результативними показниками. За даними ОЕСР, лише 52% сільських громад країн ЄС змогли розробити реалістичну структуру стратегічного плану [48, с. 360]. Водночас наявність такого документа дозволяє підвищити ефективність взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання приватного сектору щодо необхідних заходів для досягнення цілей розвитку, що також підвищує довіру населення до місцевої влади.

Розробка стратегічних планів вимагає інвестицій у здатність громади аналізувати та обмінюватися даними щодо економічних, соціальних і демографічних показників, а також інших важливих аспектів.

Ще одним важливим чинником зміцнення фінансової незалежності громад є розширення співпраці як із іншими громадами в Україні, так і з міжнародними партнерами.

Особливо вигідною є співпраця між невеликими громадами, які часто стикаються з нестачею людських ресурсів та інфраструктурних можливостей. Така співпраця є особливо актуальною у сферах надання послуг, наприклад, у галузі охорони здоров'я, управління відходами тощо. Під час відбудови країни після війни продуктивна співпраця між громадами набуде особливого значення, адже деякі послуги зможуть надаватися громадами з менш пошкодженою інфраструктурою для підтримки тих територій, які постраждали найбільше.

Існує також низка інших факторів, що впливають на зміцнення фінансової бази територіальних громад. Значну роль відіграють досвід і навички місцевої влади, які застосовуються в процесі об'єднання громад.

Зокрема, це здатність усвідомлювати переваги такого механізму територіального управління, як співпраця, а також ефективно залучати і утримувати кваліфікований персонал.

Ще одним важливим фактором є довіра громадян до влади, що формує у них зацікавленість працювати на користь розвитку громади та підтримувати політику місцевого самоврядування. Крім того, на результати діяльності громад суттєво впливає їхнє географічне розташування, оскільки різні регіони мають різний рівень продуктивності, моделі зайнятості населення та економічну спеціалізацію.

Фінансова спроможність територіальних громад безпосередньо залежить від інституційної здатності органів місцевого самоврядування впливати на обсяг, динаміку та структуру бюджетних доходів. Надмірна залежність від трансфертів з державного бюджету знижує ефективність використання фінансових ресурсів, тоді як високий рівень власних надходжень у структурі доходів сприяє підвищенню прозорості та ефективності місцевих бюджетів, як свідчить досвід країн з розвиненою фіскальною децентралізацією. Делегування повноважень у сфері доходів дозволяє оптимізувати використання бюджетних ресурсів, оскільки місцева влада несе відповідальність як за наповнення бюджету, так і за раціональне використання коштів на забезпечення суспільних послуг.

Проте реалізація фіскальної децентралізації гальмується через значну економічну нерівність між регіонами та недостатню адміністративну і фінансову спроможність багатьох громад формувати власну дохідну базу, зокрема за рахунок податкових надходжень. У цьому контексті важливим є посилення інституційного потенціалу ОМС, що дозволяє забезпечити якісніше надання суспільних благ і враховувати реальні потреби мешканців. Інструментом активної участі громадян у процесі бюджетного планування є бюджет участі, який сприяє формуванню проєктів благоустрою відповідно до запитів населення, підвищує прозорість у використанні публічних коштів і зміцнює довіру до місцевої влади. Залучення жителів до процесу прийняття

рішень, зокрема через голосування за фінансування ініціатив, не лише забезпечує демократичність процедур, а й формує відповідальне ставлення до вибору пріоритетів розвитку громади. Встановлення фіскальних обмежень для бюджету участі (наприклад, у межах 1% бюджету розвитку та обмеження на вартість одного проєкту) дозволяє громаді раціонально підходити до розподілу коштів.

Економічна суть фінансової спроможності полягає в здатності громади формувати достатній обсяг доходів, який забезпечує покриття витрат на надання гарантованих законодавством суспільних послуг і відповідає загальнодержавним стандартам. Крім того, така спроможність створює умови для сталого соціально-економічного розвитку. Підвищення фінансової самостійності громад можливе через розширення фіскального потенціалу, зокрема завдяки ефективнішому адмініструванню місцевих податків і зборів, насамперед податку на майно. [49]

У країнах Європейського Союзу політика згуртованості є ключовою стратегією для розширення дохідної частини місцевих бюджетів, оскільки вона спрямована на подолання регіональних диспропорцій і стимулювання розвитку. В Україні ж регіональна політика носить імпліцитний характер - вона інтегрована в усі сфери галузевої політики й залежить від них, а не функціонує як самостійна система. Через централізований характер державного управління пріоритет протягом тривалого часу надавався фінансуванню з державного бюджету з урахуванням проблем регіонів, а не їхнього потенціалу розвитку. Натомість ефективна місцева автономія базується на усвідомленні громадами власних інтересів, які можуть не збігатися з інтересами інших територій або держави загалом, і саме ця самостійність є важливим чинником у зміцненні фінансових можливостей громад.

Разом з тим, реформи децентралізації, спрямовані на посилення інституційної, економічної та фінансової спроможності територіальних громад як базових адміністративних одиниць, водночас мали і зворотний

ефект - вони послабили ресурсний потенціал регіонального рівня. Це обмежило здатність регіональної влади впливати на процеси інтеграції та розвиток фінансового сектора в межах власної юрисдикції, що вимагає перегляду підходів до координації між рівнями влади й посилення ролі регіональної політики як окремого стратегічного напрямку.

На основі вищеописаного слід сформулювати конкретні шляхи зміцнення фінансової незалежності територіальних громад з урахуванням викликів воєнного часу та необхідності післявоєнного відновлення (рис. 3.2). Представлені на рисунку напрями зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування обов'язково повинні враховувати унікальні ситуації та можливості кожної територіальної громади, які можуть відрізнятися залежно від близькості до зони бойових дій, особливостей географічного розташування регіону, стану інфраструктури та інших чинників.

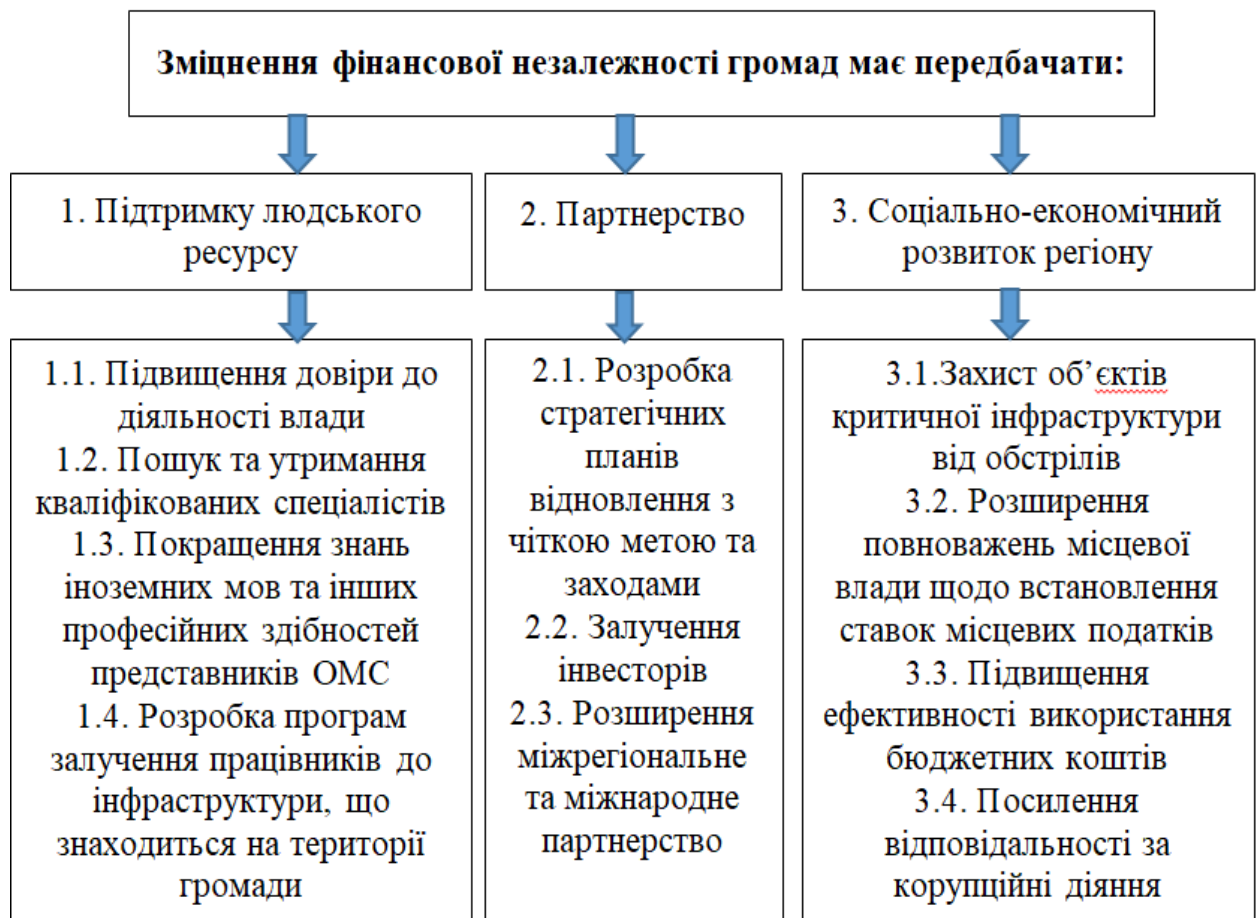


Рис. 3.2. Напрями зміцнення фінансової незалежності ОМС

Проте всі ці напрямки, незалежно від конкретної ситуації та ступеня впливу бойових дій на територію громади, мають бути враховані місцевою владою та максимально впроваджуватися на практиці. Це дозволить ефективно підтримати громаду в процесі післявоєнного відновлення та закласти міцні підвалини для довгострокової фінансової стійкості.

ВИСНОВКИ

У роботі досліджено проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та запропоновано напрями його покращення.

1. Встановлено, що основною метою діяльності місцевого самоврядування є забезпечення громадян високоякісними необхідними послугами та створення умов для соціально-економічного розвитку території. Проаналізовано наслідки бойових дій на території України, зокрема зростання нерівності між регіонами, що проявляється у демографічних дисбалансах: частина населення покидає небезпечні території й переміщується в інші регіони. Території, розташовані близько до зони бойових дій, мають обмежені можливості підтримувати виробництво та забезпечувати життєдіяльність регіону.

Сформульовано заходи, які доцільно застосовувати органам місцевого самоврядування залежно від віддаленості території від зони бойових дій, поділяючи регіони на три групи: прифронтові, центральні та тиллові. До основних заходів належать:

- відбудова знищених підприємств, критичної та соціальної інфраструктури;
- стимулювання започаткування бізнесу внутрішньо переміщеними особами;
- сприяння переміщенню підприємств із окупованих та прифронтових територій та допомога у запуску бізнесу на більш безпечних територіях;
- цифровізація соціальних послуг;
- розвиток туризму.

Встановлено, що окремі підходи до формування регіональної політики є універсальними й можуть застосовуватися як для прифронтових, так і для тиллових територій, зокрема цифровізація соціальних послуг.

2. Обґрунтовано необхідність надання місцевій владі достатніх повноважень для ефективного управління системою оподаткування на відповідній території. Це сприятиме збільшенню надходжень до місцевих бюджетів, що дозволить ОМС повноцінно виконувати свої функції.

Проаналізовано класифікацію напрямів витрачання коштів місцевих бюджетів за такими ознаками:

- бюджетні функції,
- бюджетні програми,
- відомства,
- економічна характеристика видатків.

Доведено, що в умовах правового режиму воєнного стану органи місцевого самоврядування повинні спрямовувати кошти насамперед на захист громадян та відновлення територій.

3. Наслідки тривалої політики централізації влади проявляються у залежності територій від центральної влади щодо повноважень і фінансів, зниженні інвестиційної привабливості регіонів, деградації інфраструктури сільської місцевості, низькій якості надання публічних послуг та падінні рівня довіри населення до влади. В ході реформи децентралізації було проведено реорганізацію органів місцевого самоврядування шляхом їх укрупнення та зменшення кількості: кількість територіальних громад скоротилася в 7,6 разів — з 11 250 до 1 469, а районів — у 3,6 разів, з 490 до 136. Проте багато громад досі перебувають у стані реорганізації. Встановлено, що впровадження заходів, визначених у Дорожній карті реформи децентралізації, розробленій Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури, таких як підвищення ефективності адміністрування місцевих податків, наладження місцевих запозичень та розширення міжнародного співробітництва, сприятиме зміцненню фінансової незалежності територіальних громад. Водночас важливо враховувати збільшення різниці у потенціалах розвитку різних громад у період війни, своєчасно ідентифікуючи депресивні регіони та розробляючи плани їх соціально-економічного відновлення.

4. Аналіз доходів місцевих бюджетів показав, що основну їх частку, близько 60%, складають податкові надходження, при цьому значну роль відіграє податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), який у період 2020–2023 років становив від 65,7% до 73% цих надходжень. Водночас пандемія COVID-19 та повномасштабне вторгнення росії суттєво вплинули на зниження ділової активності в більшості регіонів України, що призвело до зменшення надходжень від ПДФО та податку на прибуток. Водночас у 2022 році надходження від ПДФО зросли, зокрема через збільшення заробітної плати військовослужбовців. Значну частку доходів місцевих бюджетів - від 25% до 34% - складають міжбюджетні трансферти, що свідчить про високий рівень дотаційності місцевої влади та знижує її стимул отримувати власні надходження. Аналіз видатків місцевих бюджетів за 2020–2023 роки демонструє, що до початку повномасштабного вторгнення найбільшу частку займали видатки на освіту (41,7%) та економічну діяльність (18,8%), тоді як з 2022 року пріоритетом у витрачанні коштів стали оборона, громадський порядок, соціальний захист та соціальне забезпечення. Враховуючи це, обґрунтовано, що для зміцнення фінансової незалежності місцевої влади необхідно шукати шляхи залучення інвестицій, зокрема від іноземних партнерів, задля відновлення економіки та соціальної інфраструктури у постраждалих регіонах, а також посилювати контроль за ефективністю використання бюджетних коштів.

5. Аналіз оцінки фінансової спроможності громад показав, що найвищі показники мають великі міста та громади, розташовані далі від зони бойових дій. В 2024 році 495 громад, що становить 34,4% від загальної кількості, досягли високого рівня спроможності, що свідчить про загальне покращення показників порівняно з 2021 роком. При цьому 40% громад із високим рівнем спроможності належать до міського типу, тоді як 53% громад із критичним рівнем — до сільських, що підкреслює залежність фінансової спроможності від типу місцевості. Порівняння різних методик оцінки спроможності громад виявило їхні недоліки та дозволило запропонувати шляхи удосконалення,

зокрема включення до індексу податкоспроможності таких основних доходів місцевих бюджетів, як рентна плата за спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення, акцизний податок на вироблене та ввезене пальне тощо, а також доповнення критеріїв оцінки показником ефективності використання земель, що перебувають у розпорядженні громади. Це дозволить проводити більш якісну оцінку фінансової спроможності територіальних громад.

6. Результати дослідження засвідчують, що в умовах воєнного стану представникам територіальних громад необхідно зосередитися на розвитку довгострокових партнерських відносин, які мають на меті не лише отримання допомоги в критичний для України період, а й забезпечення сталого розвитку громад у майбутньому. Аналіз динаміки міжнародного партнерства в період 2022–2024 років продемонстрував стрімке зростання, зокрема кількість укладених договорів збільшилася у 1,7 разів. Визначено ключові напрями подальшого розвитку міжнародного співробітництва, серед яких: підвищення професійного рівня кадрів, опанування англійської мови представниками громад та розробка чіткої, обґрунтованої стратегії співпраці. Реалізація цих заходів сприятиме формуванню ефективного та взаємовигідного партнерства територіальних громад на довгострокову перспективу.

7. Аналіз проблемних аспектів, з якими стикаються громади у воєнний період, дозволив виокремити ключові чинники, що впливають на зміцнення їх фінансової незалежності, серед яких: чисельність населення, що проживає на території громади, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування, рівень стратегічного планування, досвід і професійні навички керівництва, а також географічне розташування. На основі цього було сформульовано напрями зміцнення фінансової незалежності територіальних громад, які поділено на три основні групи: підтримка людського ресурсу (включаючи підвищення довіри до влади, розвиток професійної компетентності працівників громад, а також мотивацію населення до участі у розвитку регіону), розвиток партнерства (зокрема залучення інвесторів і

розширення міжнародного співробітництва) та забезпечення соціально-економічного розвитку регіону (через захист критичної інфраструктури, розширення податкових повноважень місцевої влади й зниження рівня корупції). Реалізація цих підходів сприятиме підвищенню фінансової стійкості громад та прискоренню процесу їх післявоєнного відновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 02.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 08.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Биков О. М., Самань В. В. Функціонування місцевого самоврядування в Україні у період правового режиму воєнного стан. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 108–121
4. Пирога І.С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. № 77. С. 117–123
5. Бороденко Т. Місцеві бюджети як основа фінансової бази органів місцевого самоврядування. *International scientific journal «Grail of Science»*. 2023. № 24. С. 72–79.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою : Проект Закону від 04.11.2021 р. № 6282. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/28237>
8. Розмежування та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування. Про проєкт Концепції. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/rozmezhuвання-ta-rozpodil-povnovazhen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-interv-yu-z-avtoramy-proyektu-kontseptsiyi/>

9. Бюджетний кодекс України : кодекс України від 08.07.2020 р. № 2456-VI. Дата оновлення: 18.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
10. Крутько М. Актуальні проблеми формування доходів місцевих бюджетів: правові аспекти та шляхи вирішення. *Юридичний вісник*. 2021. № 6. С. 89–95.
11. Пилипенко Я. Формування та виконання місцевих бюджетів в умовах війни. *Економіка та суспільство*. 2023. 54. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-54-46>
12. Радіонов Ю. Формування і виконання державного та місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. № 53. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-53-55>
13. Sitek P. The idea of the local government's the autonomy and financial independence. URL: https://www.researchgate.net/publication/282076781_The_idea_of_the_local_government's_the_autonomy_and_financial_independence
14. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. Дата оновлення: 30.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text>
15. Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. № 590. Дата оновлення: 06.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>
16. Chuluunbaatar A., Nadmid B., Budjav B., Wong W. Modeling method of local financial dependence: Evidence from Mongolia. *Heliyon*. 2024. Vol. 10(16). URL: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e36068>
17. Hock E. S., Scope A., Booth A. Examining research systems and models for local government: a systematic review. *Evidence & Policy*. 2023. Vol. 20(4). P. 531–556.
18. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалено розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

19. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. Дата оновлення: 12.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

20. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 16.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

21. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 18.07.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

22. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

23. Про утворення та ліквідацію районів : Закон України від 17.07.2020 р. № 807-IX. Дата оновлення: 23.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

24. Результати аналітичного дослідження щодо приведення системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування у відповідність із системою адміністративно-територіального устрою. URL: <https://mtu.gov.ua/content/administrativnoteritorialniy-ustriy.html>

25. Реформа децентралізації Дорожня карта. URL: <https://mtu.gov.ua/content/reforma-decentralizacii-dorozhnya-karta.html>

26. Янковський В. А., Шендригоренко М. Т. Доходи місцевих бюджетів в Україні: сутнісна складова та сучасний стан у рамках реформи бюджетної децентралізації. *Бізнесінформ*. 2020. № 11. С. 331–337.

27. Інформація про виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками за 2020–2024 роки. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

28. Скрипник Г., Якименко В. Місцеві бюджети: сучасний стан та особливості формування. *Економіка та суспільство*. 2024. № 61. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-61-155>

29. Показники виконання місцевих за доходами за 2020–2024 роки.
URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ>
30. Онищук І. Аналіз місцевих бюджетів за 2023 рік. URL: <https://hromady.org/analiz-miscevix-byudzhativ-za-2023-rik/>
31. Петрушенко Ю. М. Фінансова політика місцевого розвитку : монографія / Ю. М. Петрушенко, В. Т. Венцель, А. В. Височина. Суми : Сумський державний університет, 2020. 380 с.
32. Методика формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34). Дата оновлення: 16.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
33. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. URL: <https://decentralization.ua/news/17881>
34. Казюк Я. М., Венцель В. Т. Фінансова спроможність територіальних громад як основний елемент у забезпеченні реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2024. № 1(88). С. 357–364.
35. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2024 року <https://decentralization.ua/news/19455>
36. Фінансова спроможність громад Тернопільщини: експерти склали рейтинг. URL: <https://suspilne.media/ternopil/761491-finansova-spromoznist-gromad-ternopilsini-eksperti-sklali-rejting/>
37. Методичні рекомендації щодо оцінки фінансової спроможності територіальних громад (проект). https://decentralization.ua/uploads/library/file/751/0._%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf

38. Лазарєва О. В. Ефективність використання землі. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2020. № 1(75). С. 27–33.

39. Порівняльний аналіз фінансової спроможності територіальних громад (на основі показників 2021 та 2023 років). URL: <https://decentralization.ua/news/18171>

40. Кудак К., Стойка В. Методичні підходи оцінювання партнерської спроможності територіальних громад в умовах децентралізації. *Економічний простір*. 2022. № 181. С. 168–171.

41. Чубарь О.Г., Траньович Ю.П. Громада, спроможна до партнерства: сутність і критерії ідентифікації. *Cognum Publishing House, London, United Kingdom*. 2021. № 1. С.1170–1177.

42. Успішна територіальна громада: будуємо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Харків : Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.

43. Міжнародний саміт міст і регіонів об'єднав муніципалітети з понад 50 країн світу. URL: <https://decentralization.ua/news/16440>

44. Досвід та географія міжнародного співробітництва територіальних громад України. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1361/%D0%9F%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%BE_%D0%9E%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE._%D0%94%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D0%B4_%D1%82%D0%B0_%D0%B3%D0%B5%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F_%D0%BC%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%96%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4.pdf

45. Про міжнародне територіальне співробітництво України : Закон України від 24.04.2024 року № 3668-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text>

46. Кириленко О. Фінансова самодостатність територіальних громад: сутність та умови забезпечення. *Світ фінансів*. 2022. Вип. 4(73). С.68–80

47. Bogucka-Felczak M., Kowalski P. Financial sovereignty of autonomous territories in 20th century central and eastern europe. *Historia Constitucional*. 2022. No. 23. С. 294–323.

48. Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління. Paris: OECD Publishing, 2023. 367 с.

49. Smoke P. J. Improving subnational government development finance in emerging and developing economies: Toward a strategic approach. ADBI Working Paper Series No. 921. 2019. Asian Development Bank Institute (ADBI), Tokyo. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/222688/1/1066598177.pdf>

50. Зміна рівня фінансової спроможності територіальних громад Одеської області за підсумками 2023 року в порівнянні з 2021 роком <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1423/%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0.pdf>

ДОДАТКИ

Додаток А

Зміна рівня фінансової спроможності територіальних громад Одеської області за підсумками 2023 року в порівнянні з 2021 роком [50]

Назва територіальної громади	2021 рік		2023 рік		Зміна (+/-)
	сума балів	рівень фінансової спроможності	сума балів	рівень фінансової спроможності	
Теплодарська	-6	критичний	8	оптимальний	↑ 14
Стрюківська	-3	низький	8	оптимальний	↑ 11
Маразліївська	-5	критичний	5	оптимальний	↑ 10
Старокозацька	-2	низький	8	оптимальний	↑ 10
Долинська	-6	критичний	4	задовільний	↑ 10
Сергіївська	4	задовільний	14	високий	↑ 10
Тузлівська	-4	низький	5	оптимальний	↑ 9
Петровірівська	4	задовільний	13	високий	↑ 9
Дивізійська	-5	критичний	4	задовільний	↑ 9
Плахтіївська	-2	низький	7	оптимальний	↑ 9
Цебриківська	-4	низький	4	задовільний	↑ 8
Окнянська	9	оптимальний	17	високий	↑ 8
Чогодарівська	5	оптимальний	13	високий	↑ 8
Ананьївська	6	оптимальний	14	високий	↑ 8
Миколаївська	0	низький	8	оптимальний	↑ 8
Петропавлівська	-9	критичний	-1	низький	↑ 8
Суворовська	0	низький	8	оптимальний	↑ 8
Болградська	7	оптимальний	14	високий	↑ 7
Захарівська	9	оптимальний	16	високий	↑ 7
Бородінська	1	задовільний	7	оптимальний	↑ 6
Кароліно-Бугазька	6	оптимальний	12	високий	↑ 6
Кодимська	3	задовільний	9	оптимальний	↑ 6
Саратська	9	оптимальний	15	високий	↑ 6
Тарутинська	6	оптимальний	12	високий	↑ 6
Коноплянська	3	задовільний	8	оптимальний	↑ 5
Куяльницька	10	високий	15	високий	↑ 5
Маяківська	5	оптимальний	10	високий	↑ 5
Новоборисівська	11	високий	16	високий	↑ 5
Курісовська	-4	низький	1	задовільний	↑ 5
Піщанська	-4	низький	1	задовільний	↑ 5
Степанівська	10	високий	15	високий	↑ 5
Успенівська	2	задовільний	7	оптимальний	↑ 5
Красносільська	12	високий	16	високий	↑ 4
Розквітівська	5	оптимальний	9	оптимальний	↑ 4
Затишанська	13	високий	17	високий	↑ 4
Дальницька	6	оптимальний	10	високий	↑ 4
Василівська	1	задовільний	5	оптимальний	↑ 4

Вигодянська	2	задовільний	6	оптимальний	↑ 4
Кубейська	-5	критичний	-1	низький	↑ 4
Ренійська	10	високий	14	високий	↑ 4
Слобідська	5	оптимальний	9	оптимальний	↑ 4
Теплицька	6	оптимальний	10	високий	↑ 4
Любашівська	8	оптимальний	11	високий	↑ 3
Великопосківська	5	оптимальний	8	оптимальний	↑ 3
Городненська	-3	низький	0	низький	↑ 3
Доброславська	13	високий	16	високий	↑ 3
Павлівська	8	оптимальний	11	високий	↑ 3
Подільська	12	високий	15	високий	↑ 3
Роздільнянська	9	оптимальний	12	високий	↑ 3
Старомаяківська	5	оптимальний	8	оптимальний	↑ 3

Назва територіальної громади	2021 рік		2023 рік		Зміна (+/-)
	сума балів	рівень фінансової спроможності	сума балів	рівень фінансової спроможності	
Фонтанська	13	високий	16	високий	↑ 3
Балтська	13	високий	15	високий	↑ 2
Таїровська	16	високий	18	високий	↑ 2
Зеленогірська	4	задовільний	6	оптимальний	↑ 2
Андрієво-Іванівська	5	оптимальний	7	оптимальний	↑ 2
Іванівська	10	високий	12	високий	↑ 2
Арцизька	10	високий	12	високий	↑ 2
Білгород-Дністровська	13	високий	15	високий	↑ 2
Великодолинська	10	високий	12	високий	↑ 2
Ізмаїльська	17	високий	19	високий	↑ 2
Раухівська	0	низький	2	задовільний	↑ 2
Саф'янівська	2	задовільний	4	задовільний	↑ 2
Авангардівська	18	високий	19	високий	↑ 1
Новокальчевська	12	високий	12	високий	○ 0
Ширяївська	1	задовільний	1	задовільний	○ 0
Березівська	16	високий	16	високий	○ 0
Лиманська	2	задовільний	2	задовільний	○ 0
Мологівська	0	низький	0	низький	○ 0
Великобуялицька	1	задовільний	1	задовільний	○ 0
Дачненська	15	високий	15	високий	○ 0
Савранська	4	задовільний	4	задовільний	○ 0
Великомихайлівська	10	високий	9	оптимальний	↓ -1

Знам'янська	2	задовільний	1	задовільний	↓ -1
Кілійська	1	задовільний	0	низький	↓ -1
Визирська	16	високий	15	високий	↓ -1
Криничненська	-1	низький	-2	низький	↓ -1
Лиманська	0	низький	-1	низький	↓ -1
Усатівська	18	високий	17	високий	↓ -1
Чорноморська	19	високий	18	високий	↓ -1
Южненська	19	високий	18	високий	↓ -1
Великодальницька	1	задовільний	-1	низький	↓ -2
Кулевчанська	7	оптимальний	5	оптимальний	↓ -2
Нерубайська	20	високий	18	високий	↓ -2
Одеська	17	високий	15	високий	↓ -2
Татарбунарська	9	оптимальний	7	оптимальний	↓ -2
Яськівська	1	задовільний	-2	низький	↓ -3
Вилківська	5	оптимальний	2	задовільний	↓ -3
Чорноморська	16	високий	13	високий	↓ -3
Шабівська	12	високий	8	оптимальний	↓ -4
Біляївська	15	високий	10	високий	↓ -5
Овідіопольська	16	високий	9	оптимальний	↓ -7