МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ
ІНСТИТУТ ім. Ю. М. ПОТЕБНІ
Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів
(повна назва кафедри)

Кваліфікаційна робота(проєкт)

магістра
(рівень вищої освіти)

на тему Фінансове забезпечення місцевих бюджетів в контексті фінансової стійкості

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0724-удмф
спеціальності 072 Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок
(код і назва спеціальності)
спеціалізації _____
(код і назва спеціалізації)
освітньої програми Управління державними та місцевими фінансами
(назва освітньої програми)
О. О. Москалець
(ініціали та прізвище)

Керівник доц., к.е.н., доц. Оглобліна В.О.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)
Рецензент_____
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя
2025

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю. М. Потебні
Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок
(код та назва)
Спеціалізація _____
(код та назва)
Освітня програма Управління державними та місцевими фінансами

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри_____
«_____»_____20____року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ (ПРОЄКТ)СТУДЕНТОВІ (СТУДЕНТЦІ)
Москальцю Олексію Олександровичу
(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) Фінансове забезпечення місцевих бюджетів в контексті фінансової стійкості
керівник роботи Оглобліна В. О., к.е.н., доц.
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)
затверджені наказом ЗНУ №318-с від «27» лютого 2025 року
Строк подання студентом роботи 24 листопада 2025 р.
2. Вихідні дані до роботи є офіційні статистичні матеріали Держстату України, дані бюджетної звітності Оріхівської міської територіальної громади
3. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Теоретико-методологічні засади фінансового забезпечення місцевих бюджетів у контексті фінансової стійкості. 2. Оцінювання фінансового забезпечення та фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської територіальної громади. 3. Удосконалення механізмів фінансового забезпечення місцевих бюджетів з метою зміцнення їх фінансової стійкості.
4. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) Місце місцевих бюджетів у системі публічних фінансів України. Концептуальна модель критеріїв фінансової стійкості місцевого бюджету. Ієрархія нормативно-правового та інституційного забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в Україні. Концептуальна модель зміцнення фінансової стійкості місцевого бюджету в умовах фінансової децентралізації та воєнно-післявоєнної відбудови.

5. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	доцент, к.е.н., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів Оглобліна В.О.	17.09	17.09
2	доцент, к.е.н., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів Оглобліна В.О.	19.10	19.10
3	доцент, к.е.н., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів Оглобліна В.О.	29.10	29.10

6. Дата видачі завдання_____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Призначення наукових керівників. Затвердження тем дипломних робіт	*27.02.2025*	
2	Напрацювання теоретичного матеріалу: дослідження сутності об’єкту та предмету дослідження, критичний аналіз існуючих методологічних засад, вибір та обґрунтування напрямку проведення дослідження	*29.10.2025*	
3	Апробація результатів на Міжнародних та Всеукраїнських конференціях	*3.11.2025*	
4	Розробка економіко-математичного забезпечення основних елементів концептуального підходу	*10.11.2025*	
5	Збір та систематизація статистичного та нормативного матеріалу дослідження.	*17.11.2025*	
6	Узагальнення отриманих результатів. Оформлення роботи	*30.11.2025*	
7	Надання роботи до рецензії. Нормоконтроль	*24.11.2025*	
8	Прилюдний захист дипломної роботи на засіданні ЕК	*17.12.2024*	

Студент _____ О. О. Москалець
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проєкту) _____ В.О. Оглобліна
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ _____
(підпис) (ініціали та прізвище

АНОТАЦІЯ

Москалець О. О. Фінансове забезпечення місцевих бюджетів в контексті фінансової стійкості

Кваліфікаційна випускна робота для здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 072 Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок, науковий керівник В. О. Оглобліна. Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю. М. Потебні ЗНУ, кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, 2025.

Магістерська робота присвячена розробці теоретико-методичних підходів та практичних рекомендацій щодо зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів шляхом удосконалення механізмів їх фінансового забезпечення.

В роботі досліджено теоретико-методологічні підходи до визначення сутності фінансового забезпечення місцевих бюджетів та їх фінансової стійкості в умовах фінансової децентралізації; розроблено методичний підхід до оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів з урахуванням специфіки воєнного стану; проаналізовано динаміку, структуру та особливості фінансового забезпечення місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади Запорізької області; оцінено рівень фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади на основі системи кількісних і якісних показників та ідентифіковано основні бюджетні ризики й дисбаланси; обґрунтовано напрями та розроблено практичні рекомендації щодо підвищення фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади.

Ключові слова: МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ, ФІНАНСОВА СТІЙКІСТЬ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ, ПІСЛЯВОЄННА ВІДБУДОВА

SUMMARY

Moskalets O. O. Financial support of local budgets in the context of financial sustainability

Qualifying final work for obtaining a master's degree in the specialty 072 Finance, banking, insurance and stock market, scientific supervisor V. O. Ogloblina. Engineering Educational and Scientific Institute named after Yu. M. Potebnia ZNU, Department of Information Economics, Entrepreneurship and Finance, 2025.

The master's work is devoted to the development of theoretical and methodological approaches and practical recommendations for strengthening the financial stability of local budgets by improving the mechanisms of their financial support.

The work investigates theoretical and methodological approaches to determining the essence of the financial support of local budgets and their financial sustainability in the context of financial decentralization; a methodological approach to assessing the financial sustainability of local budgets, taking into account the specifics of martial law, is developed; the dynamics, structure and features of the financial provision of the local budget of the Orikhiv city territorial community of Zaporizhia region were analyzed; the level of financial sustainability of the local budget of the Orikhiv city territorial community was assessed based on a system of quantitative and qualitative indicators and the main budgetary risks and imbalances were identified; directions were substantiated and practical recommendations were developed for increasing the financial sustainability of the local budget of the Orikhiv city territorial community.

Keywords: LOCAL BUDGETS, FINANCIAL SUSTAINABILITY, TERRITORIAL COMMUNITY, FINANCIAL SECURITY, BUDGET DECENTRALIZATION, INTERBUDGET TRANSFERS, POST-WAR RECONSTRUCTION

ЗМІСТ

ВСТУП…… 8
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ …….. 11
1.1. Місцеві бюджети в системі публічних фінансів: сутність, функції та роль у забезпеченні розвитку територіальних громад …….. 11
1.2. Поняття, критерії та показники фінансової стійкості місцевих бюджетів ……. 18
1.3. Нормативно-правове та інституційне забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в Україні ……. 23
1.4. Висновки до розділу 1…….. 32
РОЗДІЛ 2. ОЦІНЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ ОРІХІВСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ…… 35
2.1. Соціально-економічна характеристика Оріхівської територіальної громади та організація її бюджетної системи …… 35
2.2. Аналіз доходів, видатків і результатів виконання місцевого бюджету Оріхівської територіальної громади …… 40
2.3. Оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету на основі системи показників та виявлення ключових ризиків і загроз…….. 45
2.4. Висновки до розділу 2…….. 51
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ З МЕТОЮ ЗМІЦНЕННЯ ЇХ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ…….. 54
3.1. Концептуальна модель механізму фінансового забезпечення повоєнного відновлення територіальної громади…… 54

3.2. Розробка та аналіз сценаріїв формування доходної бази і оптимізації видаткової частини місцевого бюджету Оріхівської територіальної громади ……. 60

3.3. Практичні рекомендації щодо вдосконалення інструментів фінансового забезпечення місцевих бюджетів та оцінка економічного ефекту впровадження……. 67

3.4. Висновки до розділу 3……... 74

ВИСНОВКИ…… 76

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…….. 78

ВСТУП

Наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників присвячені питанням бюджетної децентралізації, формування дохідної бази місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, управління борговими зобов'язаннями, оцінювання фінансової спроможності та стійкості бюджетів територіальних громад. Разом із тим, недостатньо розробленими залишаються питання комплексного оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів з урахуванням воєнних ризиків і завдань післявоєнного відновлення, а також практичні підходи до моделювання сценаріїв зміцнення фінансової стійкості на основі удосконалення механізмів фінансового забезпечення конкретних громад. Це зумовлює доцільність проведення даного дослідження, результати якого можуть бути використані для підвищення ефективності управління місцевими фінансами та забезпечення стійкого розвитку територій України.

Метою магістерської роботи є розроблення теоретико-методичних підходів та практичних рекомендацій щодо зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів шляхом удосконалення механізмів їх фінансового забезпечення.

У роботі вирішено такі основні *завдання* дослідження:

– досліджено теоретико-методологічні підходи до визначення сутності фінансового забезпечення місцевих бюджетів та їх фінансової стійкості в умовах фінансової децентралізації;

– розроблено методичний підхід до оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів з урахуванням специфіки воєнного стану;

– проаналізовано динаміку, структуру та особливості фінансового забезпечення місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади Запорізької області;

– оцінено рівень фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади на основі системи кількісних і якісних показників та ідентифіковано основні бюджетні ризики й дисбаланси;

– обґрунтовано напрями та розроблено практичні рекомендації щодо підвищення фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади.

Об'єктом дослідження є процес фінансового забезпечення місцевих бюджетів в Україні в умовах фінансової децентралізації, воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Предметом дослідження є теоретико-методичні засади, механізми, інструменти та показники забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Методологічною основою роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Для уточнення сутності фінансового забезпечення місцевих бюджетів та фінансової стійкості використано діалектичний метод, методи аналізу й синтезу, індукції та дедукції, порівняння та узагальнення. Для оцінювання динаміки й структури дохідної та видаткової частин місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади застосовано економіко-статистичні методи, зокрема аналіз динамічних рядів, структурний та трендовий аналіз. Для кількісної оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету використано методи коефіцієнтного й індексного аналізу, елементи економіко-математичного моделювання, розрахунок інтегральних показників. Графічний метод застосовано для візуалізації результатів дослідження, а метод сценарного аналізу – для обґрунтування варіантів зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів у середньостроковій перспективі.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в удосконаленні теоретико-методичних підходів до оцінювання та забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації та воєнно-післявоєнних трансформацій. Зокрема:

– удосконалено методичний підхід до оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів через систему індикаторів, згрупованих за блоками «дохідна стійкість», «видаткова гнучкість», «боргове навантаження» та «бюджетна збалансованість», що дозволяє комплексно оцінити фінансову позицію територіальної громади;

– набули подальшого розвитку практичні рекомендації щодо посилення фінансової стійкості місцевих бюджетів, які базуються на результатах сценарного аналізу розвитку Оріхівської міської територіальної громади та враховують можливості розширення власної дохідної бази, оптимізації видаткових програм і підвищення ефективності міжбюджетних відносин.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить близько 78 сторінок друкованого тексту, у тому числі 12 таблиць, 4 рисунків. Список використаних джерел налічує 44 найменування.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ

1.1. Місцеві бюджети в системі публічних фінансів: сутність, функції та роль у забезпеченні розвитку територіальних громад

Розбудова сучасної моделі публічних фінансів України відбувається в умовах одночасного воєнного тиску та необхідності відновлення країни. У цих умовах місцеві бюджети стають ключовим інструментом фінансового забезпечення базових публічних послуг, модернізації інфраструктури та підвищення стійкості територіальних громад. В українській та зарубіжній літературі публічні фінанси розглядаються як система фінансових відносин, пов’язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів коштів держави та місцевого самоврядування на засадах публічного інтересу [1]. Саме в цьому контексті місцеві бюджети виступають складовою фінансової основи місцевого самоврядування й водночас важливим елементом бюджетної системи.

Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджетна система країни охоплює державний бюджет та місцеві бюджети, побудовані з урахуванням державного й адміністративно-територіального устрою. До місцевих належать бюджети Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети територіальних громад міст, селищ та сіл. Структуру й принципи функціонування цієї системи, а також особливості міжбюджетних відносин визначає розділ І та розділ ІІІ Бюджетного кодексу [2].

У підходах сучасних українських дослідників публічні фінанси трактуються як інтегрована система державних і місцевих фінансів, які реалізують єдині цілі соціально-економічного розвитку, але на різних рівнях

управління. Дяченко обґрунтовує, що місцеві фінанси мають розглядатися не як додаток до державних, а як рівноправна підсистема публічних фінансів, яка забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення на рівні громад [1].

Чисельно система місцевих бюджетів України є розгалуженою: за даними державного порталу «Відкритий бюджет», станом на 2024 р. в Україні функціонує 25 обласних бюджетів, 136 районних бюджетів та понад 1400 бюджетів територіальних громад, більшість з яких мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Це зумовлює необхідність чіткого окреслення їхньої ролі в перерозподілі національних фінансових ресурсів.

З огляду на функціональне призначення доцільно порівняти державний та місцеві бюджети як складові публічних фінансів (табл. 1.1).

Таблиця 1.1 – Порівняльна характеристика державного та місцевих бюджетів у системі публічних фінансів України

Ознака	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Рівень управління	Центральний (загальнодержавний)	Регіональний, субрегіональний, базовий рівень територіальних громад
Основна мета	Забезпечення загальнонаціональних функцій держави, макроекономічна стабілізація, оборона, загальнодержавні програми	Фінансування публічних послуг місцевого значення, розвиток території, локальна інфраструктура
Джерела доходів	Загальнодержавні податки, неподаткові надходження, доходи від держвласності, запозичення	Частка загальнодержавних податків (ПДФО, ПДФО з військових, плата за землю тощо), місцеві податки й збори, трансферти з держбюджету, власні надходження установ
Основні напрями видатків	Оборона, загальнодержавні функції, державна безпека, загальнодержавні програми розвитку, обслуговування боргу	Освіта, охорона здоров’я, соціальний захист, ЖКГ, благоустрій, місцева дорожня інфраструктура, культура й спорт
Інституційна відповідальність	Верховна Рада, Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади	Органи місцевого самоврядування (ради та їх виконавчі органи), місцеві фінансові органи

Схематично місце місцевих бюджетів у системі публічних фінансів доцільно подати у вигляді піраміди, де на верхньому рівні – публічні фінанси в цілому, на середньому – державні фінанси, а на нижньому – місцеві фінанси

(бюджети територіальних громад, комунальні підприємства, місцеві цільові фонди). На перетині цих рівнів формуються міжбюджетні відносини та механізми горизонтального й вертикального вирівнювання. Така логіка відображена на рисунку 1.1.

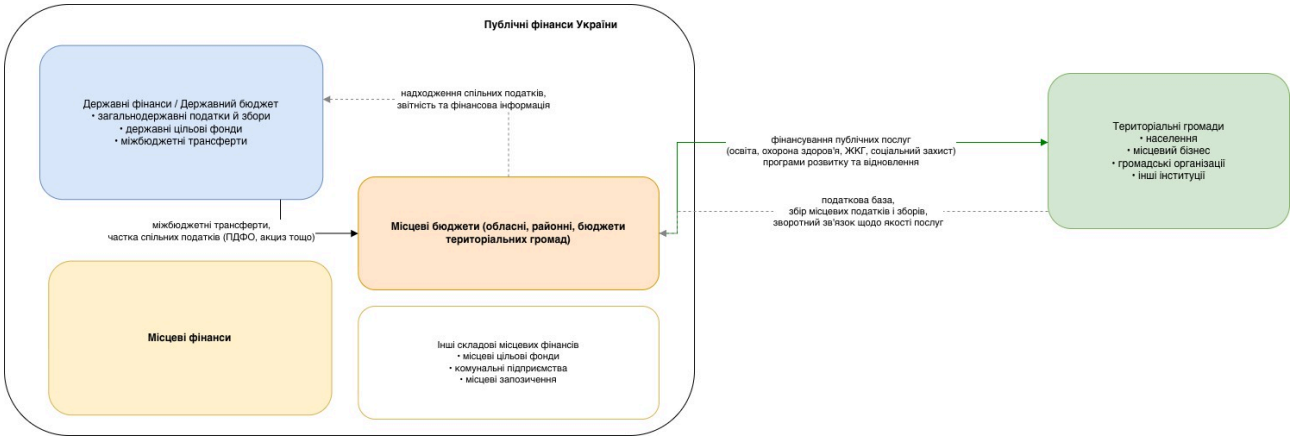


Рисунок 1.1 – Місце місцевих бюджетів у системі публічних фінансів України

У Бюджетному кодексі місцевий бюджет визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [2]. Науковці доповнюють це визначення, акцентуючи на економічній сутності місцевого бюджету як фонду грошових ресурсів, що формується на основі перерозподілу валового внутрішнього продукту й використовується для задоволення колективних потреб населення відповідної території [3].

Функції місцевого бюджету випливають із загальних функцій публічних фінансів, проте мають свої особливості. На основі узагальнення підходів Дяченко, Луніної, Цимбалюк та інших авторів можна виділити такі ключові функції місцевих бюджетів [1, 3, 4]:

– розподільча, забезпечення перерозподілу фінансових ресурсів між сферами діяльності на території громади (освіта, охорона здоров’я, соціальний захист, ЖКГ, транспорт тощо);

– стабілізаційна, пом’якшення локальних соціально-економічних шоків шляхом підтримки зайнятості, надання соціальної допомоги, фінансування критичних послуг;

– стимулююча (розвиткова), створення фінансових передумов для економічного зростання територіальної громади через інвестиції у цільові програми, інфраструктуру, підтримку малого бізнесу;

– соціальна, гарантування доступу населення до базових публічних послуг, реалізація соціальних стандартів і мінімальних гарантій;

– контрольна, забезпечення прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування перед громадою щодо використання бюджетних коштів.

Зміст зазначених функцій та їх конкретизацію на рівні територіальної громади узагальнено в табл. 1.2.

Таблиця 1.2 – Основні функції місцевих бюджетів та їх прояв у діяльності територіальних громад

Функція	Зміст у системі публічних фінансів	Приклади реалізації на рівні громади
Розподільча	Перерозподіл частини ВВП на користь місцевих публічних послуг	Формування програмних бюджетів за галузями; перерозподіл витрат між освітою, соцзахистом, ЖКГ, дорожнім господарством
Стабілізаційна	Зменшення локальних диспропорцій і соціальної напруги	Підтримка комунальних підприємств у кризові періоди, компенсація тарифів для вразливих груп, антикризові програми зайнятості
Стимулююча	Створення умов для економічного розвитку	Співфінансування інвестиційних проєктів, індустріальних парків, інфраструктури бізнесу, програми підтримки МСП
Соціальна	Забезпечення базових соціальних стандартів	Утримання шкіл, садочків, закладів охорони здоров’я, культурних установ; соціальні виплати з місцевих програм
Контрольна	Забезпечення прозорості й підзвітності	Публічні бюджетні слухання, відкриті дані, участь громадськості у формуванні та моніторингу бюджету

Реалізація зазначених функцій безпосередньо пов’язана з фінансовою спроможністю територіальних громад. Дисертаційні дослідження фінансів територіальних громад наголошують, що недостатня дохідна база та висока залежність від трансфертів обмежують розвиткову та стимулюючу роль

місцевих бюджетів. Тому реформування міжбюджетних відносин, розширення власних доходів і посилення відповідальності громад за результативність бюджетних рішень є ключовими напрямами удосконалення системи публічних фінансів.

Кількісним виразом ролі місцевих бюджетів у системі публічних фінансів є їхня частка у доходах і видатках зведеного бюджету України. До початку реформи фінансової децентралізації частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету у 2014 р. становила близько 50,8 %, що відображало значну централізацію фінансових ресурсів і високий обсяг трансфертів із державного бюджету [6].

Після запровадження децентралізаційних змін (перерозподіл ПДФО, запровадження акцизу з палива для місцевих бюджетів, розширення місцевих податків і зборів тощо) зросла роль власних доходів громад. Розрахунки Волкової демонструють, що частка власних доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів) у 2019 р. становила 23,3 %, а у 2020 р. – 22,6 %, тобто зберігалася відносно стабільною, хоча й із тенденцією до зниження внаслідок кризових явищ [3].

Повномасштабна війна зумовила зміну структури бюджетної системи. За даними Мінфіну та аналітичних матеріалів Всеукраїнської асоціації громад, у 2022 р. частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету становила 24,4 %, а у 2023 р. знизилася до 17,8 %, що свідчить про посилення концентрації ресурсів на центральному рівні для фінансування оборони. Водночас у номінальному вимірі доходи місцевих бюджетів зростали: у 2023 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 441,9 млрд грн, що на 43,8 млрд грн більше, ніж у 2022 р.

Узагальнені показники динаміки ролі місцевих бюджетів у перерозподілі фінансових ресурсів представлено в табл. 1.3.

Таблиця 1.3 – Динаміка частки доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України

Рік	Показник	Значення, %
2014	Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (з урахуванням трансфертів)	50,8
2019	Частка власних доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів)	23,3
2020	Частка власних доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів)	22,6
2022	Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (з урахуванням трансфертів)	24,4
2023	Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (з урахуванням трансфертів)	17,8

Наведені дані підтверджують, що, попри номінальне зростання доходів, роль місцевих бюджетів у перерозподілі національних ресурсів в останні роки зменшилася. Це накладає додаткові вимоги до ефективності використання наявних ресурсів та пошуку внутрішніх резервів фінансової стійкості громад.

Структура видатків місцевих бюджетів відображає пріоритети соціальної політики держави на рівні громад. Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів за останні роки свідчить, що близько 40 % видатків спрямовується на освіту, майже 10 % – на економічну діяльність, значну частку становлять також видатки на соціальний захист, охорону здоров’я, культуру й фізичну культуру. Таким чином, саме через місцеві бюджети реалізується левова частка повсякденних публічних послуг, які безпосередньо відчувають домогосподарства [7].

Окремі дослідження підкреслюють, що профіль видатків місцевих бюджетів має яскраво виражений соціальний характер, а інвестиційна та інноваційна складові залишаються відносно слабкими. В умовах післявоєнного відновлення це створює ризики уповільнення локального економічного зростання, якщо не буде розширено фінансування заходів, спрямованих на підтримку підприємництва, розвиток інфраструктури та формування людського капіталу.

З погляду фінансової стійкості територіальних громад важливим є співвідношення поточних і капітальних видатків. Практика свідчить, що частка

капітальних видатків коливається в межах 10–15 % видатків місцевих бюджетів, тоді як більша частина коштів спрямовується на утримання існуючої мережі установ. Це знижує можливості громад акумулювати ресурси для реалізації великих інфраструктурних проєктів та підвищення їх фінансової стійкості в довгостроковій перспективі.

Фінансова децентралізація в Україні розглядалася як інструмент посилення спроможності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення та забезпечувати стійкий розвиток. Цимбалюк та інші дослідники показують, що розширення власних доходів місцевих бюджетів і зміна структури міжбюджетних трансфертів сприяли збільшенню фіскального простору регіонів і створили додаткові стимули для економічної активності на місцях.

Разом з тим аналітичні звіти щодо фінансової спроможності громад фіксують істотну диференціацію між територіями: частина громад демонструє стабільне зростання власних доходів і здатність фінансувати інфраструктурні проєкти, тоді як інші залишаються залежними від базової дотації та субвенцій. Це означає, що місцеві бюджети виконують не лише функцію фінансування поточних видатків, а й стають індикатором фінансової стійкості та конкурентоспроможності громади.

Сучасні дослідження фінансової незалежності органів місцевого самоврядування підкреслюють, що ключовими умовами такої незалежності є: достатній обсяг власних доходів, гнучка структура податкових надходжень, можливість залучати боргові ресурси під інвестиційні проєкти, а також прозора система міжбюджетних відносин [8]. За відсутності цих умов місцеві бюджети втрачають розвиткову функцію і перетворюються на механізм утримання мінімально необхідної інфраструктури.

У підсумку місцеві бюджети в системі публічних фінансів України:

– забезпечують фінансову основу місцевого самоврядування, через яку реалізуються конституційні повноваження територіальних громад;

– виконують ключову роль у наданні публічних послуг і забезпеченні людського розвитку;

– є інструментом фінансової децентралізації, який дозволяє поєднати загальнодержавні пріоритети з локальними потребами;

– виступають індикатором і чинником фінансової стійкості територіальних громад, оскільки саме через якість бюджетного планування, структуру доходів і видатків проявляється спроможність громади реагувати на виклики та використовувати можливості розвитку.

1.2. Поняття, критерії та показники фінансової стійкості місцевих бюджетів

Питання фінансової стійкості місцевих бюджетів набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану, руйнування економічної бази оподаткування та підвищеного навантаження на видаткову частину бюджетів територіальних громад. Саме від здатності місцевих бюджетів зберігати збалансованість і виконувати свої функції за наявності внутрішніх і зовнішніх шоків залежить якість публічних послуг, інвестиційна привабливість територій та довіра громадян до органів місцевого самоврядування. У цьому контексті важливо чітко розмежувати сутність поняття «фінансова стійкість місцевого бюджету», визначити її критерії та сформувати систему показників для практичної оцінки.

У науковій літературі поняття фінансової стійкості місцевих бюджетів розглядається в різних аспектах – як здатність бюджету виконувати свої функції в умовах нестабільності, як характеристика збалансованості доходів і видатків, а також як умова забезпечення довгострокової платоспроможності й інвестиційного розвитку громади.

Л. Лисяк пропонує тлумачити фінансову стійкість місцевих бюджетів як стан, за якого дохідна база бюджету є достатньою і стабільною для виконання повноважень місцевого самоврядування, а бюджетна політика дозволяє

зберігати збалансованість та уникати надмірної боргової залежності [9]. М. Дубина розглядає її як комплексну характеристику, що поєднує три блоки: фінансову збалансованість, фінансову самостійність і фінансову маневреність місцевого бюджету [10].

У роботах Л. Лисяк та співавторів, присвячених оцінюванню фінансової стійкості місцевих бюджетів, підкреслюється, що вона відображає не лише поточний стан доходів і видатків, а й здатність місцевої влади протистояти кризам, накопичувати резерви та реалізовувати інвестиційні програми без суттєвого зростання боргового навантаження [11].

З позицій теорії публічних фінансів, фінансова стійкість розглядається як окремий випадок фіскальної стійкості (fiscal sustainability), яку МВФ та Світовий банк визначають як спроможність органів влади виконувати прийняті бюджетні зобов'язання без накопичення неконтрольованого боргу в довгостроковій перспективі [12, 13]. У відношенні місцевих бюджетів це означає, що поточна бюджетна політика має забезпечувати не лише збалансованість бюджету в межах одного року, а й допустимий рівень боргу та дефіциту на середньо- та довгостроковому горизонті.

Сучасні українські дослідники (Т. Бондарук, Ю. Білик, Н. Сивульська та ін.) акцентують на зв'язку фінансової стійкості місцевих бюджетів із формуванням «фіскального простору» територіальних громад. На їхню думку, фінансово стійкий бюджет має створювати запас міцності, який дозволяє громаді реагувати на шоки, фінансувати відновлення інфраструктури та реалізовувати стратегічні проєкти [14-16].

Узагальнення підходів різних авторів дозволяє виділити кілька ключових рис фінансово стійкого місцевого бюджету:

– збалансованість, відповідність обсягів доходів і видатків із урахуванням допустимих меж дефіциту;

– стабільність і диверсифікація дохідної бази, відсутність критичної залежності від одного-двох джерел надходжень;

– керованість боргового навантаження, здатність обслуговувати існуючий борг без витіснення видатків розвитку;

– наявність резервів і гнучкість видаткової структури, можливість оперативно реагувати на ризики;

– інвестиційна спроможність, можливість фінансувати капітальні видатки, спрямовані на соціально-економічний розвиток громади.

Ці риси лягають в основу формування критеріїв і системи показників фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Для кращого розуміння різноманіття підходів до дефініції фінансової стійкості місцевих бюджетів узагальнено погляди окремих вітчизняних авторів (табл. 1.4).

Таблиця 1.4 – Підходи до визначення фінансової стійкості місцевих бюджетів

Автор	Суть визначення	Ключові акценти
Лисяк Л. [9]	Стан бюджету, за якого забезпечується достатній і стабільний обсяг доходів для виконання повноважень місцевого самоврядування при збереженні збалансованості та прийнятного боргового навантаження	Достатність доходів, збалансованість, борг
Дубина М. [10]	Комплексна характеристика, що відображає рівень фінансової збалансованості, самостійності й маневреності місцевого бюджету	Триєдиний підхід: баланс, самостійність, маневреність
Сивульська Н. [16]	Здатність місцевого бюджету гарантувати виконання покладених функцій і соціальних зобов’язань за різних сценаріїв розвитку економіки без порушення боргових обмежень	Сценарний підхід, виконання зобов’язань
Бондарук Т. [14]	Фінансова характеристика, що визначає рівень фіскального простору громади для фінансування публічних послуг та інвестицій в умовах ризиків	Фіскальний простір, ризики
Білик Ю. [15]	Стан місцевих фінансів, що забезпечує стійку бюджетну рівновагу та дозволяє здійснювати стратегічний розвиток громади	Бюджетна рівновага, стратегічний розвиток

На основі узагальнення наведених підходів у межах даної роботи фінансова стійкість місцевого бюджету трактуватиметься як здатність бюджету територіальної громади в умовах дії внутрішніх і зовнішніх ризиків забезпечувати безперервне та якісне виконання власних і делегованих

повноважень, зберігаючи збалансованість доходів і видатків, прийнятний рівень боргового навантаження та достатній фіскальний простір для розвитку.

Критерії фінансової стійкості виступають своєрідними «фільтрами», через які оцінюється стан бюджетів із позицій їхньої здатності виконувати функції в коротко- і довгостроковій перспективі. Вітчизняні автори, спираючись на міжнародні підходи МВФ, Світового банку та ОЕСР, виділяють кілька груп таких критеріїв [12, 13].

1. Критерій бюджетної збалансованості (фіскальної рівноваги). Відображає відповідність доходів і видатків бюджету, допустимий рівень дефіциту або профіциту. Для місцевих бюджетів України цей критерій частково кодифіковано в Бюджетному кодексі (обмеження дефіциту, вимоги до формування резервного фонду, обмеження використання запозичень).

2. Критерій фінансової самостійності та дохідної стійкості. Характеризує частку власних доходів у загальному обсязі надходжень, стабільність і диверсифікацію дохідної бази, рівень залежності від міжбюджетних трансфертів. Чим вищою є частка власних доходів і нижчою – частка дотацій вирівнювання, тим більш фінансово стійкою вважається громада.

3. Критерій видаткової гнучкості та ефективності. Оцінює структуру видатків місцевого бюджету, співвідношення поточних і капітальних видатків, частку «жорстких» (зарплати, енергоносії, захищені статті) та «гнучких» видатків, які можуть коригуватися залежно від пріоритетів. Надмірна частка поточних видатків і низький рівень інвестицій свідчать про обмежені можливості бюджету щодо розвитку [2; 7].

4. Критерій боргової безпеки та платоспроможності. Визначає спроможність громади обслуговувати наявний борг без створення загрози дефолту та витіснення видатків розвитку. Застосовуються показники співвідношення обсягу місцевого боргу до доходів бюджету, частки видатків на обслуговування боргу у видатках бюджету тощо.

5. Критерій ризикостійкості та резервування. Відображає здатність бюджету акумулювати резерви (резервний фонд, залишки коштів на рахунках),

а також ефективність системи моніторингу бюджетних і боргових ризиків. Світовий банк наголошує, що систематичне виявлення та управління субнаціональними фіскальними ризиками є ключовою умовою запобігання бюджетним кризам.

Узагальнену систему критеріїв фінансової стійкості місцевих бюджетів представлено на рисунку 1.2.

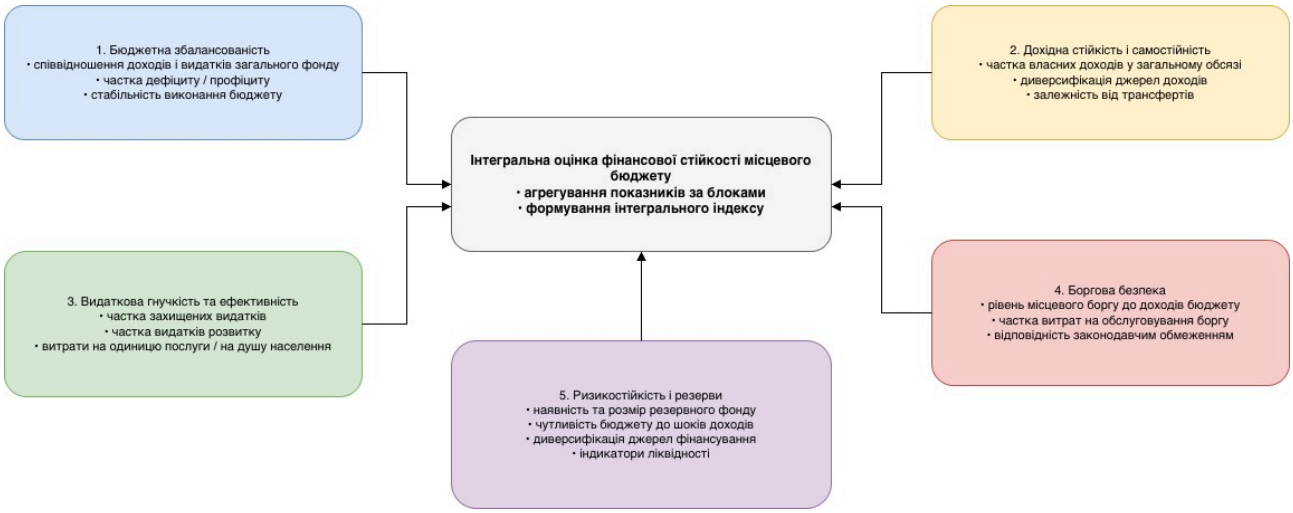


Рисунок 1.2 – Концептуальна модель критеріїв фінансової стійкості місцевого бюджету

Запропонована модель критеріїв створює логічну основу для побудови системи показників фінансової стійкості, які дозволяють перейти від теоретичних характеристик до практичних розрахунків.

Під час розроблення методик оцінювання фінансової стійкості вітчизняні автори переважно використовують системний підхід, групуючи показники за блоками, які відображають різні аспекти фінансового стану місцевих бюджетів.

Найчастіше виділяють такі групи індикаторів:

– показники доходної стійкості та фінансової самостійності;

– показники видаткової структури й ефективності;

– показники бюджетної збалансованості;

– показники боргового навантаження;

– показники резервування та ліквідності.

У табл. 1.5 узагальнено ключові показники за кожним блоком із короткою інтерпретацією.

Таблиця 1.5 – Система показників оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів

Блок	Показник	Формула / зміст	Інтерпретація
Дохідна стійкість і самостійність	Частка власних доходів у загальному обсязі доходів	Власні доходи / Загальні доходи	Чим вищий показник, тим більша фінансова самостійність громади
	Частка податкових надходжень у доходах загального фонду	Податкові надходження / Доходи загального фонду	Високе значення вказує на стабільну дохідну базу
	Коефіцієнт трансфертної залежності	Трансферти / Загальні доходи	Високе значення – ризик залежності від держбюджету
Видаткова гнучкість та ефективність	Частка поточних видатків у загальному обсязі видатків	Поточні видатки / Загальні видатки	Висока частка свідчить про обмежені можливості розвитку
	Частка капітальних видатків	Капітальні видатки / Загальні видатки	Показує інвестиційний характер бюджету; бажано не нижче 10–15 %
	Частка «захищених» видатків	Захищені видатки / Видатки загального фонду	Велика частка знижує гнучкість бюджету
Бюджетна збалансованість	Коефіцієнт рівноваги бюджету	(Доходи – Видатки) / Доходи	Дозволяє оцінити профіцит/дефіцит; наближення до нуля – збалансованість
	Частка дефіциту (профіциту) у видатках	Дефіцит (профіцит) / Видатки	Високе значення дефіциту сигналізує про ризики стійкості
Боргова безпека	Співвідношення місцевого боргу до доходів бюджету	Обсяг боргу / Доходи бюджету	Відображає боргове навантаження; у світовій практиці припустимим вважається рівень до 60–80 % для субнаціональних урядів
	Частка видатків на обслуговування боргу	Видатки на обслуговування боргу / Загальні видатки	Висока частка обмежує ресурси для розвитку
Ризикостійкість та резервування	Частка резервного фонду в загальному обсязі видатків	Видатки резервного фонду / Загальні видатки	Характеризує здатність реагувати на надзвичайні ситуації
	Співвідношення залишків коштів на кінець року до обсягу видатків	Залишки коштів / Видатки	Свідчить про наявність фінансової «подушки безпеки»

Наведена система показників лежить в основі багатьох методик інтегральної оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів. Так, М. Дубина пропонує агрегувати стандартизовані показники за трьома блоками – фінансова збалансованість, фінансова самостійність і фінансова маневреність – у єдиний інтегральний індекс [10]. У роботах Л. Лисяк та співавторів виділяють чотири групи індикаторів (дохідна стійкість, видаткова гнучкість, боргова безпека, бюджетна збалансованість), які також агрегуються в сукупний показник для типологізації фінансового стану громад (абсолютна, нормальна, нестійка, кризова фінансова стійкість) [9].

Міжнародні організації рекомендують доповнювати традиційні коефіцієнти аналізу бюджетів індикаторами, що враховують позабалансові ризики, зокрема: гарантовані зобов’язання комунальних підприємств, ризики державно-приватного партнерства, валютні ризики місцевих запозичень тощо. У контексті українських територіальних громад це особливо важливо з огляду на збільшення ролі міжнародної донорської допомоги, кредитних програм міжнародних фінансових інституцій та грантових ресурсів у фінансуванні післявоєнної відбудови.

1.3. Нормативно-правове та інституційне забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в Україні

Ефективність фінансового забезпечення територіальних громад значною мірою визначається якістю нормативно-правового та інституційного середовища, у межах якого формуються й виконуються місцеві бюджети.

Фінансова стійкість місцевих бюджетів неможлива без чітко визначених у законодавстві повноважень органів влади, гарантованих джерел доходів, прозорих процедур бюджетного процесу та розвиненої системи інституцій, що забезпечують планування, виконання і контроль за використанням публічних коштів.

Базовим документом, який визначає матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування, є Конституція України. Стаття 142 Конституції прямо закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля й природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад, а також об'єкти спільної власності, що управляються районними та обласними радами [17]. У цій же статті визначено обов'язок держави компенсувати додаткові витрати органів місцевого самоврядування, що виникають внаслідок рішень державних органів. Це створює конституційну гарантію збалансованості повноважень і фінансових ресурсів, що безпосередньо пов'язано з фінансовою стійкістю місцевих бюджетів.

Таким чином, Конституція задає загальні рамки фінансової автономії громад і окреслює відповідальність держави за формування достатньої ресурсної бази для виконання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Ключову роль у формуванні нормативно-правової основи фінансової стійкості місцевих бюджетів відіграє Бюджетний кодекс України (БКУ). У ньому визначено правові засади функціонування бюджетної системи, її принципи, структуру місцевих бюджетів, склад доходів та видатків, особливості міжбюджетних відносин, а також вимоги до збалансованості бюджетів усіх рівнів [2].

Розділ ІІІ БКУ присвячено місцевим бюджетам; у статтях 63–67 деталізовано їх структуру, склад доходів загального фонду бюджетів територіальних громад, районних, обласних бюджетів та окремі особливості їх формування. У статтях 76–77 визначено вимоги до проєкту рішення про місцевий бюджет, обов'язкові матеріали до нього, а також встановлено граничні строки затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому. Це забезпечує передбачуваність бюджетного процесу та знижує ризики касових розривів, що є важливим чинником фінансової стійкості.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» конкретизує організаційно-правові, матеріальні й фінансові основи місцевого самоврядування. У статті 16 закону визначено, що фінансова основа місцевого самоврядування включає, зокрема, доходи місцевих бюджетів, об'єкти права комунальної власності та інші кошти, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування [18]. У статті 28 передбачено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері бюджету, фінансів і цін, зокрема щодо затвердження місцевих бюджетів, здійснення місцевого оподаткування, контролю за виконанням бюджетів.

Податковий кодекс України (ПКУ) є другим за значенням актом для формування доходної бази місцевих бюджетів. У статті 10 ПКУ визначено перелік місцевих податків і зборів – податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір [18]. Окремі норми підкреслюють, що місцеві ради зобов'язані встановлювати єдиний податок та податок на майно (у частині плати за землю та транспортного податку), що створює мінімально гарантований набір власних доходів громад.

Важливими для формування фінансово спроможних громад стали закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про співробітництво територіальних громад» [20, 21]. Перший визначає порядок об'єднання територіальних громад, що дає змогу консолідувати ресурсну базу, оптимізувати мережу бюджетних установ і посилити дохідний потенціал місцевих бюджетів. Другий створює правове поле для реалізації спільних проєктів, спільного фінансування інфраструктурних об'єктів та надання міжмуніципальних послуг, що дозволяє громадам досягати ефекту масштабу й підвищувати стійкість своїх бюджетів.

Узагальнення ключових нормативно-правових актів, які формують правову основу фінансової стійкості місцевих бюджетів, наведено в табл. 1.3.

Таблиця 1.3 – Основні нормативно-правові акти, що визначають засади фінансової стійкості місцевих бюджетів України

Нормативно-правовий акт	Ключові положення щодо місцевих бюджетів	Вплив на фінансову стійкість
Конституція України (ст. 142)	Визначає матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування; встановлює обов'язок держави забезпечувати відповідність ресурсів повноваженням	Гарантує фінансову автономію громад та компенсацію додаткових витрат
Бюджетний кодекс України	Регламентує структуру місцевих бюджетів, склад доходів і видатків, міжбюджетні трансферти, бюджетний процес	Забезпечує прозорість та передбачуваність формування і виконання бюджетів, зменшує ризики дефіцитів
Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»	Визначає фінансову основу місцевого самоврядування та повноваження рад у сфері бюджету й оподаткування	Закріплює самостійність органів місцевого самоврядування у плануванні та використанні бюджетних ресурсів
Податковий кодекс України (ст. 10)	Визначає перелік місцевих податків і зборів, граничні ставки та особливості їх адміністрування	Формує дохідну базу місцевих бюджетів, створює умови для нарощування власних доходів
Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Встановлює механізм добровільного об'єднання громад	Сприяє консолідації ресурсів, оптимізації мережі закладів та зміцненню фінансової спроможності
Закон «Про співробітництво територіальних громад»	Регулює форми та порядок міжмуніципального співробітництва	Дає змогу реалізовувати спільні проєкти та розділяти витрати, зменшуючи фінансові ризики окремих громад
Методичні посібники з місцевих бюджетів	Уточнюють практичні аспекти застосування БКУ, організацію бюджетного процесу та управління боргом	Посилюють інституційну спроможність громад щодо планування та виконання бюджетів

Наведена сукупність актів формує багаторівневу нормативно-правову «рамку», у межах якої реалізується фінансова політика територіальних громад, визначаються правила гри для всіх учасників бюджетного процесу та задаються орієнтири фінансової стійкості.

Фінансова стійкість місцевих бюджетів залежить не лише від переліку доходних джерел, а й від правил їх планування та використання. Бюджетний кодекс закріплює застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетному процесі, що передбачає формування бюджетних програм із чітко визначеними цілями, показниками результативності й очікуваними ефектами. Саме ПЦМ дозволяє поєднати середньострокові стратегічні цілі розвитку громади з щорічним розподілом фінансових ресурсів, що зменшує ризики неефективних видатків і підвищує стійкість бюджету до шоків.

Окремі розділи сучасних навчальних посібників з місцевих фінансів акцентують увагу на необхідності середньострокового бюджетного планування, управління місцевим боргом, формування резервних фондів та впровадження елементів фінансового менеджменту в органах місцевого самоврядування. Такий підхід відповідає європейській практиці управління публічними фінансами та є важливою передумовою забезпечення стійкості місцевих бюджетів у довгостроковій перспективі.

Практичну підтримку впровадженню сучасних підходів до бюджетного планування громадам надають міжнародні програми технічної допомоги. Зокрема, програма «U-LEAD з Європою» реалізує низку навчальних програм «Кроки для спеціалістів. Бюджетний регламент», «Запровадження середньострокового бюджетного планування в територіальних громадах», у межах яких фінансові органи громад опановують методики побудови ефективного бюджетного регламенту, розробки паспортів бюджетних програм, управління публічними інвестиціями та стабілізації бюджетної системи громад [22].

Таким чином, поєднання норм Бюджетного кодексу й галузевих методичних рекомендацій із практичною підтримкою міжнародних партнерів формує комплексну систему нормативно-методичного забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Поряд із нормативно-правовими актами важливою складовою фінансової стійкості є інституційна архітектура, в межах якої організовано управління

місцевими фінансами. Умовно можна виокремити три рівні таких інституцій: загальнодержавний, рівень асоціацій та міжнародних програм і місцевий рівень (органи місцевого самоврядування та їхні виконавчі структури).

На загальнодержавному рівні ключову роль відіграють Верховна Рада України, яка ухвалює бюджетне, податкове та муніципальне законодавство, і Кабінет Міністрів України, що забезпечує реалізацію бюджетної політики, розробляє проєкти законів і підзаконні акти у сфері публічних фінансів. Міністерство фінансів України здійснює методологічне керівництво бюджетним процесом, затверджує інструкції з підготовки бюджетних запитів, розробляє формульний підхід до розподілу міжбюджетних трансфертів, проводить моніторинг виконання місцевих бюджетів.

Державна казначейська служба України забезпечує касове виконання місцевих бюджетів та ведення бухгалтерського обліку операцій з бюджетними коштами, що є основою для поточного контролю й оперативного управління ліквідністю бюджетів громад. Органи Державної аудиторської служби та Рахункова палата здійснюють зовнішній державний фінансовий контроль, у тому числі щодо використання коштів місцевих бюджетів, оцінюючи ефективність і цільовий характер видатків [23].

Важливою ланкою інституційного середовища є асоціації органів місцевого самоврядування та тематичні платформи. Так, тематична платформа «Місцеві бюджети та фінанси» Асоціації громад виконує консультативно-дорадчу функцію, сприяє формуванню спільної позиції громад щодо змін у бюджетному законодавстві, організовує експертні обговорення та навчальні заходи для працівників фінансових органів.

Міжнародні програми технічної допомоги посилюють інституційну спроможність місцевого самоврядування. Програма «U-LEAD з Європою» системно працює з громадами над удосконаленням бюджетного процесу, управлінням комунальною власністю, публічними інвестиціями та критичною інфраструктурою, організовуючи тривалі навчальні програми, консультації та обмін кращими практиками.

Ще одним важливим гравцем є проєкт USAID HOVERLA (Governance and Local Accountability), який має на меті здійснити трансформаційні зміни в системі місцевого врядування, посилити інституційну спроможність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб ефективно реалізовувати свої повноваження. Проєкт працює з громадами та центральними органами влади, допомагаючи вдосконалити законодавство, процедури планування та моніторингу місцевих бюджетів і зміцнюючи кадровий потенціал [24].

На місцевому рівні основними суб'єктами управління фінансовою стійкістю є місцеві ради та їхні виконавчі комітети, фінансові відділи і департаменти, головні розпорядники бюджетних коштів, комунальні підприємства. Саме вони формують бюджетні запити, розробляють проєкти рішень про місцевий бюджет, забезпечують виконання бюджетних програм, здійснюють поточний контроль за використанням коштів.

Від якості управлінських рішень цих інституцій, рівня професіоналізму кадрів і здатності застосовувати інструменти фінансового менеджменту залежить реальна фінансова стійкість бюджету конкретної громади (табл. 1.4).

Узагальнену структуру нормативно-правового та інституційного забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів подано на рис. 1.3.

Таким чином, фінансова стійкість місцевих бюджетів в Україні забезпечується поєднанням розгалуженої системи нормативно-правових актів і розвиненої інституційної інфраструктури.

Конституційні гарантії, Бюджетний і Податковий кодекси, профільні закони про місцеве самоврядування, об'єднання й співробітництво громад, а також активна діяльність центральних органів влади, асоціацій місцевого самоврядування та міжнародних програм створюють необхідні передумови для посилення фінансової автономії територіальних громад і підвищення стійкості їхніх бюджетів у воєнних та післявоєнних умовах.

Таблиця 1.4 – Основні інституційні суб’єкти, що впливають на фінансову стійкість місцевих бюджетів

Рівень	Інституція / суб’єкт	Основні функції у сфері фінансової стійкості
Загально-державний	Верховна Рада України	Прийняття Конституції, Бюджетного та Податкового кодексів, профільних законів про місцеве самоврядування, об’єднання та співробітництво громад
	Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України	Формування бюджетної політики, розробка підзаконних актів і методичних рекомендацій, розподіл міжбюджетних трансфертів, моніторинг виконання бюджетів
	Державна казначейська служба України	Касове виконання місцевих бюджетів, ведення обліку, контроль за відповідністю платежів бюджетним призначенням
	Рахункова палата, Держаудитслужба	Зовнішній та внутрішній державний фінансовий контроль, аудит ефективності використання бюджетних коштів
Асоціації й платформи	Асоціації органів місцевого самоврядування, тематична платформа «Місцеві бюджети та фінанси»	Представлення інтересів громад у діалозі з центральною владою, експертно-аналітична підтримка, навчальні заходи
Міжнародні програми	«U-LEAD з Європою»	Навчальні програми з бюджетного регламенту, середньострокового планування, стабілізації бюджетної системи, управління комунальною власністю та публічними інвестиціями
	USAID HOVERLA	Посилення інституційної спроможності громад, підтримка впровадження реформ місцевого самоврядування, удосконалення бюджетних процедур
Місцевий рівень	Місцеві ради, їх виконавчі органи, фінансові відділи, головні розпорядники коштів	Формування й виконання місцевих бюджетів, запровадження ПЦМ, управління боргом, формування резервного фонду, реалізація проєктів розвитку

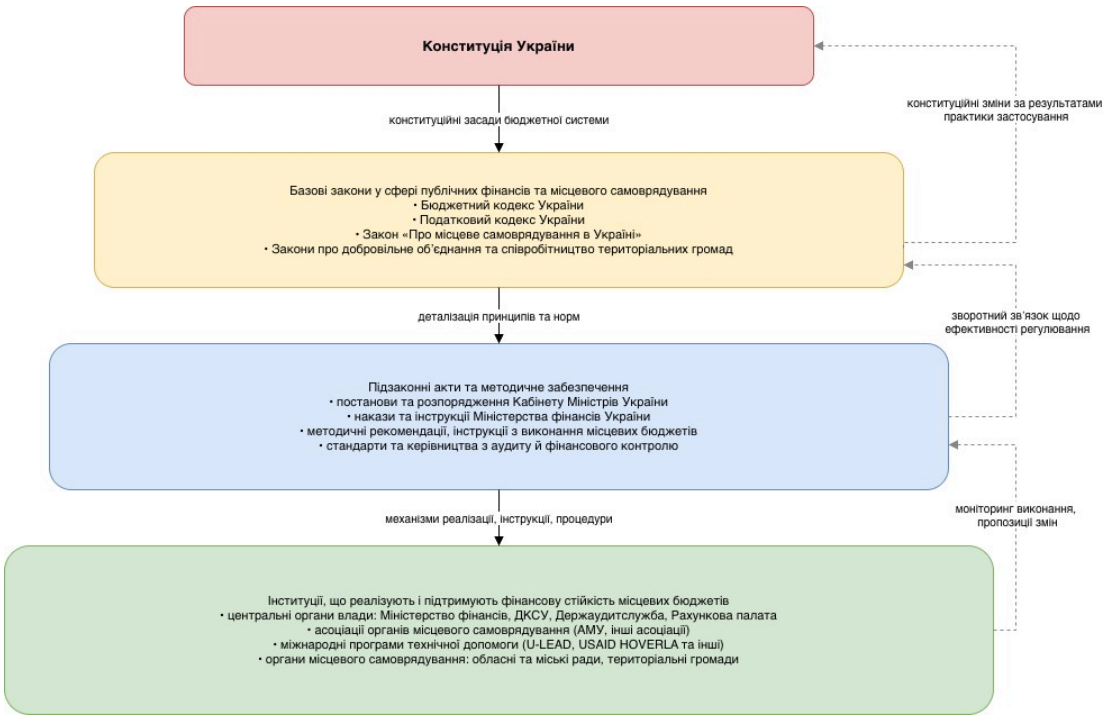


Рисунок 1.3 – Ієрархія нормативно-правового та інституційного забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в Україні

1.4. Висновки до розділу 1

У першому розділі магістерської роботи теоретично обґрунтовано місце й роль місцевих бюджетів у системі публічних фінансів та розкрито їх значення для соціально-економічного розвитку територіальних громад. Показано, що місцеві бюджети є не лише елементом бюджетної системи, а й фінансовою основою місцевого самоврядування, через яку забезпечується надання базових публічних послуг, утримання та модернізація інфраструктури, реалізація стратегій локального розвитку. Уточнено зміст основних функцій місцевих бюджетів – розподільчої, стабілізаційної, стимулюючої, соціальної та контрольної – і доведено, що в умовах воєнних та післявоєнних трансформацій саме стимулююча та стабілізаційна функції набувають визначального значення.

На основі узагальнення наукових підходів систематизовано сутнісні характеристики фінансової стійкості місцевих бюджетів. Показано, що фінансова стійкість є багатовимірною характеристикою, яка відображає не лише поточну збалансованість доходів і видатків, а й здатність бюджетів

територіальних громад протистояти внутрішнім і зовнішнім шокам, підтримувати прийнятний рівень боргового навантаження, формувати резерви й забезпечувати інвестиційний розвиток. Уточнено авторське трактування фінансової стійкості місцевого бюджету як здатності бюджету громади в умовах ризиків забезпечувати безперервне та якісне виконання власних і делегованих повноважень із збереженням збалансованості, боргової безпеки й фіскального простору для розвитку.

Сформовано концептуальну модель критеріїв фінансової стійкості місцевих бюджетів, яка охоплює п’ять взаємопов’язаних блоків: бюджетна збалансованість, дохідна стійкість і фінансова самостійність, видаткова гнучкість та ефективність, боргова безпека, ризикостійкість і резервування. На основі цієї моделі запропоновано систему показників оцінювання фінансової стійкості, згрупованих за відповідними блоками. Зокрема, виділено ключові індикатори дохідної стійкості (частка власних доходів, трансфертна залежність), видаткової структури (співвідношення поточних і капітальних видатків, частка «захищених» видатків), бюджетної збалансованості (коефіцієнт рівноваги бюджету), боргового навантаження (співвідношення боргу й доходів, частка видатків на обслуговування боргу), а також показники резервування та ліквідності. Запропонована система показників буде використана в подальших розділах для кількісної оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади.

Проаналізовано нормативно-правове поле функціонування місцевих бюджетів і встановлено, що фінансова стійкість територіальних громад в Україні забезпечується багаторівневою системою актів – від конституційних норм до Бюджетного і Податкового кодексів, законів про місцеве самоврядування, добровільне об’єднання та співробітництво громад, а також підзаконних актів Кабінету Міністрів і Міністерства фінансів. Конституційні гарантії матеріальної й фінансової основи місцевого самоврядування, формульний розподіл трансфертів, закріплення переліку місцевих податків і зборів, вимоги до

збалансованості місцевих бюджетів створюють правові передумови для зміцнення їх фінансової стійкості.

Визначено основні елементи інституційного середовища, що впливають на фінансову стійкість місцевих бюджетів. До нього віднесено центральні органи державної влади (Верховну Раду України, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Державну казначейську службу, органи державного фінансового контролю), асоціації органів місцевого самоврядування, міжнародні програми технічної допомоги (зокрема «U-LEAD з Європою», USAID HOVERLA) та безпосередньо органи місцевого самоврядування й їхні фінансові органи. Показано, що поєднання нормативно-правових механізмів із нарощуванням інституційної спроможності громад (запровадження програмно-цільового методу, середньострокового бюджетного планування, удосконалення управління боргом і резервами) є ключовим чинником посилення фінансової стійкості місцевих бюджетів у сучасних умовах.

РОЗДІЛ 2
ОЦІНЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ ОРІХІВСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Соціально-економічна характеристика Оріхівської територіальної громади та організація її бюджетної системи

Оріхівська міська територіальна громада (далі – Оріхівська ТГ) розташована у Пологівському районі Запорізької області й належить до міських територіальних громад. Адміністративним центром є місто Оріхів. За даними порталу «Децентралізація», площа громади становить близько 342,8 км², до її складу входять 8 населених пунктів – місто Оріхів та села Копані, Мирне, Нестерянка, Новоандріївка, Новоданилівка, Новопавлівка, Щербаки. Станом на початок реформи децентралізації чисельність населення громади оцінювалась на рівні 18,5 тис. осіб, при цьому переважна частка мешканців була зосереджена саме у міській частині громади. Отже, до повномасштабного вторгнення російської федерації Оріхівська ТГ характеризувалася як компактна аграрно-урбанізована громада з відносно високою щільністю населення у центральному місті та розгалуженою сільською поселенською мережею [25].

Природно-географічні та транспортні передумови розвитку. Територія громади належить до степової зони півдня України з помірно континентальним кліматом, сприятливим для вирощування зернових, олійних культур та садівництва. Близькість до обласного центру – міста Запоріжжя – та наявність регіональних автомобільних шляхів забезпечували інтеграцію громади до обласного ринку праці та товарів. До 2022 року через Оріхів проходили важливі логістичні маршрути між Запоріжжям, Токмаком і Бердянськом, що сприяло розвитку торгівлі, сфери послуг і транспортної інфраструктури.

На основі узагальнення офіційних даних порталу «Децентралізація» та аналітичних матеріалів громадського ресурсу Legalway узагальнені ключові передумови розвитку громади наведено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1 – Основні соціально-економічні характеристики Оріхівської міської територіальної громади (довоєнний період)

Показник	Значення
Площа громади, км²	342,8
Кількість населених пунктів, од.	8
Чисельність населення громади, осіб	18 493
Тип громади	Міська
Адміністративний центр	м. Оріхів
Частка міського населення (оцінка), %	понад 75

Як видно з табл. 2.1, Оріхівська громада до початку повномасштабної війни мала типовий для степових регіонів України профіль: поєднання міського адміністративного центру з навколишніми сільськогосподарськими територіями, що формували основний земельний і ресурсний потенціал. Значна частка міського населення зумовлювала концентрацію бюджетних установ, соціальної інфраструктури, підприємств малого бізнесу саме в Оріхові, тоді як сільські населені пункти спеціалізувалися на рослинництві, тваринництві та переробці сільськогосподарської продукції.

Вплив війни на демографічний та економічний потенціал громади. З перших місяців повномасштабного вторгнення росії Оріхів та навколишні села потрапили в зону інтенсивних бойових дій і стали однією з найгарячіших ділянок фронту на півдні країни. За даними міжнародних та українських ЗМІ, місто Оріхів систематично зазнавало артилерійських та авіаційних обстрілів; вже восени 2022 року, за оцінкою заступниці міського голови, близько 70 % міської забудови було зруйновано або суттєво пошкоджено. Надалі масштаби руйнувань лише зростали: у низці публікацій Оріхів характеризують як «місто-привид», де фактично не залишилось жодного неушкодженого багатоквартирного будинку.

Це супроводжувалося масштабною депопуляцією. Якщо до 2022 року в самому місті проживало близько 14 тис. мешканців, то вже у 2023–2024 роках чисельність постійного населення Оріхова оцінюється лише у 1–1,5 тис. осіб. За даними гуманітарних організацій, електропостачання у громаді є обмеженим, централізована система водопостачання фактично не функціонує, а значна частина мешканців перебуває у статусі внутрішньо переміщених осіб. Таким чином, Оріхівська ТГ опинилася у надзвичайно уразливому становищі: її дохідна база суттєво звузилась через релокацію бізнесу та населення, одночасно різко зросли потреби у фінансуванні життєво важливих послуг, гуманітарної підтримки, відновлення базової інфраструктури [26].

У публічних інтерв'ю керівництва громади наголошується, що місцева влада фактично «пише абетку виживання», організовуючи роботу комунальних служб, евакуацію та повернення мешканців, взаємодію з волонтерами та міжнародними партнерами в умовах постійної небезпеки. Це безпосередньо відображається на пріоритетах місцевої бюджетної політики, які трансформуються від фінансування розвитку до забезпечення мінімально необхідного рівня життєдіяльності.

Галузева структура економіки та зайнятості. До початку повномасштабної війни економіка Оріхівської громади базувалась на поєднанні сільського господарства, переробної промисловості, торгівлі й бюджетної сфери. На території громади функціонували сільськогосподарські підприємства різних форм власності, фермерські господарства, елеваторні потужності, підприємства харчової та легкої промисловості, об'єкти малого бізнесу у сфері торгівлі, послуг і транспорту. Наявність розгалуженої мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, а також комунальних підприємств забезпечувала істотну частку бюджетної зайнятості.

Унаслідок тривалих бойових дій і окупації частини територій значна частина підприємств зупинила діяльність або перенесла її в більш безпечні регіони. Багато домогосподарств втратили виробничі потужності, сільськогосподарську техніку, житло [27]. Це призвело до скорочення бази

оподаткування місцевими податками і зборами, зменшення надходжень від оренди землі й комунального майна, а також росту соціальної напруги.

Організація бюджетної системи Оріхівської громади. Бюджет Оріхівської міської територіальної громади є самостійною ланкою місцевих фінансів та формує фінансову основу функціонування органів місцевого самоврядування громади. Згідно з відкритими даними Міністерства фінансів України, бюджет громади має код 0851800000, а КАТОТТГ громади – UA23100170000031289. Ведення бюджетного процесу – складання, виконання та звітування про бюджет – здійснює відділ фінансів Оріхівської міської ради, що діє відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та локальних нормативних актів.

Організаційно бюджет громади складається із загального та спеціального фондів. Загальний фонд акумулює більшість податкових і неподаткових надходжень, а також основний обсяг міжбюджетних трансфертів з державного та обласного бюджетів. Спеціальний фонд формується, зокрема, за рахунок екологічного податку, надходжень від продажу майна та цільових субвенцій на реалізацію інвестиційних і природоохоронних проєктів. Така структура відповідає загальнодержавним підходам до організації місцевих бюджетів та забезпечує прозорість руху коштів за напрямами їх цільового використання.

Показовими для оцінювання фінансового забезпечення та фінансової стійкості Оріхівської ТГ є планові параметри бюджету на 2022 рік – останній довоєнний бюджет, ухвалений міською радою наприкінці 2021 року до початку повномасштабної фази війни. Рішенням Оріхівської міської ради від 23 грудня 2021 р. «Про бюджет Оріхівської міської територіальної громади на 2022 рік» загальний обсяг доходів і видатків було визначено на рівні 177 181 299 грн, у тому числі доходи загального фонду – 172 582 199 грн, спеціального фонду – 4 599 100 грн. Оборотний залишок та резервний фонд бюджету встановлено у розмірі по 10 тис. грн, що свідчить про обмеженість можливостей громади щодо формування значних ліквідних резервів [28].

Згідно з цим же рішенням структура доходів бюджету Оріхівської ТГ мала такий вигляд: податкові надходження – 107 546 655 грн, неподаткові

надходження – 5 048 600 грн, міжбюджетні трансферти – 64 586 044 грн. На основі офіційних даних розраховано частки основних складових дохідної бази (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Структура доходів бюджету Оріхівської міської територіальної громади на 2022 рік

Джерело надходжень	Сума, тис. грн	Частка в загальному обсязі доходів, %*
Податкові надходження (ПДФО, єдиний податок, плата за землю, місцеві податки і збори)	107 546,7	60,7
Неподаткові надходження (адміністративні збори, орендна плата, інші доходи)	5 048,6	2,8
Міжбюджетні трансферти з держбюджету та обласного бюджету	64 586,0	36,5
Разом доходів бюджету	177 181,3	100,0

Як свідчать дані табл. 2.2, власні податкові надходження (насамперед податок на доходи фізичних осіб, єдиний податок, земельний податок та орендна плата за землю) формували понад 60 % дохідної бази бюджету громади. Це вказує на відносно високий рівень податкового потенціалу Оріхівської ТГ до війни та її значну залежність від економічної активності фізичних осіб-платників податків і суб’єктів малого та середнього бізнесу. Водночас міжбюджетні трансферти (освітня субвенція, базова дотація, інші цільові субвенції) становили понад третину доходів, що є характерним для більшості українських громад з розвиненою соціальною інфраструктурою.

У видатковій частині бюджету, згідно з додатками до рішення міської ради, ключовими напрямами були фінансування сфери освіти, охорони здоров’я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури й мистецтва, фізичної культури та спорту, а також житлово-комунального господарства. При цьому значний обсяг субвенцій з державного бюджету спрямовувався саме на утримання закладів освіти, охорони здоров’я, підтримку осіб з особливими освітніми потребами та реалізацію природоохоронних заходів. Така структура видатків відображає соціальну спрямованість місцевих фінансів та пріоритетність забезпечення базових публічних послуг для населення.

Організаційно бюджетна система Оріхівської громади побудована на принципах програмно-цільового методу: бюджетні призначення формуються за бюджетними програмами та відповідальними виконавцями, що дає можливість оцінювати ефективність використання коштів за результативними показниками. У рішенні про бюджет на 2022 рік затверджено перелік місцевих програм, зокрема в галузі освіти, охорони здоров'я, соціальної підтримки, культури, спорту, розвитку інфраструктури та екологічної безпеки, на загальну суму понад 19,4 млн грн [28].

У воєнних умовах організація бюджетної системи громади зазнала суттєвих змін. З одного боку, відбулося різке падіння власних доходів через руйнування бізнесу та релокацію населення, що підриває фінансову стійкість місцевого бюджету. З іншого – посилилася роль міжбюджетних трансфертів, гуманітарної допомоги, міжнародних грантів і донорських програм, спрямованих на підтримку критичної інфраструктури, забезпечення життєдіяльності та початкові заходи з відновлення [27]. У зв'язку з цим посилюється значення якісного бюджетного планування, оперативного моніторингу доходів і видатків, гнучкого перерозподілу ресурсів між програмами, що й стане предметом поглибленого аналізу у наступних підрозділах.

2.2. Аналіз доходів, видатків і результатів виконання місцевого бюджету Оріхівської територіальної громади

Оцінювання фінансового забезпечення та фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади (Оріхівської ТГ) доцільно розпочати з аналізу структури й динаміки доходів і видатків, а також результатів виконання бюджету в останній довоєнний рік. Ураховуючи, що у 2022–2024 рр. громада знаходилася безпосередньо в зоні активних бойових дій, детальні статистичні дані щодо касового виконання бюджету публікуються обмежено; тому в якості базового періоду для аналізу використано планові показники

бюджету на 2022 рік за рішенням Оріхівської міської ради, доповнені відкритою інформацією порталу Open Budget Міністерства фінансів України та офіційного веб-сайту громади.

Згідно з рішенням Оріхівської міської ради «Про бюджет Оріхівської міської територіальної громади на 2022 рік (код бюджету 08518000000)» загальний обсяг доходів і видатків бюджету було затверджено в сумі 177 181,3 тис. грн. Із них доходи загального фонду становили 172 582,2 тис. грн, спеціального фонду – 4 599,1 тис. грн [28]. У структурі доходів бюджету планувалося отримати 107 546,7 тис. грн податкових надходжень, 5 048,6 тис. грн неподаткових доходів та 64 586,0 тис. грн міжбюджетних трансфертів [28]. Це означає, що частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів становила близько 60,7 %, міжбюджетних трансфертів – 36,5 %, неподаткових надходжень – 2,8 %.

Таким чином, дохідна база місцевого бюджету Оріхівської ТГ до початку повномасштабної війни мала комбінований характер: з одного боку, громада демонструвала достатньо високий рівень фінансової самостійності завдяки домінуванню власних податкових доходів; з іншого – зберігалася істотна залежність від державних трансфертів, передусім освітньої субвенції, базової дотації та інших субвенцій із державного та обласного бюджетів [28, 29].

Для кількісної оцінки фінансової стійкості дохідної частини доцільно розглянути низку узагальнюючих показників (табл. 2.3), розрахованих на основі планових параметрів бюджету 2022 року.

Отримані значення свідчать, що ще до активної фази війни бюджет Оріхівської ТГ мав відносно стійку дохідну базу з помірним рівнем трансфертної залежності. Частка власних податкових надходжень понад 60 % відповідає середньому рівню для міських територіальних громад України та забезпечує певну автономію у формуванні бюджетної політики [29].

Таблиця 2.3 – Основні показники фінансової стійкості дохідної частини бюджету Оріхівської ТГ

Показник	Формула розрахунку	Значення
Коефіцієнт фінансової самостійності, Кфс	Податкові надходження / Загальний обсяг доходів	0,607 (60,7 %)
Коефіцієнт трансфертної залежності, Ктз	Міжбюджетні трансферти / Загальний обсяг доходів	0,365 (36,5 %)
Частка неподаткових надходжень	Неподаткові надходження / Загальний обсяг доходів	0,028 (2,8 %)
Частка спеціального фонду в доходах	Доходи спецфонду / Загальний обсяг доходів	0,026 (2,6 %)

Водночас орієнтовно третина доходів, що формувалась за рахунок міжбюджетних трансфертів, зумовлювала чутливість бюджету до змін державної політики у сфері субвенцій, дотацій та перерозподілу ПДФО.

Слід окремо відзначити обмежені масштаби спеціального фонду – його частка в загальному обсязі доходів становила лише 2,6 %. Це свідчить про невелику кількість джерел, які традиційно поповнюють спеціальний фонд (надходження від продажу комунального майна, плата за послуги бюджетних установ, екологічний податок тощо), та, ймовірно, про обмежені можливості громади щодо акумулювання ресурсів на реалізацію інвестиційних і природоохоронних проєктів.

У воєнних умовах дохідна база бюджету зазнала різкого шоку. Масштабні руйнування житлового фонду та підприємств у м. Оріхів, евакуація більшої частини населення й релокація бізнесу призвели до істотного падіння надходжень від податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, плати за землю й орендної плати за комунальне майно [26, 30]. При цьому трансферти з державного бюджету, навпаки, стали ключовим джерелом фінансування життєво важливих видатків, гуманітарних програм та заходів із підтримки внутрішньо переміщених осіб. Така трансформація структури доходів означає тимчасове зниження фінансової самостійності громади, але водночас дозволяє уникнути колапсу базових послуг.

У видатковій частині бюджету Оріхівської ТГ на 2022 рік відображено пріоритетність фінансування соціальної сфери та утримання комунальної

інфраструктури. За додатками до рішення про бюджет значну частку видатків загального фонду становили видатки на освіту, охорону здоров’я, соціальний захист населення, культуру, фізичну культуру і спорт та житлово-комунальне господарство [28, 31]. Крім того, частина коштів спеціального фонду спрямовувалась на капітальний ремонт об’єктів інфраструктури, розвиток водопровідно-каналізаційного господарства, благоустрій територій та реалізацію проєктів громадського бюджету.

Особливу увагу в контексті фінансової стійкості необхідно приділити співвідношенню поточних і капітальних видатків. Оскільки майже весь обсяг спеціального фонду (4,6 млн грн) був пов’язаний із капітальними витратами, а видатки загального фонду переважно мали поточний характер, можна говорити про домінування поточних зобов’язань бюджету. За орієнтовними оцінками, частка капітальних видатків у загальному обсязі витрат бюджету не перевищувала 3 %, що свідчить про обмежені можливості громади фінансувати розвиткові проєкти власним коштом.

Ще одним важливим індикатором стійкості є розмір резервного фонду. У рішенні про бюджет на 2022 рік резервний фонд загального фонду визначено на рівні 10,0 тис. грн, що становить лише 0,0058 % видатків загального фонду [28]. Такий обсяг резерву відповідає мінімальним нормативним вимогам, однак практично не забезпечує можливості гнучко реагувати на надзвичайні ситуації, зокрема пов’язані з військовою загрозою, техногенними катастрофами чи різкими ціновими коливаннями. В умовах війни це стало одним із чинників уразливості бюджету громади.

За даними порталу Open Budget, функціональна структура касових видатків бюджету Оріхівської ТГ в останні роки відповідає типовій для українських громад: домінують видатки на загальнодержавні функції, освіту, соціальний захист, охорону здоров’я, культуру й житлово-комунальне господарство [29]. При цьому останнім часом збільшилася питома вага видатків на «загальнодержавні функції» (утримання органів місцевого самоврядування, проведення мобілізаційних заходів, підтримка цивільного захисту), а також на

громадський порядок і безпеку, що пов’язано з потребою забезпечення функціонування системи оповіщення, укриттів, організації територіальної оборони та заходів з мінімізації наслідків обстрілів.

Загалом структура видатків бюджету Оріхівської ТГ демонструє високу соціальну спрямованість і чутливість до воєнних ризиків. У мирний час це забезпечувало відносно стабільне фінансування базових послуг, але обмежувало інвестиційний компонент; у воєнний період вимушене перерозподілення видатків на користь оборонних і протикризових заходів ще більше скоротило можливості для капітальних вкладень.

Планові показники бюджету 2022 року формувались наприкінці 2021 року – ще до повномасштабного вторгнення. Тому фактичне виконання бюджету за доходами й видатками суттєво відрізнялося від початкових розрахунків. У відкритих джерелах зазначається, що Оріхівська громада внаслідок постійних обстрілів зазнала масштабних руйнувань житла, об’єктів соціальної інфраструктури та комунального господарства, а більшість населення була евакуйована [26; 30]. За таких умов основними завданнями місцевого бюджету стали підтримка життєдіяльності громади, забезпечення мінімально необхідних комунальних послуг, організація гуманітарної допомоги, евакуаційних заходів та відновлення критичної інфраструктури.

Аналіз відкритих даних порталу Open Budget та казначейської звітності свідчить, що, попри різке падіння власних доходів, громада загалом дотримувалася вимоги збалансованості бюджету: дефіцит покривався за рахунок міжбюджетних трансфертів, гуманітарних надходжень і, частково, використання залишків коштів попередніх років [29; 31]. Водночас через зростання непередбачуваних витрат (ремонт пошкоджених мереж, забезпечення резервних джерел живлення, організація укриттів) виникла потреба у частішому внесенні змін до рішення про бюджет протягом року, що підтверджується численними рішеннями виконавчого комітету й сесій міської ради щодо коригування показників бюджету [31].

Узагальнюючи результати аналізу доходів і видатків, можна зробити такі висновки щодо фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської ТГ:

1. До війни бюджет характеризувався відносно високою часткою власних податкових надходжень (понад 60 %) і помірним рівнем трансфертної залежності (близько 36,5 %), що забезпечувало прийнятний рівень фінансової автономії.

2. Інвестиційна складова бюджету була обмеженою: частка спеціального фонду й капітальних видатків не перевищувала кількох відсотків, а резервний фонд мав мінімальний обсяг. Це знижувало можливості громади щодо проактивної інфраструктурної політики та створювало вразливість до кризових ситуацій.

3. У воєнний період структура доходів змістилася у бік домінування міжбюджетних трансфертів, а видаткові пріоритети – у бік забезпечення загальнодержавних функцій, громадської безпеки, життєдіяльності та соціального захисту.

2.3. Оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету на основі системи показників та виявлення ключових ризиків і загроз

Оцінювання фінансової стійкості бюджету Оріхівської міської територіальної громади (Оріхівської ТГ) ґрунтується на системі показників, сформованій у розділі 1, з урахуванням рекомендацій сучасних дослідників фінансової стійкості місцевих бюджетів. Такий підхід дозволяє не лише зафіксувати поточний стан бюджету, а й ідентифікувати вразливі елементи фінансової системи громади та ключові ризики, загострені війною.

Узагальнюючи підходи Л. Лисяк, С. Качули та інших авторів, фінансову стійкість місцевого бюджету доцільно оцінювати за блоками: дохідна стійкість і самостійність, видаткова гнучкість, бюджетна збалансованість, боргова безпека, ризикостійкість і резервування [11]. Табл. 2.4 узагальнює адаптовану систему індикаторів для бюджету Оріхівської ТГ, що спирається як на згадані методики, так і на критерії, обґрунтовані у підрозділі 1.2.

Таблиця 2.4 – Система показників оцінювання фінансової стійкості бюджету Оріхівської ТГ

Блок	Показник	Формула / зміст	Економічна інтерпретація
1. Дохідна стійкість і фінансова самостійність	Коефіцієнт фінансової самостійності (Кфс)	Власні податкові надходження / Загальний обсяг доходів	Питома вага податкового потенціалу громади; чим вище значення, тим більша автономія бюджету
	Коефіцієнт трансфертної залежності (Ктз)	Міжбюджетні трансферти / Загальний обсяг доходів	Залежність бюджету від рішень центральної влади; високі значення свідчать про вразливість до змін державної політики
	Частка спеціального фонду в доходах (Кспф)	Доходи спецфонду / Загальний обсяг доходів	Оцінка інвестиційно-цільового потенціалу бюджету
2. Видаткова гнучкість та ефективність	Частка капітальних видатків (Ккап)	Капітальні видатки / Загальний обсяг видатків	Показує можливості фінансування розвитку та відновлення інфраструктури
	Частка поточних видатків (Кпот)	Поточні видатки / Загальний обсяг видатків	Характеризує «жорсткість» видаткової структури та домінування споживчого напряму
3. Бюджетна збалансованість	Коефіцієнт бюджетної рівноваги (Кбр)	(Доходи – Видатки) / Доходи	Відображає наявність профіциту/дефіциту; значення, близьке до нуля, свідчить про формальну збалансованість
4. Боргова безпека	Коефіцієнт боргового навантаження (Кборг)	Обсяг місцевого боргу / Доходи загального фонду	дає змогу оцінити прийнятність рівня боргових зобов’язань бюджету
5. Ризикостійкість і резервування	Частка резервного фонду (Крез)	Резервний фонд / Видатки загального фонду	Характеризує можливості оперативного реагування на шоки та непередбачені витрати
	Частка вільного залишку коштів (Кзал)	Вільний залишок на початок року / Видатки загального фонду	Свідчить про ліквідний запас бюджету, який може бути використаний у кризових ситуаціях

Для практичного застосування системи показників до бюджету Оріхівської ТГ використано, насамперед, планові параметри бюджету на 2022 рік, ухвалені рішенням міської ради [28], та відкриті дані порталу OpenBudget Міністерства фінансів України [29, 31]. Через обмежену публічність детальної казначейської

інформації в умовах воєнного стану аналіз здійснюється переважно за агрегованими показниками, що слід ураховувати при інтерпретації результатів.

Розрахунок показників фінансової стійкості бюджету Оріхівської ТГ. Вихідні дані для розрахунків наведено у підрозділі 2.2: загальний обсяг доходів бюджету Оріхівської ТГ на 2022 рік – 177 181,3 тис. грн, у тому числі податкові надходження – 107 546,7 тис. грн, міжбюджетні трансферти – 64 586,0 тис. грн, неподаткові надходження – 5 048,6 тис. грн; доходи спеціального фонду – 4 599,1 тис. грн [28]. Видатки бюджету визначені у тому ж обсязі, що й доходи, тобто бюджет на плановому рівні був формально збалансований.

На основі цих даних розраховано ключові кількісні індикатори фінансової стійкості (табл. 2.5).

Таблиця 2.5 – Результати розрахунку основних показників фінансової стійкості бюджету Оріхівської ТГ

Показник	Формула / база розрахунку	Значення	Оціночний рівень*
Кфс – коефіцієнт фінансової самостійності	107 546,7 / 177 181,3	≈ 0,61 (60,7 %)	Середній / достатній
Ктз – коефіцієнт трансфертної залежності	64 586,0 / 177 181,3	≈ 0,36 (36,5 %)	Помірний
Кспф – частка доходів спецфонду	4 599,1 / 177 181,3	≈ 0,026 (2,6 %)	Низький інвест. потенціал
Ккап – частка капітальних видатків	Капітальні видатки / 177 181,3; за даними рішення – близько 4,5–5,0 млн грн	≈ 2,5–3,0 %	Низький
Кбр – коефіцієнт бюджетної рівноваги	(Доходи – Видатки) / Доходи = 0	0	Формальна збалансованість
Кборг – коефіцієнт боргового навантаження	Обсяг місцевого боргу / Доходи загального фонду; за даними OpenBudget, суттєвих місцевих запозичень громада не має	Близький до 0	Висока боргова безпека
Крез – частка резервного фонду	10,0 / 172 582,2	≈ 0,006 %	Вкрай низький рівень резервів

Отримані результати засвідчують, що до початку повномасштабного вторгнення бюджет Оріхівської ТГ мав достатньо прийнятний рівень дохідної стійкості: частка власних податкових надходжень перевищувала 60 %, що

відповідає середнім або дещо вищим за середні значенням для українських територіальних громад [16]. Це свідчило про певну спроможність громади формувати фінансову політику, спираючись на власний податковий потенціал. Водночас питома вага міжбюджетних трансфертів (36,5 %) залишалася суттєвою, що зумовлювало залежність бюджету від державної політики у сфері освітньої субвенції, дотацій вирівнювання тощо.

Найбільш уразливою ланкою фінансової стійкості був інвестиційний компонент: частка спеціального фонду та капітальних видатків не перевищувала 3 % загального обсягу бюджету. Це означає, що левова частка коштів спрямовувалась на поточні потреби – оплату праці, енергоносії, соціальні виплати, поточний ремонт, тоді як фінансування розвитку й модернізації інфраструктури здійснювалося в мінімальних обсягах. Для громади, що вже до 2022 року потребувала оновлення житлово-комунального господарства, доріг, мереж водопостачання та соціальної інфраструктури, така структура видатків формувала «відкладені» ризики, які різко загострилися в період масових руйнувань.

Позитивною характеристикою є практично відсутнє боргове навантаження: за даними порталу OpenBudget, в Оріхівської ТГ не зафіксовано значущих місцевих запозичень чи довгострокових кредитів [29]. Це з одного боку знижує ризики боргової нестійкості, а з іншого – свідчить про обмежене використання інструментів залучення додаткових ресурсів для інвестиційних потреб навіть у довоєнний час.

Найгіршою з позиції ризикостійкості є ситуація з резервним фондом: його обсяг у 10,0 тис. грн у порівнянні з видатками загального фонду понад 172 млн грн означає частку близько 0,006 %. Це в десятки разів менше за рівні, які пропонуються в літературі як бажані для забезпечення фінансової безпеки місцевих бюджетів (0,5–1,0 % видатків) [11; 16]. Отже, бюджет Оріхівської ТГ входив у фазу повномасштабної війни практично без «подушки безпеки», що значно посилило вразливість до зовнішнього шоку.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що за станом на 2022 рік фінансова стійкість бюджету Оріхівської ТГ характеризувалася як умовно задовільна: профіль доходів та відсутність боргового навантаження давали потенціал до стійкого функціонування в нормальних умовах, але низькі капітальні видатки та резерви робили бюджет надзвичайно вразливим до кризових ситуацій.

На підставі проведених розрахунків та аналізу зовнішнього середовища (підрозділи 2.1–2.2) можна виділити групи ключових ризиків і загроз, які впливають на фінансову стійкість місцевого бюджету Оріхівської громади.

1. Воєнні ризики та руйнування інфраструктури. Оріхівська громада протягом 2022–2024 рр. зазнала масштабних руйнувань житлового фонду, соціальних об’єктів та інженерної інфраструктури; частина території фактично знаходиться в зоні активних бойових дій [25, 30]. Це призвело до:

– різкого скорочення податкової бази через зупинку або релокацію бізнесу;

– масової евакуації населення, а отже – падіння надходжень від ПДФО, єдиного податку, плати за землю;

– необхідності спрямовувати значну частину видатків на ремонт пошкоджених мереж, забезпечення укриттів, резервних джерел енергії, підтримку систем життєзабезпечення.

2. Демографічні та соціальні ризики. Внаслідок тривалої небезпеки місто Оріхів фактично перетворилося на «прифронтовий анклав» із дуже малою кількістю постійних мешканців. Це означає:

– тривале зниження платоспроможного попиту та економічної активності на території громади;

– зростання навантаження на бюджет щодо підтримки внутрішньо переміщених осіб, соціально вразливих груп і ветеранів, які проживають поза межами громади, але користуються її послугами;

– ризик «старіння» структури населення у разі повернення переважно осіб похилого віку та домогосподарств із низькою платоспроможністю.

3. Фіскальні ризики структури бюджету. Уже в довоєнний період бюджет Оріхівської ТГ характеризувався високою часткою поточних видатків та вкрай

низькою часткою капітальних витрат. У воєнний період ця диспропорція лише посилилася, оскільки капітальні видатки, не пов’язані з критичною інфраструктурою, були скорочені на користь захищених статей і протикризових заходів [29, 31]. Це означає ризик хронічного недофінансування відновлення та модернізації, накопичення технічної зношеності мереж і об’єктів, що в перспективі може вимагати значно більших витрат.

4. Ризики недостатності резервів та ліквідності. Мінімальний обсяг резервного фонду та обмежені вільні залишки коштів на початок року фактично позбавили бюджет Оріхівської ТГ можливості самостійно реагувати на шок повномасштабної війни. У теоретичних дослідженнях підкреслюється, що наявність достатніх резервів є одним із ключових елементів «активної фінансової стійкості», яка дозволяє не лише повертатися до попереднього стану, а й проактивно протидіяти загрозам [11]. У випадку Оріхівської громади відсутність такої «подушки безпеки» зумовила критичну залежність від зовнішнього фінансування та гуманітарної допомоги.

5. Інституційні та управлінські ризики. Часті зміни бюджетного законодавства в умовах воєнного стану, посилення ролі військових адміністрацій, складність прогнозування обсягів міжбюджетних трансфертів і гуманітарної підтримки створюють додаткові виклики для місцевих фінансових органів. Дослідження показують, що в таких умовах якість управління, здатність оперативно перерозподіляти ресурси, запроваджувати середньострокове планування та інтегрований підхід до управління ризиками стають вирішальними факторами фінансової стійкості [11, 16].

6. Ризики післявоєнного відновлення. Навіть за умови стабілізації безпекової ситуації громада стикається з низкою специфічних ризиків відновлення:

– потреба у співфінансуванні проєктів відбудови в межах державних та міжнародних програм при обмеженій дохідній базі;

– конкуренція за ресурси відбудови між громадами, які також зазнали руйнувань;

– ризик «перегріву» будівельного ринку та корупційних загроз при реалізації великої кількості інвестиційних проєктів.

Узагальнюючи, можна констатувати, що фінансова стійкість бюджету Оріхівської громади сьогодні визначається поєднанням:

– потенційно достатньої дохідної бази, яка, однак, суттєво деградувала через війну;

– низького інвестиційного та резервного потенціалу, що обмежує можливості самостійного відновлення;

– критичної залежності від зовнішньої підтримки – міжбюджетних трансфертів, міжнародних грантів, гуманітарних та донорських програм;

– значних зовнішніх (воєнних, демографічних, інфраструктурних) та внутрішніх (структурних, управлінських) ризиків, які взаємно підсилюють один одного.

У подальшому (розділ 3) на основі виявлених вразливостей буде сформовано сценарії посилення фінансової стійкості бюджету Оріхівської ТГ, які включатимуть заходи з диверсифікації дохідної бази, збільшення частки інвестиційних видатків, формування адекватного резервного фонду та розбудови системи управління фіскальними ризиками на місцевому рівні.

2.4. Висновки до розділу 2

У другому розділі магістерської роботи здійснено комплексну оцінку фінансового забезпечення та фінансової стійкості місцевого бюджету Оріхівської міської територіальної громади. На основі аналізу соціально-економічної характеристики громади показано, що до початку повномасштабної агресії вона мала типовий для степового регіону України профіль: міський адміністративний центр із концентрованою соціальною інфраструктурою та прилеглі сільськогосподарські території з розвиненим аграрним виробництвом. Водночас встановлено, що внаслідок тривалих бойових дій Оріхівська громада зазнала масштабних руйнувань житлового фонду й інфраструктури, суттєвої

депопуляції та релокації бізнесу, що принципово трансформувало її економічний і демографічний потенціал.

Проведений аналіз доходів, видатків і результатів виконання місцевого бюджету показав, що в довоєнному 2022 році бюджет Оріхівської ТГ характеризувався відносно високою часткою власних податкових надходжень (понад 60 %), помірним рівнем трансфертної залежності (приблизно 36,5 %) і практично відсутнім борговим навантаженням. Така структура засвідчувала достатній рівень фінансової самостійності громади за умов нормального функціонування економіки. Водночас виявлено істотні структурні диспропорції: частка спеціального фонду та капітальних видатків не перевищувала кількох відсотків, резервний фонд був сформований на мінімальному рівні, що обмежувало інвестиційні можливості бюджету та його готовність до непередбачуваних шоків.

На основі розробленої системи показників оцінено фінансову стійкість місцевого бюджету. Розрахунки підтвердили, що за основними індикаторами дохідної стійкості та боргової безпеки (коефіцієнт фінансової самостійності, коефіцієнт трансфертної залежності, коефіцієнт боргового навантаження) бюджет Оріхівської ТГ до війни можна було кваліфікувати як умовно стійкий. Водночас низькі значення показників інвестиційного та резервного потенціалу (частка капітальних видатків, частка резервного фонду, обсяг вільних залишків) засвідчили наявність прихованих ризиків, які в умовах війни проявилися у вигляді гострої нестачі ресурсів для відновлення та реагування на кризові ситуації.

У ході дослідження ідентифіковано ключові групи ризиків і загроз фінансовій стійкості бюджету Оріхівської громади: воєнні (масштабні руйнування та постійна загроза обстрілів), демографічні (масова евакуація населення, зниження платоспроможного попиту), фіскальні (домінування поточних видатків і скорочення інвестиційної складової), ризики недостатності резервів і ліквідності, а також інституційні виклики, пов’язані зі швидкими

змінами нормативного середовища й потребою в оперативному коригуванні бюджетних рішень.

Таким чином, у розділі 2 сформовано цілісну картину поточного стану фінансового забезпечення та фінансової стійкості бюджету Оріхівської міської територіальної громади. Отримані результати дозволяють зробити висновок, що фінансова стійкість громади має змішаний характер: попри потенційно достатній податковий потенціал і відсутність боргового тиску, бюджет є вкрай вразливим до зовнішніх шоків через низький рівень інвестиційних видатків, резервів і високу концентрацію видатків на поточні потреби. Виявлені проблемні зони й ризики слугують вихідною базою для розроблення у третьому розділі магістерської роботи сценаріїв посилення фінансової стійкості та практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів фінансового забезпечення Оріхівської територіальної громади в умовах воєнного та післявоєнного відновлення.

РОЗДІЛ 3
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ З МЕТОЮ ЗМІЦНЕННЯ ЇХ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ

3.1. Концепція зміцнення фінансової стійкості місцевого бюджету в умовах фінансової децентралізації та воєнно-післявоєнної відбудови

Поглиблення фінансової децентралізації в Україні, з одного боку, розширило повноваження та фінансову автономію територіальних громад, а з іншого – посилило вимоги до їхньої фінансової стійкості. У воєнний та післявоєнний періоди саме місцеві бюджети стають ключовою ланкою забезпечення життєдіяльності населення, надання базових послуг, реалізації проєктів відновлення й модернізації інфраструктури. У наукових дослідженнях фінансова стійкість місцевих бюджетів розглядається як здатність забезпечувати належне виконання власних і делегованих повноважень, зберігаючи збалансованість бюджету, боргову безпеку та фіскальний простір для розвитку в умовах внутрішніх і зовнішніх шоків.

Українські та зарубіжні автори підкреслюють, що традиційна орієнтація місцевих фінансів на поточну збалансованість поступово доповнюється парадигмою «фінансової резильєнтності», яка акцентує здатність субнаціональних фінансів не лише витримувати шоки, а й адаптуватися та трансформуватися, використовуючи кризи як можливість для структурних змін. Для України ця парадигма набуває особливої актуальності у контексті повномасштабної війни та масштабних потреб відбудови, які, за оцінками Світового банку, вимагають сотень мільярдів доларів інвестицій протягом наступного десятиліття.

У дослідженнях Л. Лисяк, С. Качули, Н. Сивульської фінансова стійкість місцевих бюджетів інтерпретується як інтегральний результат збалансованості

дохідної та видаткової частин, оптимальної структури джерел фінансування, прийнятного рівня боргового навантаження та достатності резервів для реагування на ризики. При цьому наголошується на необхідності переходу від вузького розуміння стійкості як «відсутності дефіциту» до ширшого – як здатності місцевих бюджетів забезпечувати стале фінансування пріоритетних напрямів розвитку навіть за умов нестабільного зовнішнього середовища.

Європейські та міжнародні організації (ОЕСР, Світовий банк) розглядають фінансову стійкість субнаціональних фінансів через призму трьох взаємопов'язаних вимірів: стійкість доходів (resilient revenues), гнучкість видатків (flexible and efficient spending) та наявність фінансових буферів (fiscal buffers), що включають резервні фонди, доступ до кредитних ресурсів, страхування та механізми розподілу ризиків між рівнями влади. Додатковим виміром виступає інституційна спроможність органів місцевого самоврядування планувати, виконувати й моніторити бюджети, а також управляти фіскальними ризиками.

У контексті відбудови України ОЕСР підкреслює, що місцеві й регіональні органи влади відіграватимуть ключову роль у проєктуванні та реалізації інвестицій, забезпеченні прозорості, участі громадян і партнерств із міжнародними донорами. Це означає, що фінансова стійкість місцевих бюджетів має розглядатися як здатність не лише «вижити», а й ефективно залучати та управляти значними ресурсами від держави, міжнародних фінансових організацій, приватних інвесторів і громад.

На основі узагальнення цих підходів фінансову стійкість місцевого бюджету в умовах воєнно-післявоєнної відбудови доцільно трактувати як здатність бюджету територіальної громади забезпечувати безперервне фінансування базових публічних послуг, відновлення та модернізацію інфраструктури, підтримання соціальної стабільності й економічного розвитку, використовуючи диверсифіковані джерела доходів, гнучку систему видатків, збалансовану боргову політику та інструменти управління ризиками.

Побудова концепції зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів в Україні має спиратися на низку принципів, які формують «правила гри» для органів місцевого самоврядування, державних інституцій та міжнародних партнерів (табл. 3.1).

Таблиця 3.1 – Основні принципи та інструменти концепції зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів

Принцип	Зміст	Ключові інструменти реалізації
Принцип диверсифікації дохідної бази	Зменшення залежності від одного виду податку чи трансфертів, розширення спектра власних доходів громади	Розвиток місцевих податків і зборів, плати за користування комунальним майном, партнерств державно-приватного сектору, участь у грантових програмах і фондах відбудови
Принцип видаткової гнучкості та ефективності	Забезпечення можливості оперативного перерозподілу ресурсів між програмами за умови збереження результативності	Програмно-цільовий метод, середньострокове бюджетне планування, аудит ефективності, «value for money», цифрові системи моніторингу видатків
Принцип багаторівневої боргової безпеки	Використання боргових інструментів як каталізатора інвестицій без загрози фіскальній стабільності	Ліміти місцевих запозичень, правила співфінансування проєктів, стандарти управління боргом, розвиток муніципального кредитування та гарантійних механізмів
Принцип формування фінансових буферів	Наявність резервів та попередньо організованого фінансування для реагування на шоки	Резервні фонди, стабілізаційні фонди розвитку, страхування ризиків, участь у національних або регіональних механізмах розподілу катастрофічних ризиків
Принцип інтегрованого управління ризиками	Системний облік фіскальних, макроекономічних, воєнних, кліматичних та соціальних ризиків	Реєстр фіскальних ризиків, сценарний аналіз, стрес-тестування місцевих бюджетів, прозора звітність про ризики
Принцип партнерства й участі громадян	Залучення місцевого бізнесу, населення та донорів до формування й реалізації бюджетної політики	Громадський бюджет, партисипативне бюджетування, консультації з громадськістю, міжнародні муніципальні партнерства («міст-побратимів», програми “Bridges of Trust”)

Наведені принципи задають стратегічні орієнтири для формування середньо- та довгострокової політики зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів. Вони мають бути імплементовані як на рівні державної бюджетної та

регіональної політики, так і на рівні внутрішніх документів територіальних громад (стратегій розвитку, фінансових стратегій, положень про управління боргом та ризиками тощо).

Умови повномасштабної війни та майбутнього відновлення вимагають поетапного підходу до посилення фінансової стійкості місцевих бюджетів. На основі аналізу міжнародного досвіду (COVID-криза, природні катастрофи) та аналітики щодо публічних фінансів воєнної України можна виокремити щонайменше три взаємопов'язані фази: стабілізації, адаптації та розвитку [32].

1. Фаза стабілізації (воєнний період). Основна мета – забезпечити мінімально необхідний рівень фінансування життєво важливих послуг (тепло, вода, охорона здоров'я, соціальна підтримка, цивільний захист) за умов різкого падіння власних доходів. У цей період ключову роль відіграють:

– оперативний перегляд бюджетних програм і концентрація ресурсів на критичних напрямах;

– активне використання міжбюджетних трансфертів, гуманітарної допомоги, донорських грантів;

– тимчасове розширення дефіциту бюджету під контролем держави з одночасним посиленням прозорості й підзвітності щодо використання ресурсів.

2. Фаза адаптації (рання відбудова). У міру стабілізації безпекової ситуації та поступового повернення населення громади мають переорієнтовувати бюджетну політику з «режиму виживання» на поєднання відновлення й розвитку. Серед пріоритетів:

– відновлення податкового потенціалу (сприяння поверненню бізнесу, підтримка локального підприємництва, спрощення регуляторних процедур);

– зростання частки капітальних видатків, пов'язаних з відбудовою інфраструктури, житла та об'єктів економіки;

– запровадження елементів середньострокового бюджетного планування та інтегрованого управління ризиками, зокрема через стрес-тестування бюджетів в умовах різних сценаріїв відбудови.

3. Фаза розвитку (довгострокова трансформація). На завершальному етапі відбудови акцент зміщується на трансформацію структури місцевої економіки, «озеленення» та цифровізацію інфраструктури, досягнення цілей сталого розвитку, інтеграцію до європейського простору. Основними завданнями стають:

– диверсифікація джерел фінансування інвестицій (поєднання власних коштів, державних субвенцій, кредитів міжнародних фінансових організацій, приватних інвестицій, механізмів державно-приватного партнерства);

– нарощування стабілізаційних та інвестиційних фондів громад;

– інституційний розвиток фінансових підрозділів ОМС, впровадження сучасних інформаційних систем управління фінансами та моніторингу ризиків.

Усі три фази взаємопов’язані й частково накладаються одна на одну; при цьому набір інструментів, які застосовує громада, повинен еволюціонувати від короткострокових антикризових заходів до структурних реформ і інвестиційних стратегій [33, 34].

Узагальнення теоретичних підходів і практичних викликів дозволяє запропонувати концептуальну модель зміцнення фінансової стійкості місцевого бюджету (рис. 3.1). В її основі – взаємодія трьох рівнів:

Макрорівень – державна податкова, бюджетна, боргова й регіональна політика, система міжбюджетних відносин, національні програми відбудови та підтримки громад, а також міжнародні механізми фінансування (ЄС, Світовий банк, МВФ, ЄБРР тощо).

Мезорівень – регіональні стратегії розвитку, обласні програми підтримки територіальних громад, координація між сусідніми громадами, участь у мережах муніципального партнерства.

Мікрорівень (рівень громади) – управління місцевим бюджетом, податковим потенціалом, боргом і резервами, реалізація інвестиційних проєктів відбудови, інституційна спроможність фінансових органів, участь громадян.

У межах моделі ядром виступає цикл «оцінка – планування – реалізація – моніторинг – коригування», який забезпечує постійне підвищення фінансової

стійкості. На етапі оцінки здійснюється вимірювання фінансової стійкості за системою показників (розділ 2.3), ідентифікація вразливостей та ризиків. На етапі планування формуються середньострокові фінансові стратегії, сценарії доходів і видатків, визначаються джерела фінансування проєктів відбудови. На етапі реалізації застосовуються інструменти податкової політики, управління видатками, боргом і резервами, партнерства з донорами та приватним сектором. Моніторинг і коригування забезпечують зворотний зв'язок, адаптацію до змін безпекової, економічної та соціальної ситуації [35].

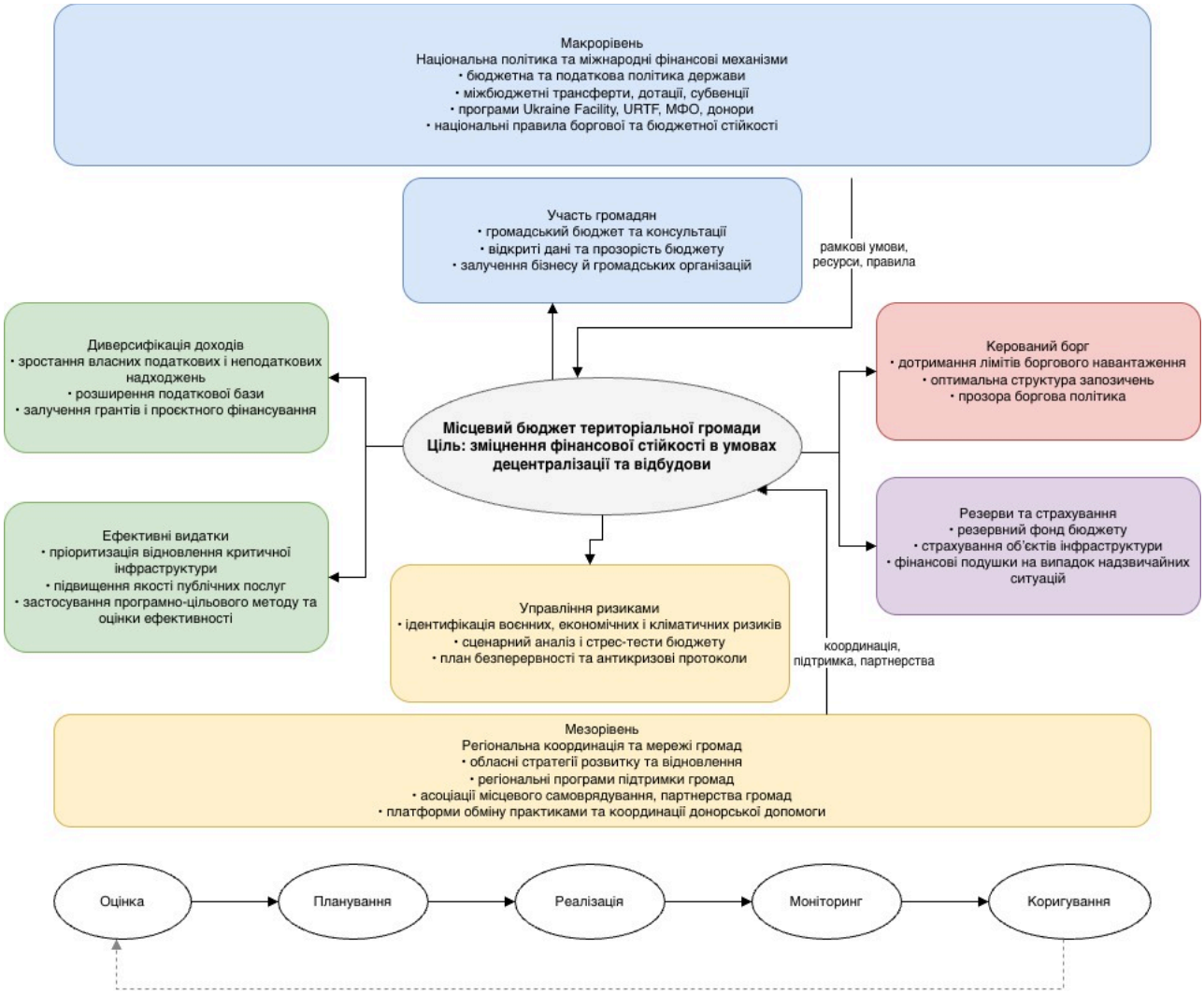


Рисунок 3.1 – Концептуальна модель зміцнення фінансової стійкості місцевого бюджету в умовах фінансової децентралізації та воєнно-післявоєнної відбудови

Запропонована концепція створює теоретико-методологічну рамку для подальшої розробки практичних заходів щодо зміцнення фінансової стійкості конкретних місцевих бюджетів. У наступних підрозділах вона буде адаптована до умов Оріхівської міської територіальної громади з урахуванням результатів проведеного у розділі 2 аналізу її фінансового стану та виявлених ризиків.

3.2. Розробка та аналіз сценаріїв формування доходної бази і оптимізації видаткової частини місцевого бюджету Оріхівської територіальної громади

Результати оцінювання фінансової стійкості бюджету Оріхівської міської територіальної громади (Оріхівської ТГ), наведені у розділі 2, засвідчили поєднання достатнього податкового потенціалу в довоєнний період з різким падінням власних доходів та посиленням залежності від трансфертів і донорської допомоги в умовах війни. У таких обставинах стратегічним завданням фінансової політики громади є не лише підтримання платоспроможності бюджету, а й цілеспрямоване формування сценаріїв відновлення дохідної бази та оптимізації видаткової частини з орієнтацією на довгострокову фінансову стійкість.

Сучасні дослідження місцевих фінансів України підкреслюють, що в умовах високої невизначеності прості трендові прогнози є недостатніми; рекомендовано застосовувати сценарний підхід, який дозволяє врахувати різні комбінації безпекових, економічних і фіскальних припущень та оцінити наслідки для місцевих бюджетів [36, 37]. Крім того, національна Стратегія доходів до 2030 року та домовленості України з МВФ акцентують необхідність сталого нарощування податкових надходжень і поступового зниження залежності від зовнішнього фінансування, що має бути відображено і на рівні громад.

Сценарне моделювання фінансового забезпечення Оріхівської ТГ здійснюється на основі таких принципів:

реалістичність – сценарії мають спиратися на наявні тенденції у фінансах місцевих бюджетів України та специфіку прифронтових громад;

узгодженість із національною політикою – передбачається врахування параметрів державного бюджету, міжбюджетних відносин та програм підтримки громад;

фінансова стійкість – для кожного сценарію оцінюється здатність бюджету забезпечувати ключові функції, підтримувати збалансованість і створювати умови для інвестицій;

гнучкість видатків – аналізуються можливості перерозподілу ресурсів між функціями, оптимізації мережі установ і підвищення ефективності використання коштів.

З урахуванням рекомендацій Світового банку, ОЕСР та аналітики українських дослідників, для Оріхівської ТГ пропонується три сценарії: S1 – підтримувальний (консервативний), S2 – активної відбудови (помірно-оптимістичний), S3 – затяжної ескалації (стрес-сценарій).

Кожен сценарій описується через систему параметрів: (1) динаміка податкових надходжень; (2) обсяги міжбюджетних трансфертів і грантів; (3) структура видатків між поточними та капітальними; (4) можливості формування резервів і вільних залишків; (5) пріоритети оптимізації видаткових програм (табл. 3.2).

У подальшому розглянемо особливості формування доходів і оптимізації видатків бюджету Оріхівської ТГ в рамках кожного сценарію.

Сценарій S1 – підтримувальний (консервативний). Підтримувальний сценарій виходить із припущення, що безпекова ситуація залишається напруженою, але без різких ескалацій; населення громади частково повертається, відновлюється діяльність малого бізнесу та аграрного сектору, водночас значна частина інфраструктури ще потребує ремонту.

Формування доходів. У цьому сценарії основний акцент робиться на поступовому відновленні власних податкових надходжень:

– повернення частини платників єдиного податку – ФОП та малих підприємств у сфері торгівлі, послуг і ремонту;

Таблиця 3.2 – Характеристика сценаріїв формування доходів і видатків бюджету Оріхівської ТГ

Параметр	S1 – підтримувальний	S2 – активна відбудова	S3 – затяжна ескалація
Безпекові передумови	Стабілізація фронту, але збереження високих ризиків обстрілів	Поступове відсунення лінії фронту, поліпшення безпеки, часткове повернення населення	Періодичні загострення, збереження небезпеки для більшості території
Податкові надходження	Повільне відновлення (до 30–40 % довоєнного рівня за 3–5 років) за рахунок малого бізнесу та аграрного сектору	Прискорене відновлення (до 60–70 % довоєнного рівня) завдяки релокації підприємств, інвестиційним проєктам	Збереження дуже низької бази, домінування ПДФО військовослужбовців і окремих податків
Трансферти й гранти	Стабільні міжбюджетні трансферти плюс окремі проєктні гранти	Зростання обсягів цільових субвенцій і міжнародних грантів на відбудову	Висока залежність від базових дотацій, гуманітарної допомоги, аварійних субвенцій
Структура видатків	Перевага поточних видатків (80–85 %), поступове нарощування капітальних	Зростання частки капітальних видатків до 25–30 % за рахунок проєктів відбудови	Домінування захищених статей (зарплата, енергоносії), мінімальні інвестиції
Резерви, залишки	Обмежені, формуються переважно за рахунок економії	Створення резервного фонду на рівні не менше 0,5–1 % видатків загального фонду та стабілізаційного фонду розвитку	Практично відсутні, бюджет працює «з коліс»
Основні інструменти оптимізації видатків	Раціоналізація мережі установ, енергоефективність, аутсорсинг частини послуг	Програмно-цільовий перерозподіл коштів на користь відбудови, залучення державно-приватного партнерства	Жорсткий пріоритезований розподіл ресурсів, відкладання не критичних видатків

– стимулювання відновлення агровиробництва навколо Оріхова з використанням можливостей державних програм підтримки аграріїв;

– відновлення надходжень від плати за землю та податку на нерухомість у відносно безпечних населених пунктах, де можливе часткове повернення мешканців.

Міжбюджетні трансферти за цим сценарієм залишаються ключовим джерелом фінансової підтримки. Зокрема, закон про Державний бюджет на 2024 рік передбачав для бюджету Оріхівської ТГ обсяг міжбюджетних трансфертів 36 757,3 тис. грн, що підтверджує інституційний механізм цільової підтримки прифронтових громад. Надалі, за умов збереження воєнного стану, можна розраховувати на пролонгацію таких інструментів, а також на додаткові субвенції з обласного бюджету, які вже зараз спрямовуються на підтримку найбільш постраждалих ТГ Запорізької області.

Оптимізація видатків. У видатковій частині пріоритетами стають:

1. Забезпечення базових публічних послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, комунальні послуги), при цьому передбачається раціоналізація мережі закладів з урахуванням фактичної кількості населення. Частина установ може бути тимчасово законсервована або переведена у формат багатофункціональних центрів.

2. Енергоефективність і зменшення експлуатаційних витрат: проведення енергоаудиту будівель, встановлення альтернативних джерел теплопостачання, використання модульних котелень тощо. Досвід інших громад показує, що такі заходи дозволяють зменшити витрати на енергоносії на 15–25 % [38].

3. Поетапне нарощування капітальних видатків за рахунок цільових субвенцій та грантів на відновлення життєво важливої інфраструктури (мережі водопостачання, укриття, дороги до лікарень і пунктів незламності).

Сценарій S2 – активної відбудови (помірно-оптимістичний). Цей сценарій відповідає ситуації, коли безпекові умови помітно поліпшуються, відбувається активне повернення населення і бізнесу, а Оріхівська громада включається до ключових державних і міжнародних програм відбудови. За оцінками Світового банку, загальні потреби України у відновленні оцінюються у 524 млрд дол. США, значна частина яких буде реалізовуватися на рівні територіальних громад.

Формування доходів. Основні напрями нарощування дохідної бази в цьому сценарії:

1. Відновлення та диверсифікація податкової бази. Завдяки реалізації проєктів релокації підприємств та запуску нових виробництв у менш ризикових зонах можливе істотне зростання надходжень від ПДФО, єдиного податку та земельного податку. Аналітика щодо виконання місцевих бюджетів у 2023 р. показує, що в багатьох громадах після різкого падіння 2022 р. спостерігається суттєве зростання податкових доходів, що дає орієнтир і для Оріхова в разі поліпшення ситуації [39].

2. Активне залучення грантових і кредитних ресурсів. Програми U-LEAD with Europe, «Bridges of Trust», а також спеціальні донорські фонди відбудови надають громадам доступ до грантів і технічної допомоги для інфраструктурних та управлінських проєктів [12–14].

3. Розвиток недержавних джерел фінансування. Йдеться про механізми державно-приватного партнерства (ДПП), енергосервісні контракти (ЕСКО), концесійні проєкти, які дозволяють реалізовувати капіталомісткі проєкти водночас із залученням приватного капіталу без надмірного навантаження на бюджет.

У структурі доходів за сценарієм S2 планується поступове наближення частки власних податкових надходжень до 60–65 % загального обсягу, водночас міжбюджетні трансферти й надалі відіграватимуть важливу роль, але вже переважно як джерело співфінансування інвестиційних проєктів, а не покриття поточних дефіцитів.

Оптимізація видатків. В умовах активної відбудови змінюється логіка бюджетної політики: від «латання дір» – до інвестиційно орієнтованого управління видатками. Ключові кроки:

1. Запровадження середньострокового бюджетного планування з інтеграцією стратегічних цілей громади та комплексної програми відновлення (як це рекомендує ОЕСР та U-LEAD).

2. Перепрограмування видатків у рамках ПЦМ: визначення пріоритетних програм відбудови (інфраструктура, житло, енергоефективність, підтримка

малого бізнесу, соціальна реінтеграція ВПО та ветеранів), концентрація ресурсів на цих напрямах, проведення оцінки ефективності бюджетних програм.

3. Нарощування частки капітальних видатків до 25–30 % загального обсягу бюджету за рахунок поєднання власних коштів, державних субвенцій та міжнародних грантів. При цьому має забезпечуватися збалансованість поточного фінансування для утримання вже відновлених об’єктів.

4. Формування стабілізаційного фонду розвитку громади на базі вільних залишків та надпланових надходжень, який використовується для співфінансування проєктів та як фінансовий буфер у разі нових шоків.

Сценарій S3 – затяжної ескалації (стрес-сценарій). Стрес-сценарій моделює ситуацію, коли бойові дії біля Оріхова продовжуються, руйнування інфраструктури зростають, повернення населення є мінімальним, а економічна активність залишається надзвичайно низькою. Аналітика щодо державних фінансів у воєнний час свідчить, що в подібних умовах головним завданням стає утримання базових функцій місцевої влади за рахунок державного бюджету та міжнародної допомоги [40].

Формування доходів. Власні податкові надходження обмежуються, головним чином, ПДФО військовослужбовців, окремими платежами аграрного сектору та невеликим обсягом плати за землю.

Бюджет стає майже повністю трансфертозалежним: основні ресурси надходять у вигляді базових дотацій, цільових субвенцій на оплату праці працівників бюджетної сфери, субвенцій на відновлення критичної інфраструктури, а також гуманітарних грантів. Документи Кабінету Міністрів та Запорізької ОДА вже нині містять окремі рядки підтримки Оріхівської ТГ, що засвідчує можливість продовження такого механізму й надалі.

Оптимізація видатків. У таких умовах бюджет змушений функціонувати в режимі жорсткої економії:

1. Пріоритезація витрат на життєво необхідні функції – цивільний захист, мінімальне утримання мережі тепла, води, електро- та водовідведення, підтримка обмеженого переліку соціальних послуг.

2. Тимчасове скорочення або «заморожування» частини видаткових програм, які не мають критичного значення для виживання громади, з максимальним використанням позабюджетних джерел (волонтерських, благодійних, міжнародних) для їх підтримки.

3. Централізація та міжмуніципальна кооперація: спільне використання соціальної інфраструктури, транспорту, спеціалізованих служб із сусідніми громадами для зниження витрат і підвищення доступності послуг.

4. Підвищення прозорості й підзвітності у використанні кожної гривні бюджетних і донорських коштів, що є критично важливим для збереження довіри населення та партнерів [41].

Стрес-сценарій не є бажаним, але його розробка необхідна для розуміння граничних можливостей бюджету, визначення мінімально допустимих стандартів послуг і формування планів дій на випадок погіршення ситуації (contingency planning).

Порівняння трьох сценаріїв дозволяє сформулювати декілька ключових висновків для бюджетної політики Оріхівської ТГ:

1. У всіх сценаріях зберігається висока роль державних і міжнародних ресурсів, але їхня функція змінюється: від «рятівного кола» в S3 до інвестиційного каталізатора в S2. Отже, стратегія громади має бути орієнтована на активне залучення та ефективне використання зовнішніх коштів.

2. Критичним фактором довгострокової фінансової стійкості є відновлення та диверсифікація податкової бази. Навіть у підтримувальному сценарії S1 передбачається поступове зростання частки власних доходів, що потребує акценту на підтримці малого бізнесу, агросектору та залученні релокованих підприємств.

3. Оптимізація видаткової частини не може зводитися лише до скорочень. Вона передбачає структурні зміни: енергоефективність, модернізацію мережі установ, перехід до програмно-цільового та середньострокового планування, запровадження інструментів оцінки результативності видатків.

4. Формування резервних та стабілізаційних фондів розглядається як обов'язковий елемент стратегії фінансової стійкості, особливо в сценарії активної відбудови, коли громада отримує можливість відкладати частину надпланових доходів.

Запропоновані сценарії є інструментом для прийняття рішень органами місцевого самоврядування Оріхівської ТГ. У подальшому вони можуть бути деталізовані через кількісні моделі, що враховуватимуть конкретні програми відбудови, параметри міжбюджетних трансфертів і динаміку податкових надходжень. На основі цих сценаріїв у підрозділі 3.3 буде розроблено практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів фінансового забезпечення місцевих бюджетів та оцінено очікуваний економічний ефект від їх реалізації.

3.3. Практичні рекомендації щодо вдосконалення інструментів фінансового забезпечення місцевих бюджетів та оцінка економічного ефекту впровадження

Результати аналізу фінансової стійкості бюджету Оріхівської міської територіальної громади (Оріхівської ТГ), здійсненого у розділі 2, засвідчили поєднання відносно достатнього потенціалу власних доходів у довоєнний період із високою залежністю від трансфертів і донорської допомоги під час війни та низьким рівнем інвестиційних і резервних можливостей. З урахуванням цих висновків і концептуальних положень, сформульованих у підрозділі 3.1, у даному підрозділі запропоновано комплекс практичних рекомендацій щодо вдосконалення інструментів фінансового забезпечення місцевих бюджетів, а також окреслено підходи до оцінки економічного ефекту від їх впровадження на прикладі Оріхівської громади.

Вдосконалення інструментів формування доходної бази:

1. Оптимізація системи місцевих податків і зборів. Дослідження U-LEAD with Europe щодо діагностики системи місцевого оподаткування в Україні показало, що громади мають значний нереалізований потенціал насамперед за

податком на майно (земельний податок, податок на нерухоме майно), орендною платою за землю та платою за користування комунальним майном. Для Оріхівської ТГ доцільними є такі кроки:

– повна інвентаризація земельних ділянок та об’єктів нерухомості, включно з пошкодженими й тимчасово непридатними, з використанням ГІС-рішень і супутникових даних (для фіксації фактичного стану об’єктів та подальшого коригування ставок і пільг);

– актуалізація нормативної грошової оцінки земель та удосконалення ставок земельного податку залежно від функціонального використання територій (агровиробництво, комерція, логістика тощо);

– перегляд переліку пільг із місцевих податків із фокусом на адресну підтримку вразливих категорій населення, а не на широкі групи платників; це відповідає рекомендаціям щодо розширення податкової бази, сформульованим у роботах Л. Лисяк та Н. Сивульської [11; 16].

За оцінками U-LEAD, громади, які провели системну інвентаризацію майна й оптимізацію ставок, змогли протягом 2–3 років збільшити надходження від податку на майно на 10–20 % [1]. Якщо Оріхівська ТГ досягне навіть нижньої межі цього діапазону, то за довоєнного обсягу податкових надходжень 107,5 млн грн (2022 р.) додатковий ресурс може становити близько 10–11 млн грн у середньостроковій перспективі.

2. Підтримка малого бізнесу й релокованих підприємств як джерела ПДФО та єдиного податку. Аналітика щодо виконання місцевих бюджетів у 2022–2023 рр. демонструє, що попри війну, частина громад змогла наростити податкові надходження завдяки релокації підприємств, розвитку кластера послуг і логістики, а також спрощенню регуляторного середовища для бізнесу. Для Оріхівської ТГ це може означати:

– створення пакету локальних стимулів для ФОП і МСП, пов’язаних із відбудовою (будівельні, ремонтні, логістичні, сервісні послуги), включаючи податкові канікули на перший рік діяльності й пріоритет у доступі до муніципальних замовлень;

– інституціалізація «офісу супроводу інвестора та релокації», який допомагатиме підприємствам із пошуком майданчиків, підключенням до мереж, отриманням дозволів і доступом до державних та донорських програм підтримки;

– пріоритет у бюджетних програмах закупівель для локальних виробників і постачальників, що створюватиме ефект мультиплікатора для ПДФО та єдиного податку.

3. Розвиток недержавних та грантових джерел фінансування. OECD та Світовий банк наголошують, що для забезпечення сталого відновлення громади мають активно використовувати інструменти грантового фінансування, державно-приватного партнерства (ДПП), енергосервісних контрактів та цільових фондів відбудови. Для Оріхівської ТГ це означає:

– участь у програмах U-LEAD, «Bridges of Trust», Українському Фонді відновлення та інших донорських ініціативах для залучення грантів на відбудову соціальної та критичної інфраструктури;

– запуск пілотних проєктів ЕСКО в освітніх і медичних закладах громади (модернізація систем опалення, утеплення будівель), де інвестиції здійснює приватний партнер, а бюджет погашає їх за рахунок досягнутої економії енергоносіїв;

– формування портфеля проєктів ДПП у сферах переробки відходів, водопостачання, логістики та муніципального житла.

Підвищення ефективності та гнучкості видаткової частини:

1. Запровадження середньострокового бюджетного планування та посилення програмно-цільового методу. Рекомендації U-LEAD та OECD підкреслюють, що громади, які впроваджують середньострокове бюджетне планування (на 3 роки), досягають кращого узгодження між стратегічними цілями, інвестиційними проєктами та щорічними бюджетами. Для Оріхівської ТГ доцільно:

– розробити середньостроковий фінансовий план, у якому сценарії, сформовані у підрозділі 3.2, будуть трансформовані в орієнтовні параметри доходів, видатків і боргової політики на 3–5 років;

– переглянути структуру бюджетних програм, укрупнивши їх за напрямами «критична інфраструктура», «людський капітал», «економічний розвиток», «соціальна інтеграція» й забезпечивши чіткі результативні показники.

2. Оптимізація мережі бюджетних установ та впровадження енергоефективних рішень. Досвід українських громад, описаний у дослідженнях Ecoaction та Світового банку, свідчить, що комплексні програми енергоефективності (утеплення будівель, модернізація освітлення, автоматизація теплопунктів) дозволяють скоротити витрати на енергоносії на 20–30 %. З огляду на те, що в структурі видатків місцевих бюджетів витрати на енергоносії становлять у середньому 8–12 %, потенційна економія для Оріхівської ТГ може сягати 2–3 % загального обсягу видатків за умови реалізації таких заходів.

Оптимізація мережі установ передбачає:

– аналіз завантаженості закладів освіти, культури, спорту з урахуванням фактичної чисельності населення;

– об’єднання або мультифункціональне використання будівель (наприклад, школа-хаб, що поєднує освітні, культурні та адміністративні функції);

– використання сучасних форматів надання послуг (онлайн-освіта, телемедицина, мобільні офіси ЦНАП), що дозволяє зменшити постійні витрати.

3. Підвищення прозорості й підзвітності видатків. Дослідження щодо прозорості бюджетних операцій у період воєнного стану акцентують, що обмежений доступ до інформації може підривати довіру громадян та донорів; натомість відкритість даних, якісний громадський контроль і цифрові інструменти підзвітності сприяють більш ефективному й цільовому використанню ресурсів [42]. Для Оріхівської ТГ доцільно:

– підтримувати максимально можливу прозорість бюджету (оприлюднення паспортів бюджетних програм, звітів про виконання, інформації про закупівлі) з урахуванням обмежень безпеки;

– розвивати інструменти участі громадян, зокрема громадський бюджет (партисипативне бюджетування), електронні консультації та публічні презентації проєктів відбудови. Дослідження Transparency International Ukraine показує, що в громадах, де активно застосовується бюджет участі, підвищується адресність і ефективність видатків на громадський простір та соціальну інфраструктуру.

Світовий банк рекомендує розглядати резервні фонди, стабілізаційні фонди та механізми страхування ризиків як ключовий елемент фіскальної та фінансової стійкості субнаціональних бюджетів, особливо в країнах, що пережили збройний конфлікт [43]. З урахуванням цього для Оріхівської ТГ доцільні такі кроки:

1. Поступове збільшення резервного фонду до рівня не менше 0,5–1 % видатків загального фонду. Формування фонду може здійснюватися за рахунок економії за результатами процедури закупівель, надпланових доходів та частини вільних залишків.

2. Створення «стабілізаційного фонду відновлення», кошти якого спрямовуються на співфінансування проєктів відбудови у разі залучення грантів і субвенцій. Це дозволить оперативно відповідати на вимоги донорів щодо частки місцевого співфінансування.

3. Запровадження реєстру фіскальних ризиків громади, де відображатимуться основні ризики (воєнні, демографічні, макроекономічні, боргові, інфраструктурні) із оцінкою ймовірності та потенційного впливу на бюджет. Рекомендації щодо такого підходу містяться у звіті Світового банку «Building Fiscal and Financial Resilience for Subnational Governments» [44].

4. Сценарне стрес-тестування місцевого бюджету, яке передбачає періодичний розрахунок показників фінансової стійкості (за системою Лисяк–

Качули [11]) в умовах різних варіантів динаміки доходів, видатків та трансфертів.

Для прийняття рішень щодо пріоритизації заходів важливо оцінити очікуваний економічний ефект від їх реалізації. На основі підходів, запропонованих у роботах Л. Лисяк, Н. Сивульської та рекомендаціях OECD/World Bank, можна запропонувати узагальнену методику оцінювання економічного ефекту [11, 16].

1. Ідентифікація заходу та очікуваних результатів**.** Для кожного заходу визначаються:

– тип впливу (збільшення доходів / скорочення видатків / зниження ризиків);

– одноразові та поточні витрати на впровадження;

– часовий горизонт ефекту (коротко-, середньо- чи довгостроковий).

2. Кількісна оцінка додаткових доходів (ΔR) або економії видатків (ΔS). Використовуються або фактичні дані пілотних проєктів (наприклад, результатів енергоаудиту чи змін у надходженнях від податку на майно в інших громадах), або орієнтирні коефіцієнти з досліджень (наприклад, 10–20 % збільшення надходжень від майнових податків після інвентаризації; 20–30 % скорочення витрат на енергоносії після термомодернізації) [1; 5; 9].

3. Розрахунок чистого ефекту (NE) за певний період T:

$$NE = \sum_{t=1}^{T} \frac{\Delta R_t + \Delta S_t - C_t}{(1+r)^t},$$

де C_t – витрати на реалізацію заходу в році ttt, rrr – нормативна ставка дисконту (може прийматися на рівні 3–5 % відповідно до практики оцінки публічних інвестицій).

4. Оцінювання відносних показників ефективності. Розраховуються коефіцієнт бюджетної ефективності (відношення сумарних дисконтованих вигод до витрат), період окупності та вплив на ключові індикатори фінансової стійкості (коефіцієнт фінансової самостійності, частка капітальних видатків, частка резервів тощо).

У табл. 3.3 наведено приклад узагальненої оцінки потенційного економічного ефекту від окремих груп заходів для бюджету Оріхівської ТГ (на основі довоєнних параметрів бюджету 2022 р. та орієнтовних коефіцієнтів з досліджень).

Таблиця 3.3 – Орієнтовний економічний ефект від упровадження рекомендацій

Група заходів	Приклади	Орієнтовний ефект*	Очікуваний вплив на фінансову стійкість
Оптимізація місцевих податків	Інвентаризація землі та нерухомості, перегляд ставок, скорочення невиправданих пільг	Зростання надходжень від податку на майно на 10–20 % протягом 3 років	Підвищення коефіцієнта фінансової самостійності, зменшення трансфертної залежності
Підтримка МСП і релокованого бізнесу	Пільгові умови оренди, спрощені процедури, пріоритет у закупівлях	Зростання ПДФО та єдиного податку на 5–10 % у середньостроковій перспективі	Розширення дохідної бази, диверсифікація джерел
Енергоефективність та оптимізація мережі	Термомодернізація будівель, модернізація освітлення, об’єднання закладів	Скорочення витрат на енергоносії на 20–30 %, економія 2–3 % загального обсягу видатків	Збільшення частки ресурсів, які можуть бути спрямовані на розвиток, посилення бюджетної збалансованості
Формування резервних та стабілізаційних фондів	Збільшення резервного фонду до 0,5–1 % видатків; створення фонду відновлення	Зниження потреби в аварійних запозиченнях, скорочення ризику касових розривів	Підвищення здатності бюджету реагувати на шоки, покращення показників ризикостійкості
Прозорість, участь громадян, партисипативне бюджетування	Відкриті дані, електронні консультації, бюджет участі	Підвищення ефективності використання коштів (зменшення «непродуктивних» видатків на 5–10 %)	Зростання довіри до влади, покращення якості бюджетних рішень, посилення контролю за корупційними ризиками

Запропонована система практичних рекомендацій та методика оцінки економічного ефекту створюють основу для розроблення локальної фінансової

стратегії Оріхівської ТГ, орієнтованої на зміцнення фінансової стійкості в умовах воєнно-післявоєнної відбудови. Її реалізація дозволить:

– збільшити частку власних доходів у структурі бюджету;

– підвищити ефективність використання ресурсів через енергоефективність та оптимізацію мережі установ;

– сформувати фінансові буфери для реагування на майбутні шоки;

– посилити прозорість і довіру громадян та донорів до бюджетної політики громади.

3.4. Висновки до розділу 3

У третьому розділі магістерської роботи на основі результатів теоретичних узагальнень та прикладного аналізу бюджету Оріхівської міської територіальної громади розроблено концептуальні, сценарні та практичні засади зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів у сучасних умовах фінансової децентралізації, повномасштабної війни та майбутньої відбудови.

Для Оріхівської територіальної громади розроблено сценарії формування доходної бази та оптимізації видаткової частини місцевого бюджету – підтримувальний (консервативний), активної відбудови (помірно оптимістичний) та затяжної ескалації (стрес-сценарій). Кожен із них характеризовано за ключовими параметрами: динамікою власних податкових надходжень, обсягами трансфертів і грантів, структурою видатків, можливостями формування резервів та напрямами оптимізації бюджетних програм. Порівняльний аналіз показав, що незалежно від сценарію критичним чинником залишається відновлення й диверсифікація податкової бази, тоді як роль державних і міжнародних ресурсів трансформується від «рятівного кола» у стрес-сценарії до каталізатора інвестицій у сценарії активної відбудови.

Запропоновано комплекс практичних рекомендацій щодо вдосконалення інструментів фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Для доходної частини обґрунтовано необхідність інвентаризації земель і нерухомості,

актуалізації нормативної грошової оцінки, перегляду системи пільг за місцевими податками, цілеспрямованої підтримки малого бізнесу та релокованих підприємств, активного залучення грантових коштів, механізмів державно-приватного партнерства та енергосервісу. Для видаткової частини рекомендовано запровадження середньострокового бюджетного планування й посилення програмно-цільового методу, оптимізацію мережі бюджетних установ з урахуванням демографічних і просторових змін, реалізацію комплексних програм енергоефективності, а також розвиток інструментів прозорості та участі громадян (відкриті дані, громадський бюджет, публічні консультації).

Розроблено підходи до формування фінансових буферів і системи управління фіскальними ризиками на рівні Оріхівської громади: поступове збільшення резервного фонду до цільових орієнтирів, створення стабілізаційного фонду відновлення для співфінансування інвестиційних проєктів, запровадження реєстру фіскальних ризиків і регулярного сценарного стрес-тестування бюджету за системою показників фінансової стійкості. Це дозволяє перейти від реактивного до проактивного управління ризиками й посилити здатність бюджету витримувати майбутні шоки.

Узагальнюючи, результати третього розділу підтвердили, що фінансова стійкість місцевих бюджетів, зокрема бюджету Оріхівської територіальної громади, не є статичною характеристикою, а формується внаслідок поєднання концептуально виваженої фінансової політики, сценарного планування, активної роботи з розширення дохідної бази, раціональної структури видатків, створення фінансових буферів і підвищення прозорості бюджетного процесу. Запропоновані підходи та рекомендації можуть бути використані органами місцевого самоврядування Оріхівської ТГ та інших постраждалих громад України як практичний інструментарій планування відбудови й зміцнення фінансової стійкості в умовах високої невизначеності.

ВИСНОВКИ

Актуальність теми зумовлена поглибленням фінансової децентралізації в Україні, необхідністю відновлення зруйнованих війною територій і забезпечення належного рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах різких зовнішніх шоків. Саме місцеві бюджети виступають фінансовою основою розвитку територіальних громад, забезпечення життєво важливих послуг населенню, відбудови та модернізації інфраструктури, тому підвищення їх стійкості є ключовою передумовою загальнонаціональної економічної безпеки.

Досліджено теоретико-методологічні засади функціонування місцевих бюджетів у системі публічних фінансів. Уточнено економічну сутність місцевого бюджету як фінансової основи публічної влади територіальної громади, визначено його функції (розподільчу, стабілізаційну, стимулюючу, відтворювальну, соціальну) та роль у забезпеченні сталого розвитку територій. Узагальнено підходи до трактування фінансової стійкості місцевих бюджетів, обґрунтовано доцільність її розуміння як здатності забезпечувати безперервне фінансування повноважень, зберігаючи збалансованість, боргову безпеку та наявність фінансових буферів в умовах невизначеності.

Узагальнено нормативно-правове та інституційне забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в Україні. Показано, що існуюча правова база (Бюджетний кодекс України, податкове законодавство, акти щодо міжбюджетних відносин, воєнного стану та післявоєнної відбудови) створює рамкові умови для посилення фінансової автономії громад, проте містить низку проблем: нестабільність окремих норм, достатньо високу залежність місцевих бюджетів від централізованих рішень, недостатній розвиток інструментів місцевого боргу й страхування ризиків.

Досліджено соціально-економічні умови розвитку Оріхівської територіальної громади та організацію її бюджетної системи. Показано, що до початку повномасштабної агресії громада мала типовий для регіону профіль із

поєднанням міського центру, аграрного оточення та розвиненої соціальної інфраструктури. Встановлено, що внаслідок тривалих бойових дій Оріхівська ТГ зазнала масштабних руйнувань, суттєвої депопуляції й втрати частини економічного потенціалу, що кардинально змінило умови формування доходів і видатків її бюджету.

Виявлено й структуровано ризики та загрози фінансовій стійкості бюджету Оріхівської громади. До них віднесено воєнні (руйнування, загроза обстрілів), демографічні (евакуація населення, звуження податкової бази), фіскальні (домінування поточних видатків, недофінансування відновлення), ризики ліквідності (мінімальні резерви, касові розриви), інституційні (часті зміни законодавства, обмежена управлінська спроможність) та ризики післявоєнної відбудови (потреба у співфінансуванні проєктів, конкуренція за ресурси, потенційні корупційні загрози).

Розроблено концепцію зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів і побудовано концептуальну модель для умов воєнно-післявоєнної відбудови. У моделі інтегровано макрорівневі (державна бюджетна, податкова, боргова політика, програми відбудови), регіональні (координація на рівні області, міжмуніципальна співпраця) та локальні механізми (управління доходами, видатками, боргом, резервами, ризиками, участь громадян). Запропоновано циклічний контур «оцінка – планування – реалізація – моніторинг – коригування», що забезпечує безперервне зміцнення стійкості.

Розроблено та проаналізовано сценарії формування доходної бази й оптимізації видаткової частини бюджету Оріхівської ТГ. Сформовано три взаємопов’язані сценарії – підтримувальний, активної відбудови та затяжної ескалації – із визначенням для кожного параметрів податкових надходжень, трансфертів, грантових ресурсів, структури видатків і можливостей формування резервів. Показано, що найбільш бажаним є сценарій активної відбудови, який передбачає диверсифікацію податкової бази, суттєве нарощування капітальних інвестицій, створення стабілізаційного фонду розвитку громади та запровадження середньострокового бюджетного планування.

Обґрунтовано систему практичних рекомендацій щодо вдосконалення інструментів фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Для доходної частини запропоновано комплекс заходів з оптимізації місцевих податків і зборів (інвентаризація майна, актуалізація нормативної оцінки, адресний підхід до пільг), підтримки малого бізнесу й релокованих підприємств, активного залучення грантових часткових і кредитних ресурсів, розвитку державно-приватного партнерства та енергосервісних контрактів. Для видаткової частини запропоновано запровадження середньострокового планування, оптимізацію мережі бюджетних установ, реалізацію програм енергоефективності, удосконалення механізмів прозорості та партисипативного бюджетування. Окремо обґрунтовано заходи зі створення резервного та стабілізаційного фондів, запровадження реєстру фіскальних ризиків і сценарного стрес-тестування бюджету.

Оцінено орієнтовний економічний ефект від впровадження запропонованих заходів. Показано, що реалізація рекомендованих рішень здатна забезпечити зростання власних доходів бюджету Оріхівської ТГ (насамперед від майнових податків і ПДФО) та скорочення окремих статей видатків (витрати на енергоносії, утримання надлишкової інфраструктури) на десятки відсотків у середньостроковій перспективі. Це створює додатковий фінансовий простір для фінансування відбудови, модернізації інфраструктури та формування фінансових буферів, що в підсумку підвищує інтегральний рівень фінансової стійкості бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Дяченко С. А. Публічні, державні та місцеві фінанси: співвідношення понять. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 4(64). С. 59–63.

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (ред. від 04.06.2025).

3. Волкова В. В., Волкова Н. І. Місцеві фінанси. Навчальний посібник. Вінниця: Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2022. 105 с.

4. Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини : навч. посіб. Київ : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019.

5. Цимбалюк І. О., Смалюх В., Колісниченко О. Аналітичне оцінювання структури дохідної частини місцевих бюджетів за умов фінансової децентралізації. *Галицький економічний вісник*. 2021. Т. 69, № 2. С. 95–102.

6. Ключові напрями модернізації механізму бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин в Україні : аналітична записка. НІСД. Київ, 2015.

7. Скрипник Г. Місцеві бюджети: сучасний стан та тенденції розвитку. *Економіка та суспільство*. 2024. № 54.

8. Толкміт В. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Причорноморські економічні студії*. 2024. № 88–89. С. 103–113.

9. Лисяк Л. В. Фінансова стійкість місцевих бюджетів: теоретичний аспект. *Молодий вчений*. 2019. № 1. С. 472–475.

10. Дубина М. В. Економіко-статистична оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів України. *Статистика України*. 2017. № 1. С. 48–56.

11. Lysiak L., Kachula S. Assessment of financial sustainability of the local budgets (case of Ukraine). *Public and Municipal Finance*. 2020. Vol. 9, Iss. 1. P. 1–13.

12. Chalk N., Hemming R. Assessing Fiscal Sustainability. *IMF Working Paper*. 2000. No. WP/00/81.

13. Subnational Fiscal Sustainability Analysis: What Can We Learn from Tamil Nadu? World Bank, 2005.

14. Бондарук Т. Г. Financial sustainability as a factor of forming fiscal space of local budgets. *Економічний форум*. 2020. № 2. С. 34–41.

15. Білик Ю. С. Обґрунтування сутності поняття «фінансова стійкість місцевих бюджетів». *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Серія: Економічні науки*. 2024. № 69. С. 18–24.

16. Syvulska N. Assessment of the financial sustainability of local budgets in the conditions of war. *Вісник КНЕУ*. 2024. № 2. P. 45–57.

17. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

19. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI.

20. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII.

21. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII.

22. U-LEAD з Європою. Навчальні програми «Кроки для спеціалістів. Бюджетний регламент» та із запровадження середньострокового бюджетного планування в територіальних громадах. URL: https://u-lead.org.ua/news/695 (дата звернення: 28.10.2025).

23. Рудницька О. П. Фінансове та податкове право : метод. рекомендації. Житомир : ЖДТУ, 2022. 80 с.

24. USAID HOVERLA Activity. Офіційні матеріали проєкту. URL: https://decentralization.ua/en/donors/hoverla (дата звернення: 28.10.2025).

25. Тематична платформа «Місцеві бюджети та фінанси» Асоціації громад. Офіційний сайт. URL: https://decentralization.gov.ua/newgromada/3942 (дата звернення: 28.10.2025).

26. «Ми пишемо абетку виживання…». Інтерв'ю голови Оріхівської громади. Портал «Децентралізація». 21.05.2025. URL: https://decentralization.ua/news/19629? (дата звернення: 28.10.2025).

27. На лінії вогню: як Оріхівська громада готується до відновлення під постійними обстрілами. 14.06.2024. URL: https://www.soda.zp.ua/special-projects/na-linii-vohniu-iak-orikhivska-hromada-hotuietsia-do-vidnovlennia-pid-postiinymy-obstrilamy/? (дата звернення: 28.10.2025).

28. Рішення Оріхівської міської ради «Про бюджет Оріхівської міської територіальної громади на 2022 рік (код бюджету 08518000000)» від 23.12.2021 р. – Офіційний сайт Оріхівської міської ради Запорізької області. URL: https://old.ormr.gov.ua/pro_biudzhet/index.html (дата звернення: 28.10.2025).

29. Бюджет Оріхівської міської територіальної громади (код 0851800000) : профіль місцевого бюджету на порталі Open Budget. – Міністерство фінансів України. URL: https://openbudget.gov.ua/local-budget/0851800000/info/profile (дата звернення: 28.10.2025).

30. Orikhiv in Zaporizhzhia Oblast has been 70% destroyed due to constant shelling by the Russian army. Ukrainska Pravda. 25.10.2022. URL: https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/10/25/7373408/ (дата звернення: 28.10.2025).

31. Виконання та структура видатків бюджету Оріхівської міської територіальної громади на порталі Open Budget / Міністерство фінансів України. URL: https://openbudget.gov.ua/local-budget/0851800000/local-expenses (дата звернення: 28.10.2025).

32. Krupka M. Financial sustainability of local budgets in the context of decentralization. *Scientific Journal "Svit Finansiv"*. 2025. No. 2. P. 45–57.

33. Syvulska N. Assessment of the financial sustainability of local budgets in Ukraine. Kyiv: KNEU, 2024.

34. Kotina H. Sustainability of local public finance and local debt in Ukraine. *Наукові праці НаУКМА.* 2024. № 7. P. 33–45.

35. Martynenko V. Financial support for the implementation of the Sustainable Development Goals at the local level in Ukraine. *Фінанси, облік і аудит*. 2025. № 3. P. 19–31.

36. Boichenko D. Finances of local budgets of Ukraine: what changes to expect in 2024. *Ekonomichnyi analiz*. 2024. № 52. C. 65–78.

37. Center for Economic Strategy. Adapting to the unknown: Ukraine's public finances in 2024. 2025.

38. Radionov Y. Management of budget expenditures in wartime. *Finances of Ukraine*. 2024. № 3. C. 21–34.

39. Kyiv School of Economics. Local Governments' Legal, Institutional, and Financial Resilience. Final Report, 2024.

40. Petrukha S. State budget in the context of a wartime economy. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2025. Vol. 11, No. 1. P. 89–99.

41. Patytska K. Financial resilience of territorial communities during war. *Finances of Ukraine*. 2024. № 1. C. 5–18.

42. Davydenko N. Transparency of budget operations in Ukraine and its implementation in wartime. *Finances of Ukraine*. 2025. № 2. C. 5–19.

43. World Bank Group. Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025. Washington, DC: World Bank, 2020.

44. World Bank. Building Fiscal and Financial Resilience for Subnational Governments. Washington, DC: World Bank, 2022.