

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА**  
**Факультет економіки та управління**

**Кафедра національної економіки та публічного управління**

**Освітньо-професійна програма «Управління публічним сектором економіки»**


**Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»**

Форма навчання: денна

**КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

на тему: «Управління місцевими фінансами на шляху зміцнення спроможності територіальних громад»

здобувача Крижби Дмитра Віталійовича



Науковий керівник: к.е.н., доцент Королюк Тетяна Олександрівна



**Робота допущена до захисту перед екзаменаційною комісією з атестації здобувачів вищої освіти (ЕК)**

Завідувач кафедри: д.держ.упр., доцент Карпенко Олександр Валентинович

---

**Київ 2022**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ДВНЗ «КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА»**

**Факультет економіки та управління**

**Кафедра національної економіки та публічного управління**

**ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА «Управління публічним сектором економіки»**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

**ПОГОДЖЕНО**

Керівник проектної групи (гарант)  
освітньо-професійної програми

\_\_\_\_\_

*(підпис) (ініціали, прізвище)*

\_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри національної  
економіки та публічного управління

\_\_\_\_\_

*(підпис) (ініціали, прізвище)*

\_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ**

**здобувачу вищої освіти Крижбі Дмитру Віталійовичу**

**денної форми навчання**

на підготовку кваліфікаційної магістерської роботи

***на тему: «Управління місцевими фінансами на шляху зміцнення спроможності територіальних громад»***

Тему затверджено наказом ректора Університету від " \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20\_\_ р. № \_\_\_\_\_

**Кваліфікаційна магістерська робота виконується на матеріалах**  
Міністерства фінансів України

## План кваліфікаційної магістерської роботи

Розділ 1	Теоретичні засади управління місцевими фінансами
Розділ 2	Аналіз публічного управління фінансами територіальних громад
Розділ 3	Удосконалення управління місцевими фінансами в умовах необхідності зміцнення спроможності територіальних громад
Об'єкт дослідження:	місцеві фінанси як основа розвитку територіальних громад
Предмет дослідження:	управління місцевими фінансами на шляху зміцнення спроможності територіальних громад
Мета кваліфікаційної магістерської роботи:	здійснити аналіз ефективності управління місцевими фінансами та обґрунтувати напрями зміцнення фінансової спроможності територіальних громад в Україні в умовах війни та повоєнного відновлення країни

**Конкретні завдання, які здобувач повинен виконати для досягнення поставленої мети:**

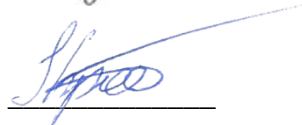
У розділі 1	розкрити наукові підходи до розуміння сутності та складових місцевих фінансів; визначити сутнісні характеристики, моделі та теорії управління місцевими фінансами; охарактеризувати організаційний механізм та здійснити аналіз правових засад управління фінансами територіальних громад; розкрити методичні підходи до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад
У розділі 2	здійснити оцінку управління місцевими бюджетами та комунальною власністю громад в Україні; здійснити аналіз спроможності територіальних громад в Україні, визначити причини недостатнього фінансового забезпечення; проаналізувати зарубіжний досвід управління місцевими фінансами
У розділі 3	обґрунтувати шляхи модернізації управління місцевими фінансами в контексті зміцнення спроможності територіальних громад в Україні в умовах війни із врахуванням напрацювань, представлених в Проєкті Плану відновлення України (в частині реформи органів місцевого самоврядування); визначити напрями співпраці органів місцевого самоврядування із міжнародними фінансовими організаціями в умовах війни та повоєнного відновлення України

Завдання підготував  
науковий керівник



Т.О. Королюк

Завдання одержав  
здобувач



«01» липня 2022 р.

Д.В. Крижба

«01» липня 2022 р.

## Реферат

Кваліфікаційна бакалаврська робота містить 86 сторінок, 10 таблиць, 23 рисунки, список використаних джерел з 50 найменувань.

### **«УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ НА ШЛЯХУ ЗМІЦНЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

*Об'єкт дослідження* – місцеві фінанси як основа розвитку територіальних громад.

*Предмет дослідження* – управління місцевими фінансами на шляху зміцнення спроможності територіальних громад.

*Мета кваліфікаційної магістерської роботи* – аналіз ефективності управління місцевими фінансами та обґрунтування напрямів зміцнення фінансової спроможності територіальних громад в Україні в умовах війни та повоєнного відновлення країни.

*Досягнення мети пов'язане з вирішенням таких наукових і практичних завдань, як:*

- розкрити наукові підходи до розуміння сутності та складових місцевих фінансів;
- визначити сутнісні характеристики, моделі та теорії управління місцевими фінансами;
- охарактеризувати організаційний механізм та здійснити аналіз правових засад управління місцевими фінансами;
- систематизувати методичні підходи до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад;
- здійснити оцінку управління місцевими бюджетами та комунальною власністю громад в Україні;
- здійснити аналіз спроможності територіальних громад в Україні;

- проаналізувати зарубіжний досвід управління місцевими фінансами;
- обґрунтувати шляхи модернізації управління місцевими фінансами в контексті зміцнення спроможності територіальних громад в Україні;
- визначити напрями співпраці органів місцевого самоврядування із міжнародними фінансовими організаціями в умовах війни та повоєнного відновлення України.

*Теоретична значущість роботи* полягає в аналізі наукових праць українських вчених, а також систематизації та узагальнень теоретичних підходів, що містяться в монографіях і наукових статтях, щодо сутності та складових місцевих фінансів, управління місцевими фінансами. У дослідженні систематизовано підходи до визначення сутності «місцевих фінансів», окреслено особливості організаційно-правових засад управління місцевими фінансами та проаналізовано підходи до оцінювання ефективності їх управління, в тому числі місцевими бюджетами та комунальною власністю як частиною місцевих фінансів.

Практична значимість отриманих результатів дослідження полягає в обґрунтуванні напрямів підвищення фінансової спроможності територіальних громад в Україні, удосконалення управління місцевими бюджетами та комунальною власністю як ключовими складовими місцевих фінансів..

Рік виконання кваліфікаційної бакалаврської роботи – 2022.

Рік захисту роботи – 2022.

*Ключові слова:* місцеві фінанси, місцеві бюджети, управління місцевими фінансами, комунальна власність, фінансова спроможність територіальних громад.

В і д г у к  
про кваліфікаційну магістерську роботу  
здобувача факультету економіки та управління  
освітньо-професійної програми «Управління публічним сектором економіки»  
Крижби Дмитра Віталійовича  
на тему: «Управління місцевими фінансами на шляху зміцнення спроможності  
територіальних громад»

1. Актуальність теми. Реформа децентралізації, зростання повноважень органів місцевого самоврядування актуалізували проблему необхідності забезпечення спроможності територіальних громад. Реалізація поставленого завдання ускладнюється війною в Україні, а також низкою правових, економічних та кадрових проблем, що впливають на ефективність управління місцевими фінансами. З огляду на вище відзначене, тема магістерської роботи є актуальною з позицій пошуку шляхів збалансування місцевих бюджетів та підвищення ефективності управління комунальною власністю.

2. Позитивні риси кваліфікаційної роботи. У вступі магістерської роботи обґрунтовані актуальність, визначені об'єкт, предмет, мета та завдання, що обумовило логіку розкриття обраної проблематики. У дослідженні розкрито теоретичні та організаційно-правові аспекти управління місцевими фінансами, методичні підходи до оцінювання спроможності територіальних громад та результативності управління місцевими фінансами. На підставі аналізу результативності управління місцевими фінансами визначено проблеми та причини обумовлення. У магістерській роботі представлено авторське бачення модернізації системи управління місцевими фінансами в Україні на шляху зміцнення фінансової спроможності територіальних громад.

3. Наявність самостійних розробок автора. Авторські висновки та пропозиції є самостійними. Магістрант продемонстрував творчість, організованість, наполегливість та відповідальність. Критичність мислення дала змогу здобувачу чітко визначити структуру місцевих фінансів; здійснити оцінку результативності управління місцевими бюджетами та комунальною власністю; провести свот-аналіз управління місцевими фінансами та обґрунтувати шляхи підвищення спроможності територіальних громад із врахуванням європейського досвіду. Робота містить самостійно розроблений табличний та графічний матеріал, посилання на використані літературні джерела.

4. Цінність теоретичних висновків та практичних рекомендацій. Результати дослідження можуть стати посилом для подальших наукових розробок з означеної теми та враховуватися в управлінській практиці органів місцевого самоврядування. Варто відзначити глибину аналізу обраної проблематики та системний підхід до вирішення питання підвищення спроможності територіальних громад.

5. Наявність недоліків. Відзначаючи сильні сторони виконаного дослідження, існують і певні зауваження: недостатньо розкриті критерії

фінансової спроможності територіальних громад, методичні підходи до оцінки ефективності управління місцевими фінансами, натомість в роботі більша увага приділена результативності управління місцевими фінансами. Окремі положення висновків потребують уточнення та доповнення. Змістовна частина, ілюстративний матеріал оформлені згідно встановлених вимог із наявністю незначних граматичних помилок, посилань та оформлення літературних джерел.

6. Загальна оцінка кваліфікаційної магістерської роботи та її допущення до захисту перед ЕК. Зміст магістерської роботи Крижби Д.В. відповідає темі дослідження, індивідуальному завданню та рекомендується до захисту. Магістрант апробував результати свого дослідження на міжнародній науково-практичній конференції, за результатами роботи якої опубліковано тези доповіді у співавторстві із науковим керівником. Рекомендована оцінка 90 балів.

Науковий керівник: доцент кафедри національної економіки та публічного управління, доцент, кандидат економічних наук



Королук Т.О.

“29” листопада 2022 р.

## РЕЦЕНЗІЯ

на кваліфікаційну магістерську роботу  
здобувача вищої освіти

**Крижби Дмитра Віталійовича**

на тему: «Управління місцевими фінансами на шляху зміцнення спроможності територіальних громад»

Актуальність теми дипломної роботи зумовлена сучасними викликами у сфері управління місцевими фінансами, пов'язаними із реформою децентралізації та недостатньою спроможністю територіальних громад, війною та її наслідками.

У кваліфікаційній магістерській роботі на основі критичного аналізу, систематизації та узагальнень здобувач розкрив сутність та структуру місцевих фінансів, організаційні та правові засади управління місцевими фінансами в Україні. Робота має необхідне фактологічне підґрунтя для обґрунтування напрямків удосконалення управлінської практики органів влади.

Робота добре ілюстрована табличним та графічним матеріалами, написана з використанням достатньої кількості літературних джерел, що свідчить про академічну добросовісність і достовірність зроблених висновків. Автор застосував системний підхід до вирішення наукової проблеми підвищення спроможності територіальних громад. Цінним є узагальнення європейського досвіду управління місцевими фінансами, зокрема, активами комунальної власності.

Практична значимість рекомендацій здобувача полягає в обґрунтуванні конкретних напрямків підвищення фінансової спроможності територіальних громад, удосконалення управління місцевими бюджетами та комунальною власністю. Пропозиції магістранта можуть бути використані в управлінській практиці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Магістерська робота Крижби Д.В. рекомендується до захисту

Завідувач кафедри маркетингу та поведінкової економіки ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», доктор економічних наук, професор

*Петрова І.Л.* Петрова І.Л.

Підпис *Петрова І.Л.* засвідчук  
Директор департаменту кадрів вищого навчального закладу  
«Університет економіки та права «Крок»  
*Петрова І.Л.*  
20\_\_ р.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ</b>	<b>7</b>
1.1. Сутність та структура місцевих фінансів	7
1.2. Організаційно-правове забезпечення управління місцевими фінансами	15
1.3. Методичні підходи до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад	25
<b>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b>	<b>36</b>
2.1. Аналіз управління місцевими бюджетами та комунальною власністю громад в Україні	36
2.2. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад в Україні	45
2.3. Аналіз зарубіжного досвіду управління місцевими фінансами	53
<b>РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ НЕОБХІДНОСТІ ЗМІЦНЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b>	<b>60</b>
3.1. Виклики та модернізація управління фінансами територіальних громад в умовах війни та повоєнного відновлення	60
3.2. Напрями співпраці органів місцевого самоврядування із міжнародними фінансовими організаціями	69
<b>ВИСНОВКИ</b>	<b>75</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	<b>78</b>
<b>ДОДАТКИ</b>	<b>84</b>

## ВСТУП

На сьогоднішній день може здаватись, що проблематика управління місцевими фінансами є не на часі, оскільки в країні триває війна і значна частина територій на сході та півдні все ще окуповані російськими загарбниками і продовжуються обстріли мирних населених пунктів. Проте, ми бачимо в новинах, що в різних регіонах вже ведуться роботи з відновлення деяких об'єктів критичної та комунальної інфраструктури, ремонтуються деякі пошкоджені дороги, частково відбудовуються мости або створюються тимчасові переправи замість них, як, наприклад, до міста Ірпінь під Києвом. Усе це потребує значних коштів і сильно виснажує економіку країни в цілому й, до того ж, збільшує навантаження на місцеве самоврядування в питанні управління місцевими фінансами. Підвищення ефективності управління місцевими фінансами сприятиме зміцненню спроможності територіальних громад, які під час війни зазнали значних руйнувань практично в усіх сферах суспільного життя.

Теоретичні основи управління місцевими фінансами є об'єктом уваги Мунько А., Кравченко В. І., Ніколаєвої О.М. Дослідженням проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування займаються такі вчені як Волохова І. С., Куценко Т.Ф. Корольок Т.О., Кириленко О., Малиняк Б. та ін. Зокрема, питаннями управління місцевими бюджетами, міжбюджетними трансфертами займаються: Кульчицька Н., Дерманська Л., Яковець Т., Стасишин А. В., Західна О. Р. Підвищення ефективності управління комунальною власністю є об'єктом досліджень Сментини Н.В., Ситник Н. С., Барабаш Т.Г., Шкільняк М.М.

Відзначаючи достатньо глибоке дослідження зазначеної проблематики, актуальними залишаються проблеми недофінансування органів місцевого самоврядування, які з початку війни значно загострилися, а відтак залишаються й

проблеми пов'язані з ефективністю управління місцевими фінансами в цілому, які вимагають подальшого вивчення та обґрунтування шляхів їх вирішення.

Метою кваліфікаційної магістерської роботи є аналіз ефективності управління місцевими фінансами та обґрунтування напрямів зміцнення фінансової спроможності територіальних громад в Україні в умовах війни та повоєнного відновлення країни.

Досягнення мети пов'язане з вирішенням таких наукових і практичних завдань, як:

- розкрити наукові підходи до розуміння сутності та складових місцевих фінансів;
- визначити сутнісні характеристики, моделі та теорії управління місцевими фінансами;
- охарактеризувати організаційний механізм та здійснити аналіз правових засад управління місцевими фінансами;
- систематизувати методичні підходи до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад;
- здійснити оцінку управління місцевими бюджетами та комунальною власністю громад в Україні;
- здійснити аналіз спроможності територіальних громад в Україні;
- проаналізувати зарубіжний досвід управління місцевими фінансами;
- обґрунтувати шляхи модернізації управління місцевими фінансами в контексті зміцнення спроможності територіальних громад в Україні;
- визначити напрями співпраці органів місцевого самоврядування із міжнародними фінансовими організаціями в умовах війни та повоєнного відновлення України.

Об'єктом дослідження даної роботи є місцеві фінанси як основа розвитку територіальних громад.

Предметом дослідження – управління місцевими фінансами на шляху зміцнення спроможності територіальних громад.

Методологічну основу наукового дослідження складають фундаментальні положення економічної теорії, фінансів, а також теоретичний доробок вітчизняних вчених-економістів, присвячений проблемам ефективності управління місцевими фінансами.

При постановці та розв’язанні поставлених завдань використовувалися такі загальнонаукові методи дослідження: аналізу (охарактеризовано теоретичні засади управління місцевими фінансами), синтезу (здійснено структурний аналіз публічного управління фінансами територіальних громад), порівняння (співставлено показники трансфертів та надходжень від комунальної власності територіальних громад Київської області), опрацювання та узагальнення отриманих результатів (охарактеризовано роль кожного елемента структури місцевих фінансів, зроблено висновки стосовно аналізу спроможності територіальних громад Київської області згідно запропонованих критеріїв), логічний (запропоновано рекомендації, що стосуються модернізації управління комунальною власністю місцевого самоврядування зважаючи на основні положення Плану відновлення України), аналізу та систематизації (досліджено напрями співпраці місцевого самоврядування, зокрема ОТГ як базових адміністративно-територіальних одиниць, з міжнародними фінансовими організаціями в контексті повоєнних дефіцитів місцевих бюджетів).

Теоретична значущість роботи полягає в аналізі наукових праць українських вчених, а також систематизації та узагальнень теоретичних підходів, що містяться в монографіях і наукових статтях, щодо сутності та складових місцевих фінансів, управління місцевими фінансами.

Практична значимість отриманих результатів дослідження полягає у можливості використання висновків та результатів для вдосконалення управління

місцевими фінансами в контексті зміцнення спроможності територіальних громад, зокрема управління комунальною власністю як частиною місцевих фінансів.

Інформаційною базою дослідження є законодавча база щодо процесу управління місцевими фінансами органів місцевого самоврядування в Україні, насамперед Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також інформація статистичного збірника Міністерства фінансів України, інформація про бюджети територіальних громад з офіційного державного веб-порталу бюджету для громадян. Також були використані монографії та наукові статті вітчизняних науковців в сферах управління місцевими фінансами, управління комунальною власністю територіальних громад та офіційні сайти державних структур.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

### 1.1. СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Більшість учених розглядають місцеві фінанси як виключно економічну категорію, що можна вважати вірним твердженням, оскільки фінанси держави, підприємств та домогосподарств є економічним поняттям і функціонують вони згідно базових державних законів. Відповідно, в залежності від рівня використання, виокремлюють державні фінанси, обласні фінанси, муніципальні фінанси міста, району, селища, фінанси домогосподарств, фінанси громади, залежно від територіального устрою держави [1, с. 85].

Протягом останнього десятиріччя у визначенні терміну «місцеві фінанси» науковці практично однотайні в частині системності даного поняття. Об'єктом даної системи є фінансові ресурси, а суб'єктами – органи влади та територіальні громади. Система включає відносини формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, які акумулюються для реалізації функцій органів місцевого самоврядування [1, с. 85].

Якщо розглядати поняття місцевих фінансів в працях учених більш широко, то воно трактується: як сукупність форм та методів створення грошових фондів; як система пов'язана з формуванням, розподілом і використанням грошових та інших фінансових ресурсів; як система соціально-економічних, фінансових та інших відносин; як сукупність фінансових засобів і завдань тощо. Визначення поняття «місцеві фінанси» різними вітчизняними науковцями можна побачити в таблиці 1.1

Таблиця 1.1 – Визначення поняття «місцеві фінанси»

Автор	Визначення
О. Василик	Сукупність форм і методів створення фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку територій.
В. Базилевич	Система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань
Енциклопедія державного управління	Економічні відносини, що формуються між органами місцевого самоврядування, органами державної влади, суб'єктами господарювання та населенням з приводу формування, розподілу, використання місцевих фондів грошових ресурсів
П. Круш, О. Кожемяченко	Система формування, розподілу і використання місцевою владою фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих
В. Кравченко	Сукупність фондів грошових засобів, які створюються у процесі розподілу та перерозподілу ВВП і спрямовуються на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць
О. Ніколаєва	Система економічних відносин з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для виконання місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих повноважень, підвищення добробуту територіальної громади й соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці
П. Юхименко, В. Федосов та інші	Система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них завдань і функцій
О. Кириленко	Система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань
І. Озеров	Спілки публічного характеру, нижчого рівня, ніж держава, які мають своє власне більш-менш самостійне фінансове господарство
С. Гутаріна	Система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних та делегованих державою повноважень
М. Сірінов	Сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність засобів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення

Джерело: [1]

Отже, простіше кажучи – місцеві фінанси являють собою певну сукупність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, ця сукупність має систему формування, розподілу і використання, яка спрямовує ресурси на соціально-економічний розвиток територій.

Виходячи з досліджень Кравченко В.І., система фінансів місцевих органів влади включає в себе декілька основних взаємопов'язаних структурних елементів: видатки, доходи, способи формування доходів, місцеві фінансові інститути, суб'єкти, об'єкти, взаємовідносини між суб'єктами системи, системою та іншими ланками фінансової системи держави взагалі [2, с. 281].

Таким чином, систему місцевих фінансів можна представити у наступному вигляді на рисунку 1.1.

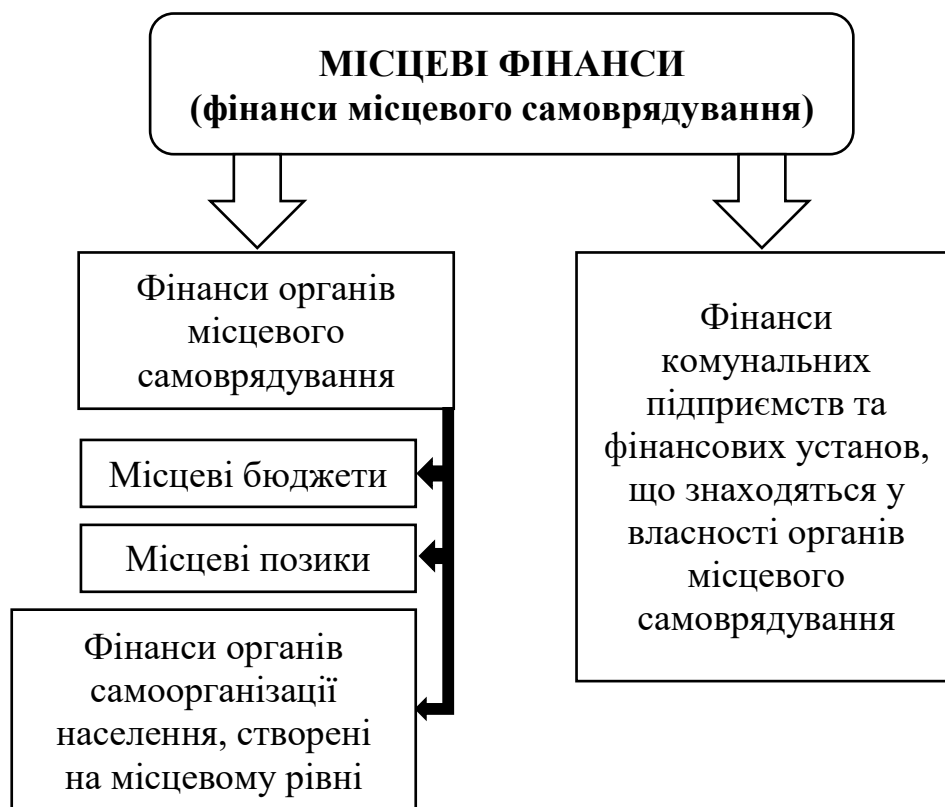


Рис. 1.1 – Структура місцевих фінансів в Україні

Джерело: складено автором на основі: [3]

Представлена система місцевих фінансів є частиною загальної системи державних фінансів яка наведена на рисунку 1.2.

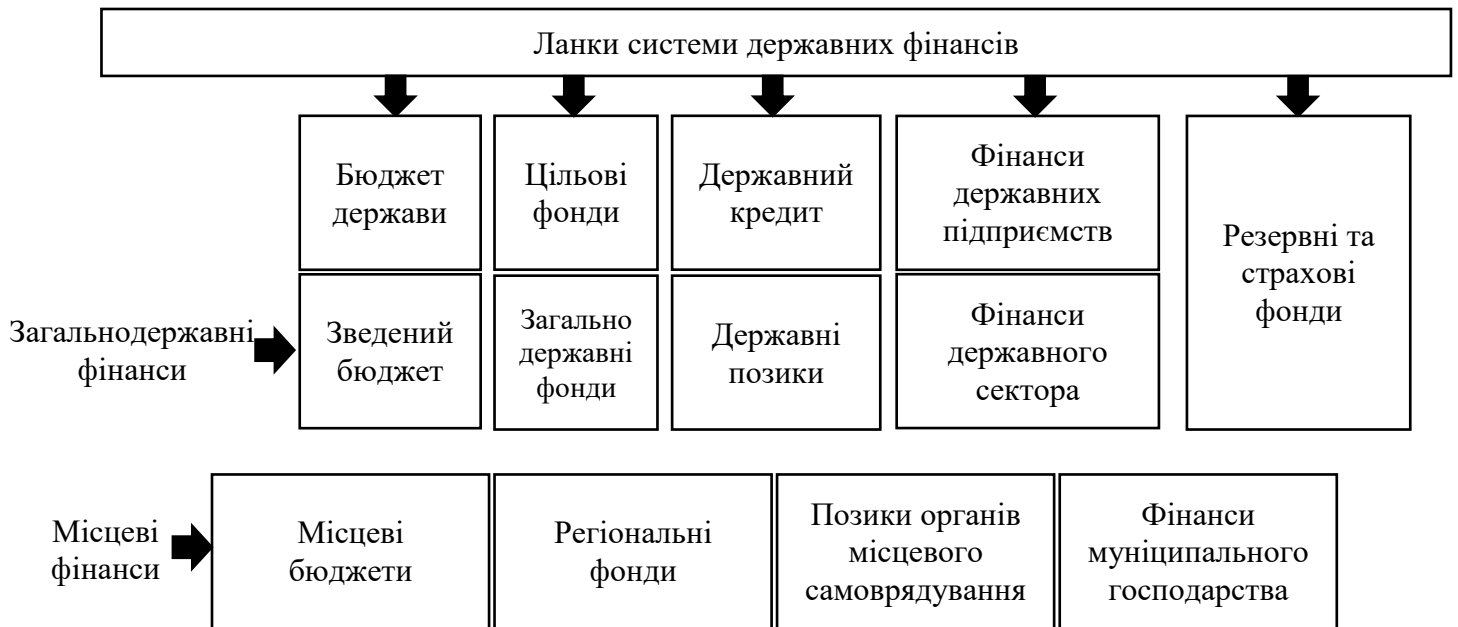


Рис. 1.2 – Система державних фінансів України

Джерело: складено автором на основі: [4]

Розглянута на попередніх рисунках 1.1 та 1.2 структура місцевих фінансів практично однотайно використовується більшістю науковців, хоч і може мати деякі відмінності в представленні, але сутнісно буде однаковою, тому, можна стверджувати, що до фінансів органів місцевого самоврядування відносяться місцеві бюджети, місцеві позики та фінанси органів самоорганізації населення, створені на місцевому рівні. Немаловажливим є також виокремлення фінансів комунальних підприємств які знаходяться у власності органів місцевого самоврядування, оскільки комунальна власність може бути однією з найвагоміших рушійних сил у соціально-економічному розвитку територій.

Систему місцевих фінансів можна представити також і в розрізі тривірневої структуризації місцевих бюджетів, як основної складової місцевих фінансів (рис. 1.3).

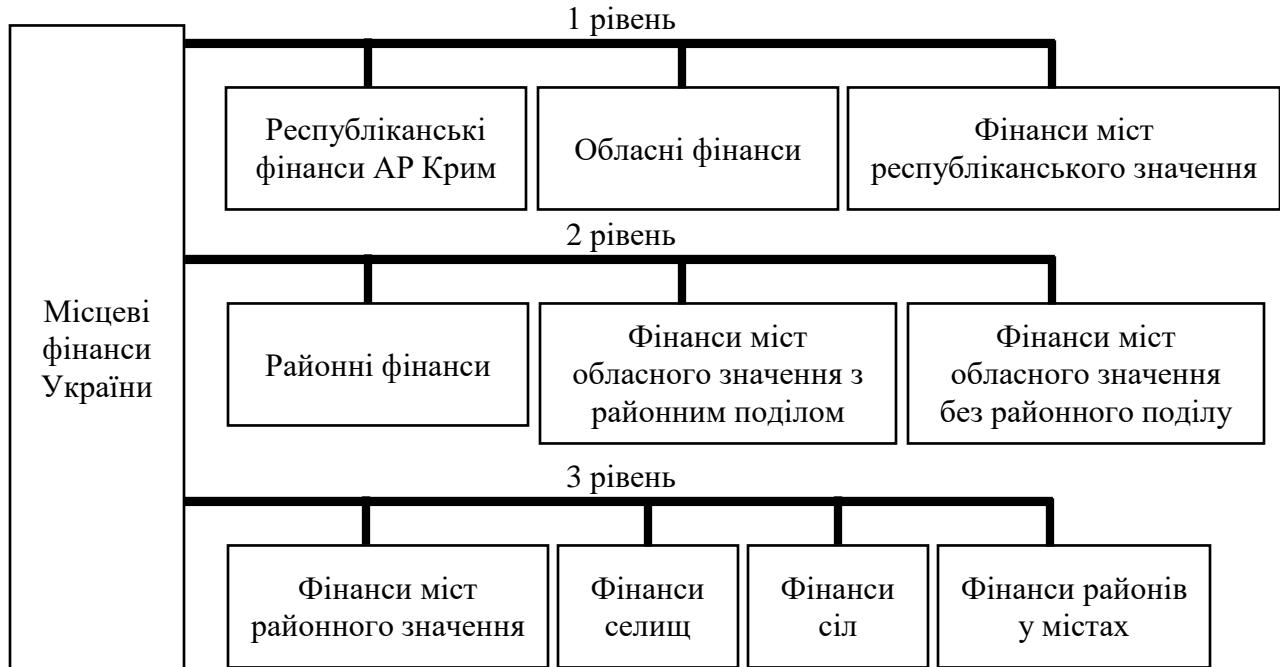


Рис. 1.3 – Система місцевих фінансів України в розрізі структуризації місцевих бюджетів.

Джерело: складено автором на основі [32]

Отже, вся система місцевих фінансів в кінцевому випадку визначає бюджет як основну ланку в перерозподілі фінансових ресурсів, а відтак і основну складову системи місцевих фінансів. Слід зазначити, що в Україні всі бюджети, крім Державного, розглядаються як місцеві.

Щодо сутності місцевих бюджетів, на її визначення впливають наукові здобутки радянських часів, коли місцеві бюджети розглядалися як частина основного річного фінансового плану країни – державного бюджету. Крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих рад, котрим вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку. Також місцеві бюджети визначалися як обумовлена адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм частина економічних відносин суспільства, яка пов'язана з

формуванням, розподілом та використанням фондів грошових коштів, задля задоволення суспільних потреб [3, с. 95].

Сьогодні місцеві бюджети здебільшого розглядають в двох основних аспектах: як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та як систему фінансових відносин. Місцеві бюджети, як форма організації фінансових ресурсів – це збалансовані розрахунки доходів і витрат, які формуються і витрачаються на певній території. Місцеві бюджети як фінансова категорія – це система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими органами самоврядування і різноманітними господарськими структурами, які функціонують на певній території; відносини між місцевою владою і населенням певної території, що складаються при накопиченні і витрачанні коштів місцевих бюджетів; відносини між органами місцевої влади на різних рівнях з перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між Державним бюджетом та місцевими бюджетами територій [3, с. 95].

Всі місцеві бюджети, в тому числі й державний, мають в своїй основі два основних фонди – загальний та спеціальний. На основі цих фондів формуються та використовуються фінансові ресурси органів місцевого самоврядування. Коротко, особливості формування місцевого бюджету можна представити на наступному рисунку 1.4.



Рис. 1.4 – Формування місцевого бюджету за загальним та спеціальним фондами.

Джерело: [30]

Отже, якщо роль місцевих бюджетів в системі місцевих фінансів є визначальною – це означає, що їх дефіцит або значний профіцит буде свідчити про неефективність управління системою місцевих фінансів в цілому. Така неефективність буде породжувати певні ризики які стосуватимуться недофінансування основних сфер на які спрямовуються видатки згідно програми соціально-економічного розвитку (при дефіцитах), або збільшення рівня корупції, зменшення темпів соціально-економічного розвитку через акумулювання, утримання коштів з обігу коли видатки менші за доходи (при значних профіцитах).

Місцеві позики, розглянуті на рисунку 1.1, можна охарактеризувати як фінансові ресурси, що на пряму пов'язані з місцевим бюджетом, оскільки органи місцевого самоврядування вдаються до позик зазвичай лише в тому випадку коли

є дефіцит бюджету і необхідно покрити касові розриви на певні видатки загального або спеціального фондів бюджету за певний період. До того ж місцеві позики можуть надаватись лише в обсязі який не перевищує однієї дванадцятої затвердженого на поточний бюджетний період обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету, без урахування обсягу цільових міжбюджетних трансфертів та з урахуванням позикового ліміту (максимальної суми, у межах якої територіальний орган Державної казначейської служби може використовувати кошти єдиного казначейського рахунка для надання позик) [5, с. 89].

Фінанси органів самоорганізації населення є певною відокремленою структурою яка також здебільшого пов'язана з місцевим бюджетом. Суть органів самоорганізації полягає в тому, що орган місцевого самоврядування передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, які необхідні для реалізації частини делегованих йому, або власних повноважень і здійснює контроль за їх виконанням. Фінансова основа такого органу також може формуватись за рахунок добровільних внесків фізичних, юридичних осіб та інших надходжень не заборонених законодавством [6].

Аналіз дослідження сутності та структури місцевих фінансів дає змогу зробити попередній висновок, що в Україні, як правило, не поділяють територіальні фінанси на місцеві та регіональні. Загальну сукупність розглядають як місцеві фінанси. Місцеві фінанси охоплюють фінанси первинних природних територіальних утворень буд-якої держави, регіональні – вторинних штучних. Функції, завдання та повноваження їхніх органів влади завжди різні, відрізняються своїм рівнем [3, с. 62]. Саме тому у наступному підрозділі роботи доцільно буде розглянути методи та інструменти управління місцевими фінансами та їх організаційно-правове забезпечення.

## 1.2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

Управління місцевими фінансами є однією зі складових управління соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць держави, яке здійснює відповідний апарат за допомогою специфічних прийомів і методів, зокрема, впливу на формування, використання та розпорядження коштами місцевих бюджетів, а також управління фінансами комунальних підприємств. Однією з важливих складових системи управління місцевими фінансами є компетенції органів місцевого самоврядування. Таким чином, Кравченко В.І. трактує сутність управління місцевими фінансами безпосередньо через компетенції місцевих органів влади, під якими розуміє відповідне коло повноважень, якими ОМС наділяються законом задля виконання делегованих та самоврядних функцій. Отже, компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів є невід'ємною складовою системи управління місцевими фінансами і значною мірою визначає характер такого управління [2, с. 54].

Відповідно, об'єктом як державного управління в цілому, так і управління органів місцевого самоврядування є населення, тобто суспільство на певній території. Механізм економічного управління територіями являє собою сукупність економічних важелів, за допомогою яких держава управляє територіями, а органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію покладених на них функцій. Серед основних елементів такого механізму управління територіями виділяють: вирівнювання фінансово-економічних можливостей окремих територій, зокрема за допомогою бюджетного регулювання, податкового регулювання, інвестиційного, регулювання майнових відносин та господарської діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, касового планування по окремих територіях та ін. Система управління місцевими фінансами як цілісним

організмом, який забезпечує соціально-економічний розвиток держави, потребує визначення, обґрунтування і використання широкого кола методів і інструментів.

Методи управління місцевими фінансами можна трактувати як способи управління, за допомогою яких органи місцевого самоврядування реалізують свої функції пов'язані із управлінням місцевими фінансами.

Інструменти управління місцевими фінансами трактуються більшістю науковців як засоби, за допомогою яких органи місцевого самоврядування вирішують поставленні перед ними завдання. На зараз в системі управління місцевими фінансами використовується численний ряд методів, але в площині управління місцевими фінансами вони є недостатньо систематизованими та конкретизованими. Традиційно до методів здійснення управління місцевими фінансами відносять: фінансове регулювання, фінансових контроль, фінансове планування та прогнозування, оперативне і стратегічне управління. Коротке узагальнення більшості методів управління місцевими фінансами та їх характеристика наведені у таблиці 1.2

Таблиця 1.2 – Методи управління місцевими фінансами

<b>Метод</b>	<b>Характеристика</b>
Фінансове планування і прогнозування	Визначення джерел утворення фондів грошових коштів на місцевому рівні та напрямів їх ефективного використання; застосовується для цілеспрямованого впливу на стабільний соціально-економічний розвиток територій
Фінансове регулювання	Маневрування фінансовими ресурсами та відповідної своєчасної тактичної реорганізації фінансових відносин з метою нейтралізації впливу різноманітних чинників при виконанні фінансових планів територій і забезпечення максимального управлінського ефекту за мінімальних витрат
Фінансовий контроль	Зіставлення фактичних результатів із запланованими та виявленні на цій основі резервів з метою оцінки правильності прийняття управлінських рішень
Оперативне управління	Маневрування фінансовими ресурсами наявними в органах місцевого самоврядування, залучення додаткових коштів, ефективного витрачання наявних грошових засобів
Стратегічне управління	Встановлення обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальним одиницям на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних з економічним піднесенням територій, вирішенням соціальних проблем

Джерело: [7]

Між функціями управління і методами існує певний зв'язок. Зважаючи на це, існуючі методи впливу на формування результатів діяльності в системі управління місцевими фінансами доцільно згрупувати за їх напрямками і об'єктами використання, за ступенем впливу та іншими класифікаційними ознаками. Методи, що використовуються в управлінні місцевими фінансами можливо також систематизувати за наступними групами, зважаючи на вищезазначене [3]:

- методи, що забезпечують безпосередню участь органу місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами;
- методи формування, відтворення і ефективного використання фінансового потенціалу;
- методи узгодження інтересів державних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, господарюючих суб'єктів і мешканців;
- фіскальні методи формування місцевих фінансових ресурсів;
- методи організації руху потоків фінансових ресурсів;
- методи формування доходної та видаткової частин бюджету;
- методи розподілу акумульованих фінансових ресурсів за органами управління, напрямками і розпорядниками бюджету;
- методи аналізу, контролю та аудиту за дотриманням параметрів руху потоків фінансових ресурсів та їх кінцевих результатів;
- методи, що спрямовуються на створення умов для формування і розвитку джерел фінансових ресурсів муніципального утворення (встановлення місцевих нормативів забезпечення фінансовими ресурсами, податкових пільг, стандартів ефективності використання фінансових ресурсів);
- статистичні та економіко-математичні методи (методи порівняння, використання абсолютних і відносних показників, балансові методи, методи побудови динамічних рядів, графічні, табличні).

Такий поділ методів на окремі групи є дещо умовним, оскільки тлумачення кожного з них не є однозначним. Проте, визначення і систематизація методів

управління місцевими фінансами дозволяє науковцям більш обґрунтовано вирішувати низку питань, пов'язаних з реформаторськими пропозиціями щодо удосконалення системи управління ними, з'ясування особливостей джерел фінансових ресурсів, оптимального упорядкування і вирішення завдань тощо. [7, с. 5].

Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються Державний бюджет України та її бюджетна система; система оподаткування, податки і збори; основи утворення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргів; порядок випуску і обігу державних цінних паперів, їх види та типи [8].

Бюджетним кодексом України регулюються різні види фінансових відносин, які виникають у процесі розгляду, складання, затвердження та виконання бюджетів і звітування про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України і місцевих бюджетів; кредитування, державних боргових зобов'язань, позичок, інвестицій тощо [9].

Стаття 116 Конституції України покладає на Кабінет Міністрів України зобов'язання із забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, надання Верховній Раді України звіту про його виконання [10].

Фінансову систему держави місцевого рівня забезпечують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. Так, відповідно до ст. 28 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до сфери відповідальності виконавчих органів місцевих рад належать складання проектів місцевих бюджетів, подання їх на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджетів, здійснення фінансування видатків з місцевих бюджетів. Районні і обласні ради,

відповідно, затверджують власні районні і обласні бюджети та вносять зміни до них і в подальшому затверджують звіти про їх виконання (ст. 43 Закону) [11].

Місцеві державні адміністрації так само складають і подають на затвердження рад проекти відповідних бюджетів та забезпечують їх виконання в подальшому звітуючи перед відповідними радами про їх виконання; подають у встановленому порядку до органів виконавчої влади вищих рівнів фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягів коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб [12].

Як вже зазначалося раніше, основним інструментом управління місцевими фінансами є місцеві бюджети. Бюджетна система України в цілому являє собою сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів і побудована з урахуванням економічних відносин на різних рівнях, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована законодавчими нормами права. В Україні склад бюджетної системи визначено Бюджетним кодексом.



Рис. 1.5 – Бюджетна система України

Джерело: складено автором на основі: [9]

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління фінансами територіальних громад реалізуються переважно через ухвалення рішень про затвердження місцевих бюджетів. Головні положення такого рішення прописані в його основній текстовій частині та додатках, їх можна побачити на наступному рисунку 1.6.

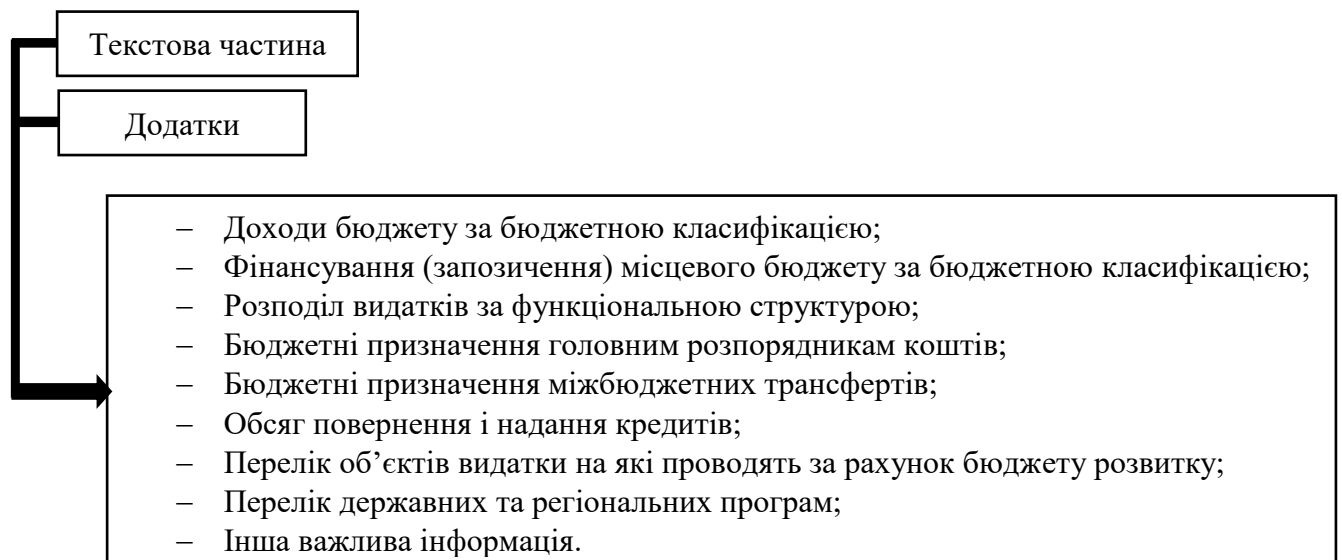


Рис. 1.6 – Головні положення рішення про місцевий бюджет

Джерело: складено автором на основі: [13]

Центральне місце в системі нормативно-правових актів які регламентують управління фінансами територіальних громад, безумовно, посідає Бюджетний кодекс України. У цьому важливому документі регламентовано функціонування бюджетної системи України, порядок фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та відносини щодо місцевого боргу, організацію бюджетного процесу та повноваження його учасників. Третій розділ Бюджетного кодексу України присвячено місцевим бюджетам. В цьому розділі чітко визначено склад надходжень та витрат місцевих бюджетів, а також регламентовано складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів. Не менш важливі положення регламентує четвертий розділ Бюджетного кодексу – міжбюджетні відносини. Розділ містить статті, які визначають загальні положення; розмежування видатків між бюджетами; фінансові нормативи бюджетної забезпеченості; міжбюджетні трансферти [5, с. 131].

Основні нормативно-правові акти, які регламентують управління фінансами територіальних громад, представлено у таблиці 1.3.

Таблиця 1.3 – Перелік основних нормативно-правових актів, які регламентують управління фінансами територіальних громад

<b>Видавець</b>	<b>Нормативно-правовий документ</b>
Верховна Рада України	Бюджетний кодекс України
	Податковий кодекс України
	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
	Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»
	Закон України «Про засади державної регіональної політики»
	Закон України «Про співробітництво територіальних громад»
Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ»
	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів»
	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках»
	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів»

## Закінчення таблиці 1.3

Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами»
	Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»
Міністерство фінансів України	Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів»
	Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів»
	Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм»
	Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів»
	Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України»
	Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту»
	Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань»

Джерело: [13]

У Податковому кодексі України регламентовано важливі правовідносини стосовно справляння обов'язкових платежів до місцевих бюджетів та взаємовідносини учасників цього процесу. Особливе значення для правового регламентування управління фінансами територіальних громад має стаття 10 «Місцеві податки», в якій визначено перелік місцевих податків і зборів, а також повноваження місцевих рад щодо їх встановлення [14].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає організаційні питання функціонування органів місцевого самоврядування, детально окреслює повноваження рад, їх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Окремий розділ закону також визначає, що центральне місце матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займають об'єкти комунальної власності та місцеві бюджети. Вказано, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, а також кошти, отримані від їх відчуження [11].

В законі «Про місцеве самоврядування в Україні» також відзначено, що органи місцевого самоврядування розробляють, затверджують і виконують власні місцеві бюджети, структура яких була розглянута раніше, виключно самостійно, згідно з чинними законами. Втручання державних органів в дані процеси не допускається. Одночасно вказано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування та бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Також держава гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб [11].

Коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із даного бюджету до державного бюджету частину надлишку у встановленому порядку від окремих видів надходжень, тобто здійснює реверсну дотацію забезпечуючи фінансове вирівнювання. Визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів передбачено законом на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, які повинні враховувати економічний,

соціальний, природний та екологічний стан територій, а також виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб [11].

Важливе значення мають також норми закону, що стосуються фінансування видатків, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади. Вказано, що держава фінансує у повному обсязі такі повноваження, необхідні для цього кошти щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, повинні обов'язково супроводжуватися передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними коштами, компенсуються державою [11].

Отже, система нормативно-правового забезпечення управління фінансами територіальних громад представлена правовими актами як центральних органів державної влади, так і документами органів місцевого самоврядування [13, с. 17].

Можна припустити, що система правового регламентування неспроможна забезпечити виконання абсолютно всіх завдань ефективного управління фінансами. Причиною такого припущення є дуже широкий спектр учасників цього процесу, а також багатогранність процесу управління місцевими фінансами. Ще одним чинником, який ускладнює правове регламентування управлінської діяльності, є висока динаміка трансформації економічних та соціальних відносин в країні, особливо з початком повномасштабної війни з росією. В таких умовах, якість управління фінансами територіальних громад значно залежить від того, наскільки в чинних нормативно-правових актах сформовані мотиви суб'єктів управління до ухвалення ефективних і справедливих рішень [13, с. 17].

Тим більше, що у повоєнних змінах до нормативно-правових актів зазначено багато поправок які стосуються збільшення резервного фонду місцевих бюджетів,

та спрощення міжбюджетних відносин в той час як перевірки Державною аудиторською службою щодо виконання місцевих бюджетів не проводяться, а розпочаті перевірки зупиняються.

### **1.3. МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Спроможною територіальною громадою є громада села (селища, міста), яка в результаті добровільного об'єднання здатна самотійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням необхідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та інфраструктурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Фінансова спроможність територіальної громади, основою якої є забезпеченість належними обсягами фінансових ресурсів, виступає одним з найважливіших фактором розвитку громад та регіонального розвитку в цілому й обумовлює самотійність місцевих органів самоврядування, сприяє активній бізнесовій діяльності, дозволяє розвивати інфраструктуру території, вирішувати проблеми благоустрою та підвищення якості життя місцевого населення. Особливе місце в питанні формування фінансово спроможних територіальних громад займає прийняття Закону України «Про об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад, спрямованих на вирішення питання «запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності» [15, с. 267].

В цьому контексті цікаво та необхідно буде розглянути різні думки вітчизняних науковців про те, яким чином та за допомогою яких показників можливо оцінити фінансову спроможність територіальних громад.

Кульчицька Н., Дерманська Л., Яковець Т. у своїй роботі стверджують, що основними критеріями за допомогою яких можна оцінити фінансову спроможність громади є [16, с. 120]:

- населення громади не менше, ніж 5–7 тис. осіб;
- питома вага базової дотації (офіційних трансфертів) – не більше 30% від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20% від обсягу власних фінансових ресурсів громади.

Це – певна спрощена схема оцінки фінансової спроможності ОТГ якою ми скористаємось в подальшому в роботі, але дані науковці наводять комплексний показник, який складається з бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств та фінансової спроможності суб'єктів господарювання, і дають йому відповідне трактування. Вони стверджують, що для комплексної оцінки рівня розвитку і використання економічного потенціалу регіонів (тобто їх спроможності), зокрема бюджетного і податкового потенціалів як складових бюджету, потрібно провести діагностику, по-перше, їхньої бюджетної спроможності, яка означає можливість і здатність громади забезпечувати фінансування реалізації основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня, простіше кажучи власних повноважень, коштом доходів місцевого бюджету громади. По-друге, фінансової спроможності місцевих домогосподарств, яка означає здатність домогосподарства (родини) забезпечувати фінансування необхідних потреб усіх його членів (від фізіологічних до потреб самовираження та самореалізації). По-третє, фінансової спроможності суб'єктів господарювання на території, що передбачає стабільність їх фінансового стан і здатність до сталого економічного розвитку. Відповідно, в зазначеній роботі науковці дають приклад

розрахунку зазначених показників і вказують, що порядок розрахунку фінансової спроможності ОТГ носить рекомендаційний характер. Зважаючи на це, можна стверджувати, що методичні рекомендації розрахунку фінансової спроможності доцільно використовувати виключно органам місцевого самоврядування ОТГ, оскільки вони повною мірою поінформовані про власні бюджетні надходження та власні видатки які спрямовуються не з отриманих офіційних трансфертів, саме тому в другому розділі роботи ми будемо використовувати спрощену схему про яку раніше йшла мова.

Досить ґрунтовний підхід до оцінки фінансової спроможності ОТГ також було запропоновано громадською організацією «Центр спільних дій». Суть їхнього підходу полягає у розрахунку десяти індикаторів для кожного з яких є максимально проста система оцінки, що поділяється на високий (10 балів), середній (5 балів) та низький (0 балів) рівні, відповідно, загальна фінансова спроможність оцінюється за шкалою від 0 до 100 балів. Запропоновані організацією індикатори звучать як [17]:

1. Доходи загального фонду на 1-го мешканця;
2. Видатки загального фонду на 1-го мешканця;
3. Видатки на утримання апарату управління на 1-го мешканця;
4. Капітальні видатки на 1-го мешканця;
5. Індекс податкоспроможності місцевого бюджету;
6. Рівень дотаційності місцевого бюджету;
7. Частка видатків на утримання апарату управління у власних фінансових ресурсах ТГ;
8. Частка заробітної плати у видатках загального фонду місцевого бюджету;
9. Частка капітальних видатків з місцевого бюджету;
10. Частка місцевих податків та зборів у місцевому бюджеті.

Слід зазначити, що більшість науковців, які пропонують власні підходи до оцінки фінансової спроможності територіальних громад, вдаються здебільшого до аналізу видатків та доходів місцевих бюджетів практично не приділяючи уваги потенційним або наявним можливостям комунального фонду ОТГ, але забігаючи наперед можна сказати, що така тенденція буде зазнавати змін, оскільки у 2021 році закінчився процес передачі громадам у комунальну власність більшості об'єктів спільної власності районів, що знаходяться на їх території.

Зважаючи на все вищезазначене, модель фінансової спроможності і соціально-економічного розвитку ОТГ можна представити у наступному вигляді як на рисунку 1.7.

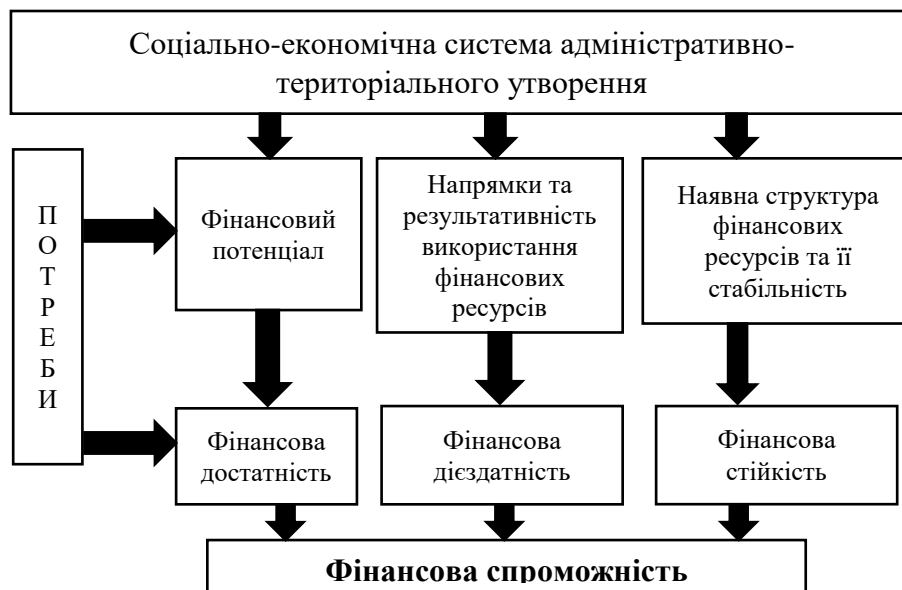


Рис. 1.7 - Модель фінансової спроможності і соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення

Джерело: [15]

Таким чином, можна стверджувати, що фінансова спроможність територіальної громади є комплексним показником, який складається з бюджетної спроможності цієї громади, фінансової спроможності домогосподарств і суб'єктів господарювання. Забезпечення фінансової спроможності територіальної громади

залежить від ефективності реалізації комплексу завдань місцевого розвитку, а саме [15, с. 268]:

- забезпечення формування ефективної структури територіальних процесів (розвиток соціальної, виробничотранспортної інфраструктури, ефективне, проте виважене природокористування);
- наявність можливостей для розвитку та підтримка підприємництва зі сторони органів місцевого самоврядування;
- забезпечення території фінансовими ресурсами та їх відповідності наявним потребам;
- досягнення ефективності використання та оптимальності розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів;
- нарощення фінансового потенціалу території;
- досягнення стабільності розвитку в довгостроковій перспективі;
- формування можливостей для залучення додаткових капіталів ззовні.
- вдосконалення системи адміністрування податків (податку на нерухомість та плати за землю) в напрямку спрощення, оптимізації та прозорості;
- забезпечення соціальної справедливості у випадку справляння податку з доходів фізичних осіб шляхом переформатування процесу зарахування надходжень від оподаткування даним податком в місцевий бюджет за місцем реєстрації особи, чиї доходи оподатковуються, та формування ефективної системи розподілу надходжень даного податку між місцевими бюджетами на основі врахування відповідних показників (чисельності населення, площі адміністративно-територіальної одиниці, частки дітей, через часткове фінансування шкіл та дошкільних навчальних закладів з місцевого бюджету, та осіб пенсійного віку);
- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, зокрема, шляхом впровадження на місцевих

рівнях системи моніторингу виконання бюджетних коштів та інформування громадськості за допомогою сучасних інформаційних технологій.

З метою поглиблення розуміння фінансової спроможності територіальної громади, варто також розглянути схему структуризації видів майна на рисунку 1.8, так як у великій мірі від структури майнових ресурсів ОТГ залежить її нарощування.

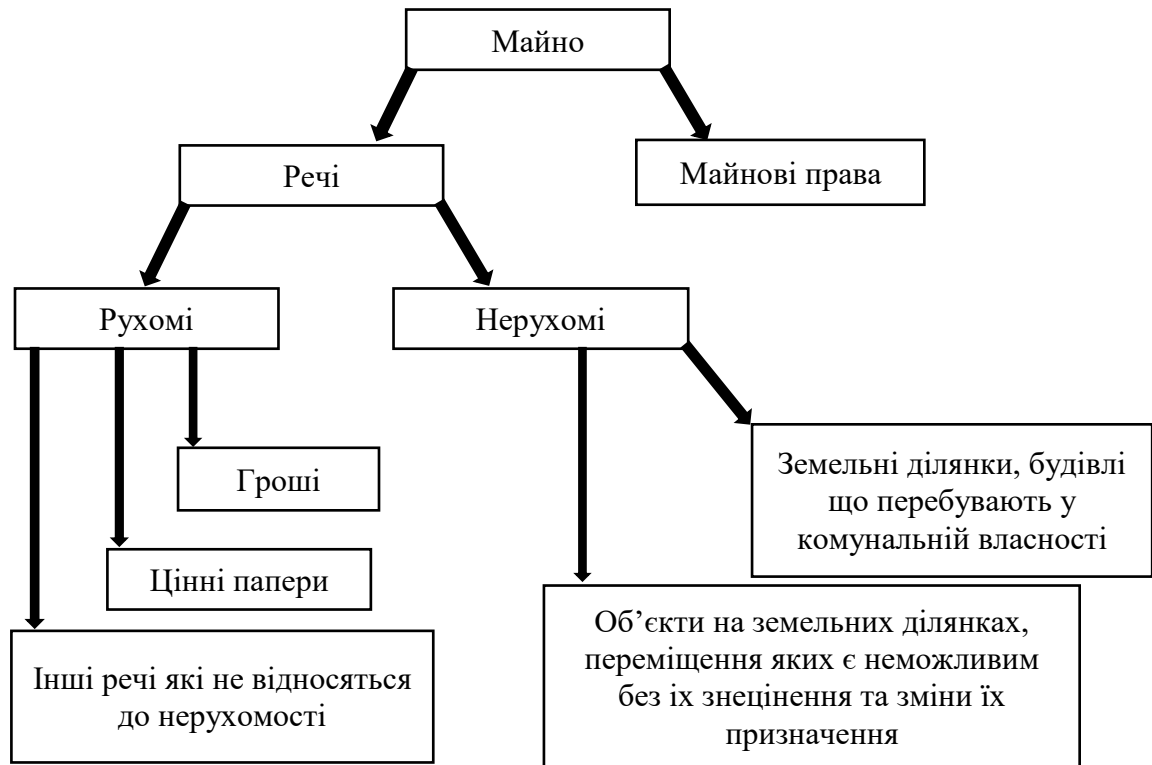


Рис. 1.8 - Види майна ОТГ

Джерело: складено автором на основі: [18]

Майнові ресурси (рухоме та нерухоме майно) територіальної громади разом із доходами місцевих бюджетів, позабюджетними цільовими (у тому числі валютними) та іншими коштами, землею, природними ресурсами, що перебувають у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, становлять матеріальну та фінансову основу місцевого

самоврядування, тобто саме їх розвиток сприяє підвищенню фінансової спроможності громад [18, с. 128]..

Варто зауважити, що протягом останніх років в Україні вже відбулися фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, особливо в частині формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного базового суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад. За умови нового перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади в результаті реформи бюджетної децентралізації для забезпечення потреб територіальних громад, зокрема ОТГ, можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій [18, с. 129]..

Наразі фінансова спроможність ОТГ опирається на ресурси, що мають внутрішнє походження. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. ОТГ також одержали доступ до інших зовнішніх фінансових ресурсів. Рада об'єднаної територіальної громади має право здійснювати місцеві запозичення до бюджету ОТГ – як внутрішні, так і зовнішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. У багатьох ОТГ є чимало невирішених проблем, тільки за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів їх вирішити неможливо, тому варто задуматись про вихід на ринки запозичень, а також залучення інвестицій та інших ресурсів ззовні, в контексті післявоєнного відновлення це буде досить актуальним, тим більше, що на загальнодержавному рівні така практика вже існує і буде далі розглянута в роботі в контексті співпраці з міжнародними фінансовими організаціями. Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Найвагомим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет. Зокрема, до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути

віднесені цільові субвенції з Державного бюджету, у тому числі в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів, чи фінансування проектів ОТГ з Державного фонду регіонального розвитку [18, с. 130].

Серед бюджетних ресурсів внутрішнього походження досить важливу роль відіграє комунальна власність ОТГ оскільки по суті вона є об'єктом управління місцевого самоврядування і від ефективності її управління залежить фінансова спроможність територіальної громади. Якщо казати про безпосередню оцінку ефективності управління комунальною власністю територіальних громад в Україні то слід зазначити, що її критерії поділяються на економічний та соціальний підходи які детальніше наведені на рисунку 1.9.

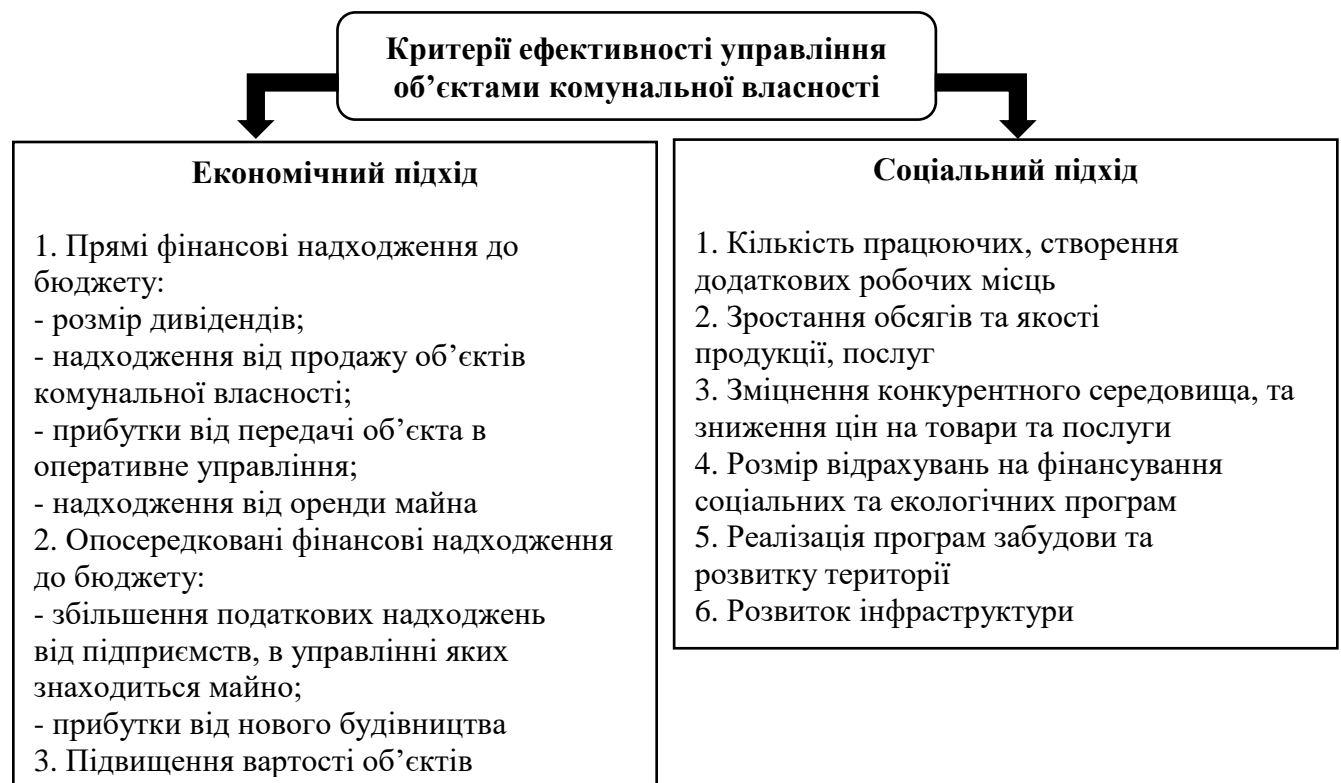


Рис. 1.9 – Критерії ефективності управління об'єктами комунальної власності ОТГ

Джерело: складено автором на основі: [20]

Таким чином, під ефективним управлінням комунальною власністю слід розглядати комплекс заходів, орієнтованих на управління системою взаємовідносин суб'єктів комунальної власності і суб'єктів господарювання з метою реалізації територіальних і громадських інтересів. Дане визначення дає можливість виділити фактори ефективного управління комунальною власністю, а саме [19, с. 97]:

1. Цілеспрямованість. Ефективне управління – це комплекс заходів, здійснюваних комунальним власником, оскільки об'єкти комунальної власності перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

2. Характеристики об'єкта управління комунальною власністю. Крім комунального майна об'єктом управління є взаємовідносини суб'єктів комунальної власності і суб'єктів господарювання, які визначають ефективність управління.

3. Прибутковість суб'єктів комунального господарювання. Досягнення мети ефективного управління комунальною власністю здійснюється через визначення і реалізацію таких способів впливу органів місцевого самоврядування на процеси формування, використання і примноження комунальної власності, які сприяють економічному зростанню території, підвищення якості життя та задоволенню потреб жителів даного територіального утворення.

Наступна група ресурсів – інвестиційні. У світовій практиці вироблено багато механізмів розподілу витрат і ризиків впровадження проектів у сфері місцевого соціально-економічного розвитку між публічним і приватним сектором, зокрема державно-приватне партнерство, податкові стимули для приватного сектору, концесія, місцеві гарантії тощо [18, с. 131].

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси. Кредитні джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово

протягом тривалого терміну, прискорення розбудови місцевої інфраструктури тощо), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет та зменшення фінансування поточних видатків, тощо) та певними складнощами у підготовці документів (наприклад, у разі отримання кредиту від міжнародних фінансових організацій чи додаткових витрат на страхування проекту та його експертизу тощо). Окремим джерелом фінансування місцевого соціально-економічного розвитку є грантові кошти. Сьогодні в Україні грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого розвитку. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій. Грантова допомога може бути у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг, обладнання, матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі [18, с. 132].

Отже, фінансовий ресурс територіальної громади створюється за рахунок джерел, що його наповнюють. Однак для визначення фінансових можливостей територіальної громади в забезпеченні її соціально-економічного розвитку важливо визначити її реальні і потенційні фінансові можливості. Фінансовий потенціал будь-якого з них може бути представлений наступним чином, як вказано на рисунку 1.10 [18, с. 133].

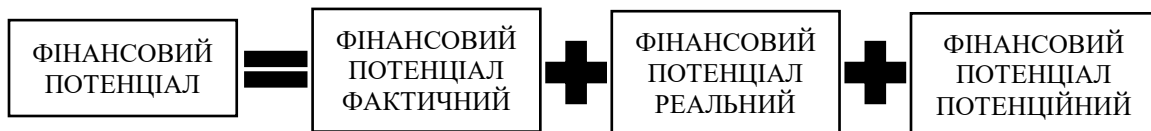


Рис. 1.10 – Визначення фінансового потенціалу ОТГ

Джерело: [18]

Досліджуючи фінансові можливості територіальної громади на перспективу, важливо враховувати також незадіяні у виробничо-господарський обіг такі

ресурси території, як наявність природних ресурсів, корисних копалин, які на поточний час не використовуються, створення нових підприємницьких структур за допомогою передачі комунального майна у приватну власність на орендній основі, розширення сфери послуг населенню та суб'єктам господарювання. Кажучи безпосередньо про оцінку фінансової спроможності ОТГ, треба зазначити, що у майбутньому комунальна власність ОТГ може стати одним з основних її елементів. Поки важко спрогнозувати яким має бути цей показник, оскільки зараз все зводиться до структури доходів та видатків місцевих бюджетів і розрахунку на їх основі певних індикаторів, але можна сказати, що він однозначно зможе відобразити в більш повній мірі ефективність управління місцевими фінансами і комунальною власністю як частиною системи місцевих фінансів.

## РОЗДІЛ II

### АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

#### 2.1. АНАЛІЗ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ ТА КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Перед початком аналізу слід зазначити, що територіальні громади в Україні, згідно законодавства, визначаються як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, а реформа децентралізації українського місцевого самоврядування, внаслідок якої ці адміністративно-територіальні одиниці були утворені, вважається в Європі однією з найуспішніших. Саме тому подальший аналіз ефективності управління місцевими фінансами доцільно буде проводити спираючись на практику українських територіальних громад.

Однією з проблем більшості територіальних громад було і є вкрай неефективне використання своєї власності. Близько половини грошових коштів, які могли б надійти до місцевих бюджетів, втрачаються через значну невідповідність реальної ціни об'єкта власності і фактичної, за яку орган місцевого самоврядування отримує певні кошти у випадку передачі в оренду, концесію, до статутних капіталів інших господарських організацій, приватизації тощо. Основними причинами такого стану є [19, с. 97]:

- недосконалість, а в окремих випадках відсутність законодавчої бази щодо управління об'єктами комунальної власності;
- відсутність реєстрів обліку та використання майна, що знаходиться у розпорядженні громади (внаслідок помилок, халатності, злого умислу);

- неправильна внаслідок помилок, а в окремих випадках цілеспрямовано необґрунтована оцінка вартості комунального майна;
- прийняття неефективних управлінських рішень внаслідок некомпетентності службовців органу місцевого самоврядування;
- відсутність окремих програм органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю;
- відсутність конкретних методів оцінки ефективності використання комунального майна.

Оскільки прибутковість і прямі фінансові надходження до місцевих бюджетів є одним з основних запропонованих критеріїв ефективності управління комунальною власністю, розглянемо доходи від комунальної власності місцевих бюджетів ОТГ Київської області у 2020-2021 роках які наведені на рисунку 2.1.

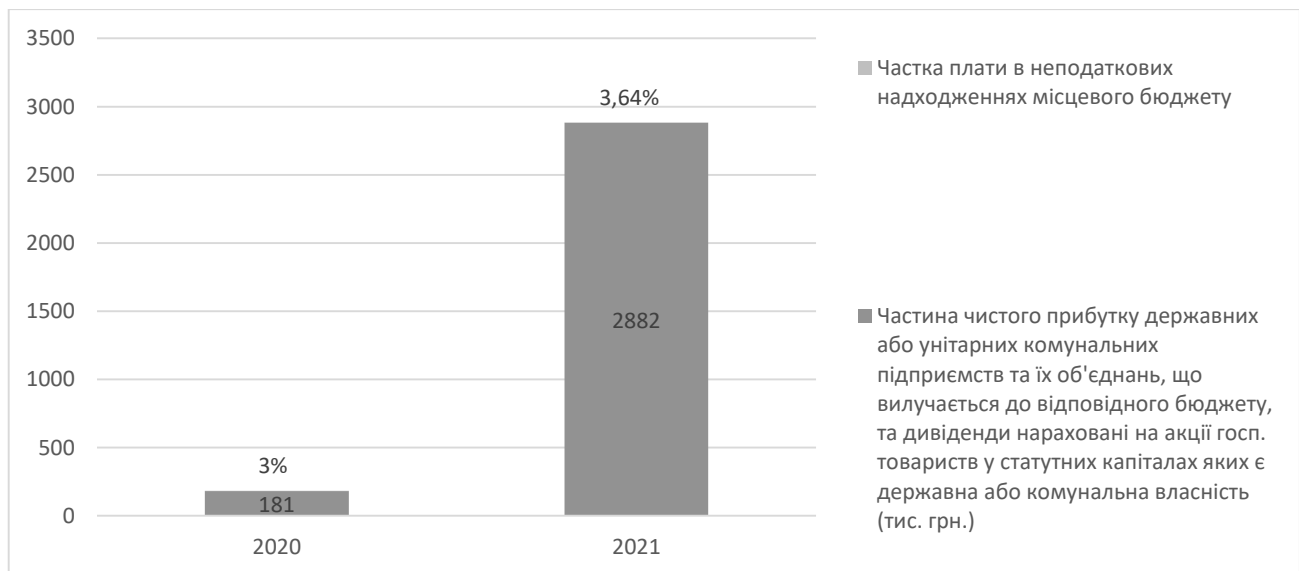


Рис. 2.1 – Динаміка обсягів і частки неподаткових надходжень від комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань до місцевих бюджетів ОТГ Київської області у 2020-2021 р.

Джерело: складено автором на основі: [21]

Як видно з рисунку, динаміка неподаткових надходжень від комунальних унітарних підприємств по Київській області має тенденцію до підвищення обсягів надходжень, але в загальній структурі неподаткових надходжень по області такі показники є мізерними не кажучи вже про структуру надходжень до бюджетів ОТГ в цілому.

Зрозуміло, що показники по Київській області є досить узагальненими і для того щоб зрозуміти повну картину таких надходжень до місцевих бюджетів необхідно розглядати окремі територіальні громади, і спираючись на показники неподаткових надходжень (від комунальної унітарної власності) до територіальних громад можна буде зробити певні висновки про ефективність та методи оцінки управління комунальною власністю ОТГ.

Варто зауважити що неподаткові надходження від комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань не є єдиним показником ефективності управління комунальною власністю. Як зазначалось вище, показниками ефективності також можуть бути і обсяги податкових надходжень до місцевих бюджетів, але оскільки окремої класифікації для податкових надходжень від комунальної унітарної власності немає, то їх розрахунок є надзвичайно затратним по часу оскільки потребує розгляду кожного окремого підприємства у власності якого знаходиться майно і, відповідно, розгляд його в загальній структурі підприємств ОТГ.

Отже, далі, до прикладу, розглянемо таку само динаміку по неподаткових надходженнях від комунальної власності в місцевий бюджет Обухівської міської та Великодимерської селищної ТГ Київської області на рисунках 2.2, 2.3.

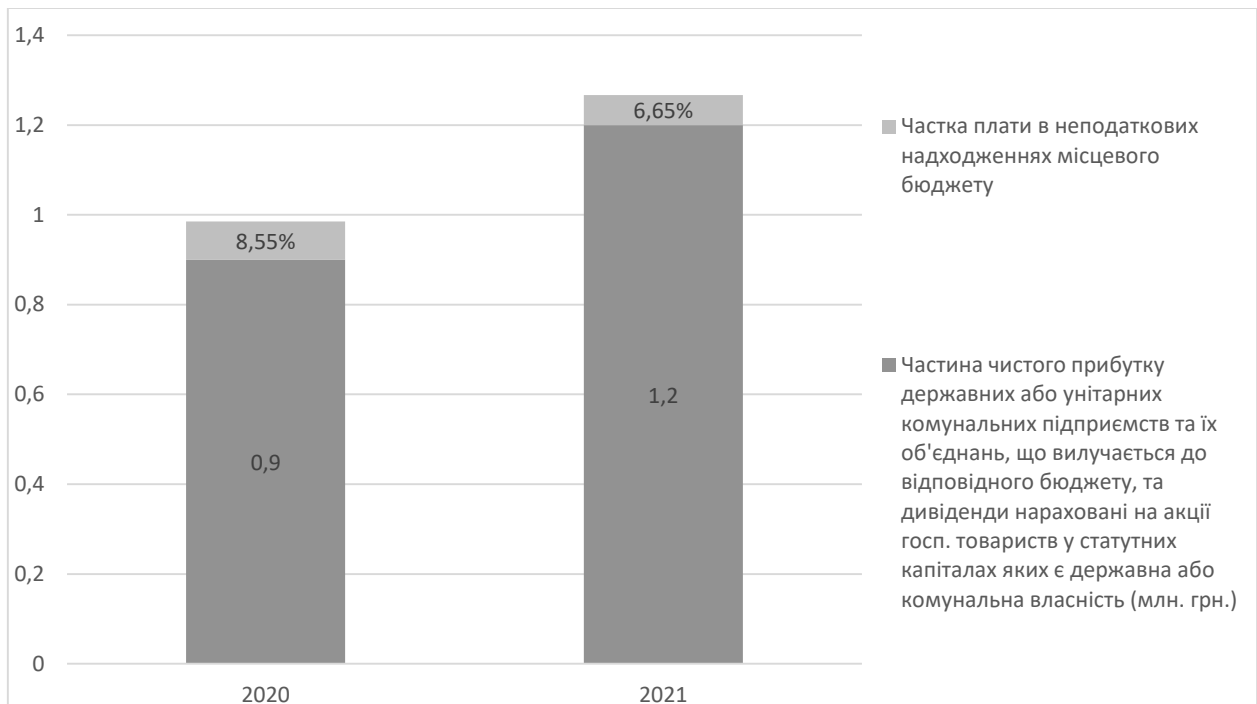


Рис. 2.2 – Динаміка обсягів і частки неподаткових надходжень від комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань до місцевого бюджету

Обухівської ОТГ у 2020-2021 р.

Джерело: складено автором на основі: [21]

Як видно з рисунку, в Обухівській ТГ обсяги неподаткових надходжень від комунальних унітарних підприємств у 2021 році збільшилися порівняно з 2020 роком, але частка плати в неподаткових надходженнях зменшилась. В зв'язку з цим можна припустити, що частина об'єктів комунальної власності Обухівської ТГ була передана у приватну власність, що збільшило надходження прибутку від таких операцій, але частка плати в неподаткових надходженнях зменшилась, оскільки відсоток власних надходжень бюджетних установ зріс із 36% (2020 р.) до 48% (2021 р.) разом із відсотком адміністративних зборів та платежів [21].

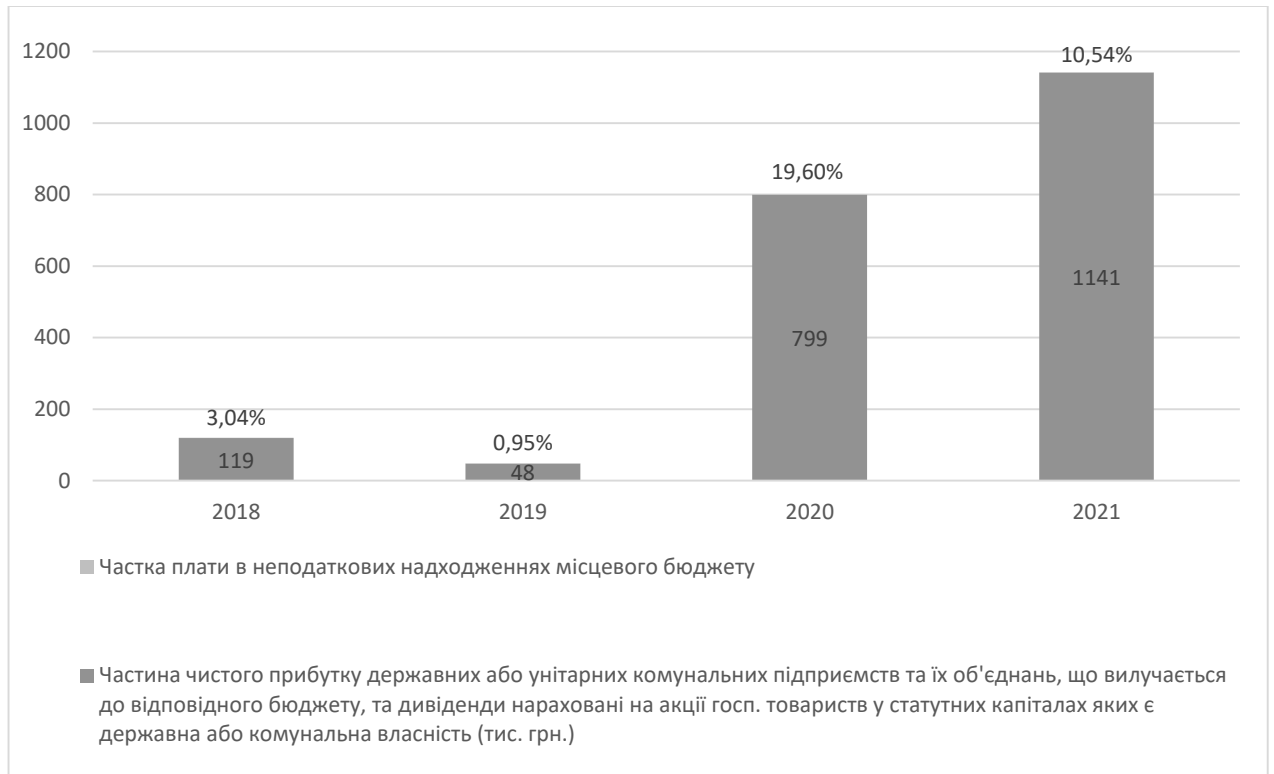


Рис. 2.3 – Динаміка обсягів і частки неподаткових надходжень від комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань до місцевого бюджету Великодимерської ОТГ у 2018-2021 р.

Джерело: складено автором на основі: [21]

Спираючись на розглянуту динаміку наведену на графіках слід зазначити, що за останні роки доходи місцевих бюджетів від унітарних комунальних підприємств значною мірою збільшуються, особливо така динаміка простежується в сільських територіальних громадах в яких до реформи децентралізації практично ніяк не опікувались потенційними можливостями комунального фонду. Звісно, що такі позитивні зміни мають місце не у всіх громадах по країні, але, згідно офіційного державного веб-порталу бюджету для громадян, динаміка у будь якому випадку до війни мала висхідну тенденцію [21].

Таку тенденцію можна пояснити тим, що у 2020 році почалась, а у 2021 закінчилась передача більшості об'єктів спільної власності районів безпосередньо у комунальну власність тих територіальних громад на території яких ці об'єкти

розташовувались. Відповідно, повноваження по утриманню таких об'єктів комунальної власності (в тому числі й видаткові) передались територіальним громадам з можливістю отримання доходів від передачі майна у приватну власність на орендній основі або продажу.

Як бачимо, при аналізі ефективності використання комунальної власності основним і єдиним показником є частка доходів від комунальної власності в дохідній частині місцевого бюджету. Доля цього доходу в бюджетах органів місцевого самоврядування є незначною і не відображає в повному обсязі всі процеси, пов'язані з використанням і управлінням комунальним майном. Перш за все, цей показник не відображає і не може відобразити витрати та податкові доходи, пов'язані з процесом управління об'єктами комунальної власності, оскільки в сьогоднішній практиці ще не склалися єдині підходи як з боку державних органів, так і органів місцевого самоврядування [19, с. 100]. До того ж, як всім відомо, після здобуття Україною незалежності, більшість об'єктів комунальної власності з роками набували все більшого занепаду, а тому основна їх маса є збитковою, за виключенням окремих, саме тому питання методології оцінки в Україні поки не на часі. Проте, в повоєнних умовах є певні позитивні зрушення пов'язані з оцінкою збитків завданих війною які в післявоєнний період можуть відіграти значну роль у створенні відповідної методології [19, с. 100].

Тепер, доцільно буде розглянути місцеві бюджети ОТГ та ефективність їх управління. Для цього знову звернемось до офіційного веб-порталу бюджету для громадян та розглянемо статистику по надходженнях офіційних трансфертів до місцевих бюджетів ОТГ Київської області у 2021 році на рисунку 2.4.



Рис. 2.4 – Структура надходжень офіційних трансфертів від органів державної влади до місцевих бюджетів ОТГ Київської області у 2021 році.

Джерело: складено автором на основі: [21]

Як видно з рисунку, основу надходжень офіційних трансфертів до бюджетів ОТГ Київської області у 2021 році складала субвенція з державного бюджету (70%), що в свою чергу значить про чітку мету надання органам місцевого самоврядування цих коштів. При чому субвенція надається здебільшого за загальним фондом, в той час як за спеціальним, субвенція практично не відіграє значної ролі в загальній структурі надходжень і має приблизно 12% як наведено в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 – Структура надходжень офіційних трансфертів до місцевих бюджетів ОТГ Київської області за спеціальним фондом у 2021 р.

Вид надходження	грн	% у структурі
Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам	151 886 584	11,86%
Субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам	1 118 859 066	87,35%
Гранти від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	10 183 337	0,79%

Джерело: складено автором на основі: [21]

Натомість видно, що в структурі домінують субвенції між місцевими бюджетами. В цьому контексті цікавим буде питання відповідальності за неефективне та нецільове використання коштів місцевих бюджетів. В Україні дуже поширена практика «м'яких бюджетних обмежень» яка полягає в тому, що органи самоврядування нижчих рівнів управління можуть розраховувати на допомогу центральної влади, а отже, немає вагомого «покарання» за власну некомпетентність в управлінні місцевими фінансами. Особливо така ситуація має місце, коли місцеві бюджети формуються завдяки трансфертам з бюджетів вищого рівня, що має місце в вітчизняних реаліях як, наприклад, наведено на рисунку 2.5.

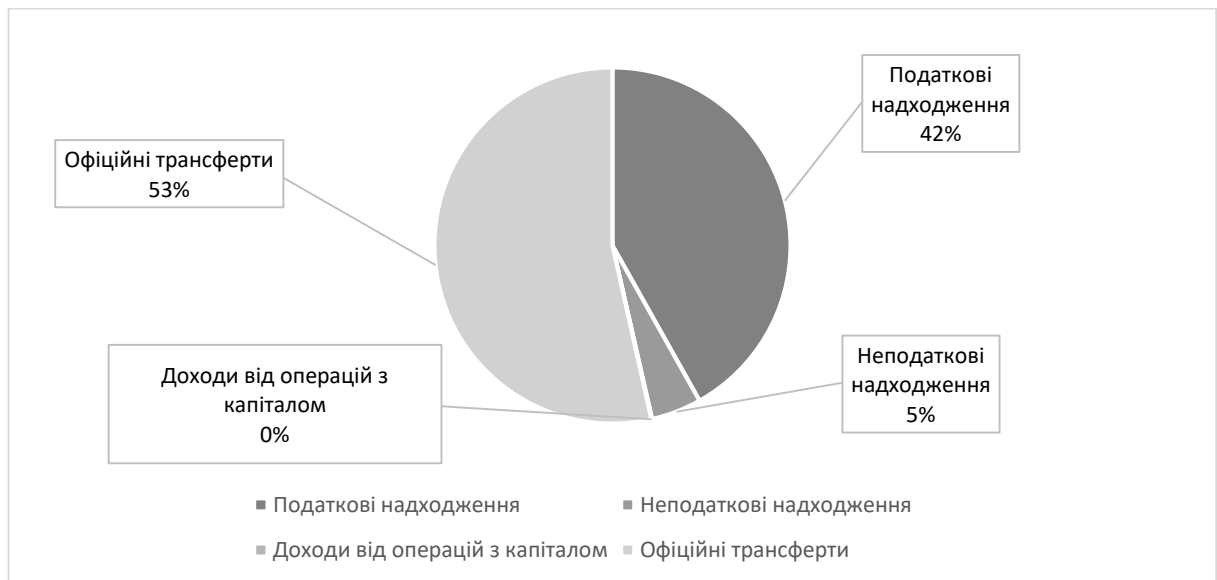


Рис. 2.5 – Структура надходжень до місцевого бюджету Калитянської сільської ОТГ Київської області у 2021 р.

Джерело: складено автором на основі: [21]

До прикладу, нецільове використання бюджетних коштів відповідно до ст. 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства передбачено положеннями ст. 117, до них відносяться: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення, зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення

бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету [9]. Основним заходом при виявленні нецільового використання бюджетних коштів є зменшення бюджетних асигнувань (його застосовують завжди при виявленні такого порушення), при чому якщо буде виявлено нецільове використання за спецфондом відповідного бюджету, рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за загальним фондом. Нажаль офіційна статистика таких покарань в Україні не ведеться, тому досить складно сказати по яких областях України і в яких громадах (сільських, міських) спостерігається найбільше всього таких правопорушень. Але, якщо звернутись до статистичного збірника Міністерства фінансів за 2021 рік то можна побачити, що в цілому по більшості областей України місцеві бюджети у 2021 році стали профіцитними (доходи перевищують видатки), отже політика бюджетного вирівнювання певною мірою працювала досить ефективно, а бюджетні ресурси ОТГ спрямовувались на соціально-економічний розвиток [22].

Таким чином, підсумовуючи вище зазначене можна зробити певний короткий висновок. Оцінка ефективності управління комунальною власністю в Україні є відкритим питанням, а ситуація залишається досить складною, оскільки відсутні як кількісні, так і якісні параметри її виміру, є лише певні критерії запропоновані науковою спільнотою, згідно яких можна відслідкувати певну тенденцію. Баланс доходів та видатків значною мірою покращився наявністю профіциту в місцевих бюджетах, у будь якого випадку так свідчать дані Міністерства фінансів, а значить, у 2021 році до війни, була наявна можливість фінансувати розвиток економічно депресивних регіонів. В той же час наявною є проблема відповідальності за неефективне та нецільове використання бюджетних коштів, оскільки зазначене «покарання» для органів місцевого самоврядування не можна назвати вагомим.

## 2.2. ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Для того щоб повною мірою оцінити ефективність управління фінансами територіальної громади, спочатку треба визначити чіткі критерії її спроможності, що вже було попередньо зроблено в першому розділі роботи. Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах громади [15, с. 275]. Слід зазначити, що порядок розрахунку фінансової спроможності ОТГ носить рекомендаційний характер, а методичні рекомендації розрахунку доцільно використовувати виключно органам місцевого самоврядування ОТГ, оскільки вони повною мірою поінформовані про власні бюджетні надходження та власні видатки які спрямовуються не з отриманих офіційних трансфертів [15, с. 277].

Відповідно, для нашого дослідження простішим буде визначення більш доступних критеріїв оцінки фінансової спроможності запропонованих науковою спільнотою, які вже були розглянуті в підрозділі 1.3.

Отже, розглянемо загальну динаміку територіальних громад Київської області по останніх двох критеріях спроможності.

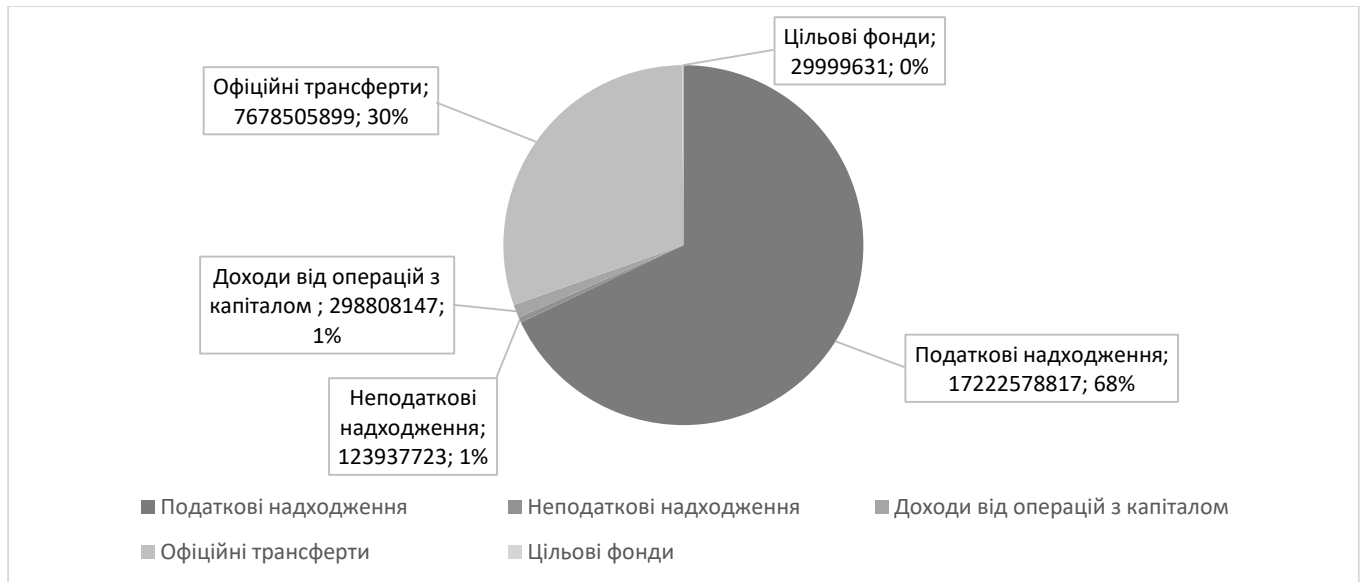


Рис. 2.6 – Питома вага офіційних трансфертів до бюджетів територіальних громад Київської області в 2021 році.

Джерело: складено автором на основі: [21]

Як видно з графіка, загальні показники офіційних трансфертів до бюджетів територіальних громад Київської області в 2021 році не перевищували критичне значення в 30%. Це безумовно є позитивним чинником.

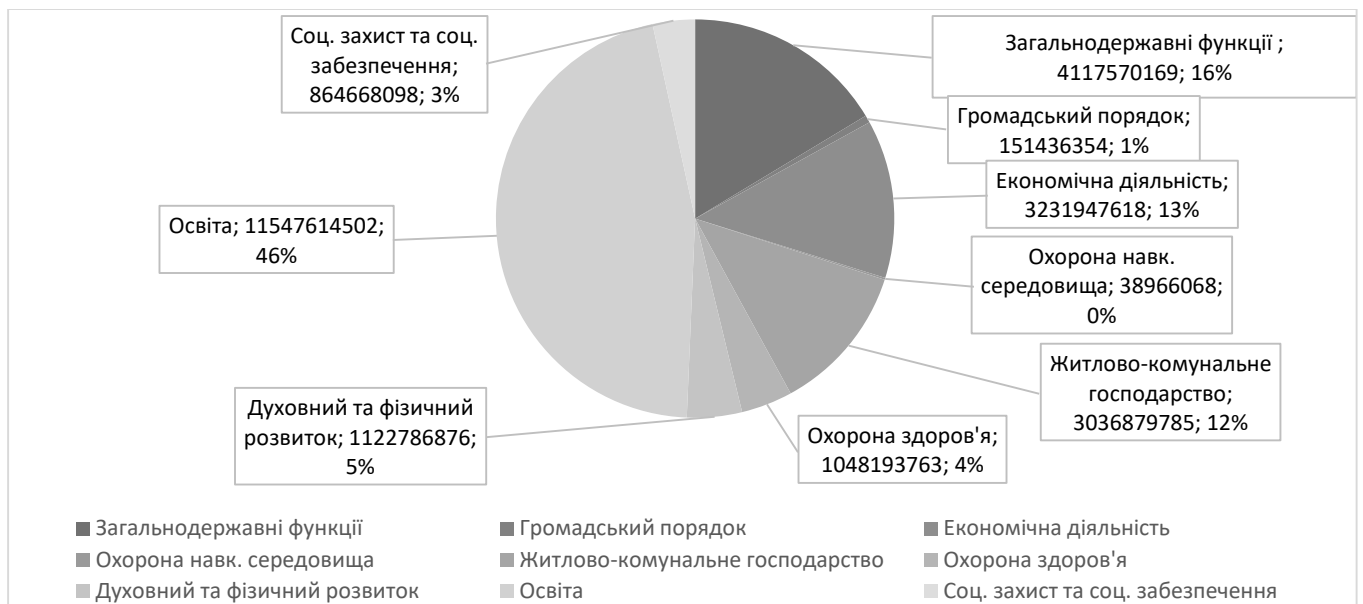


Рис. 2.7 – Питома вага витрат на загальнодержавні функції з бюджетів територіальних громад Київської області в 2021 році.

Джерело: складено автором на основі: [21]

З рисунку 2.7 видно, що видатки на загальнодержавні функції в територіальних громадах Київської області (в т.ч. на утримання управлінського апарату) склали 16%, що також є меншим за критичні 20%.

В цілому показники критеріїв спроможності територіальних громад по Київській області за видатками є задовільними, але питома вага базової дотації в надходженнях до бюджетів тяжіє до критичного значення. Тепер так само спробуємо розглянути показники по окремих територіальних громадах, а саме Гостомельській та Великодимерській ОТГ щоб повною мірою зрозуміти картину спроможності територіальних громад в Київській області.

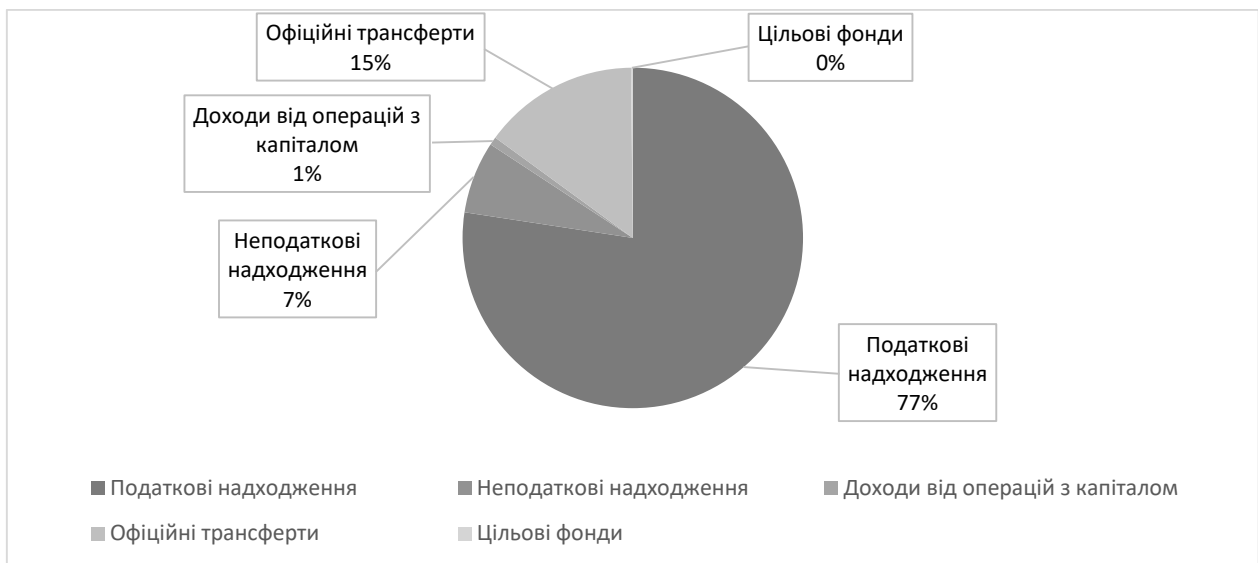


Рис. 2.8 – Питома вага офіційних трансфертів до бюджету Гостомельської ОТГ в 2021 році.

Джерело: складено автором на основі: [21]

В Гостомельській ОТГ Київської області, як видно з графіків, показник трансфертів до бюджету не перевищує критичне значення в 30% і складає 15%.

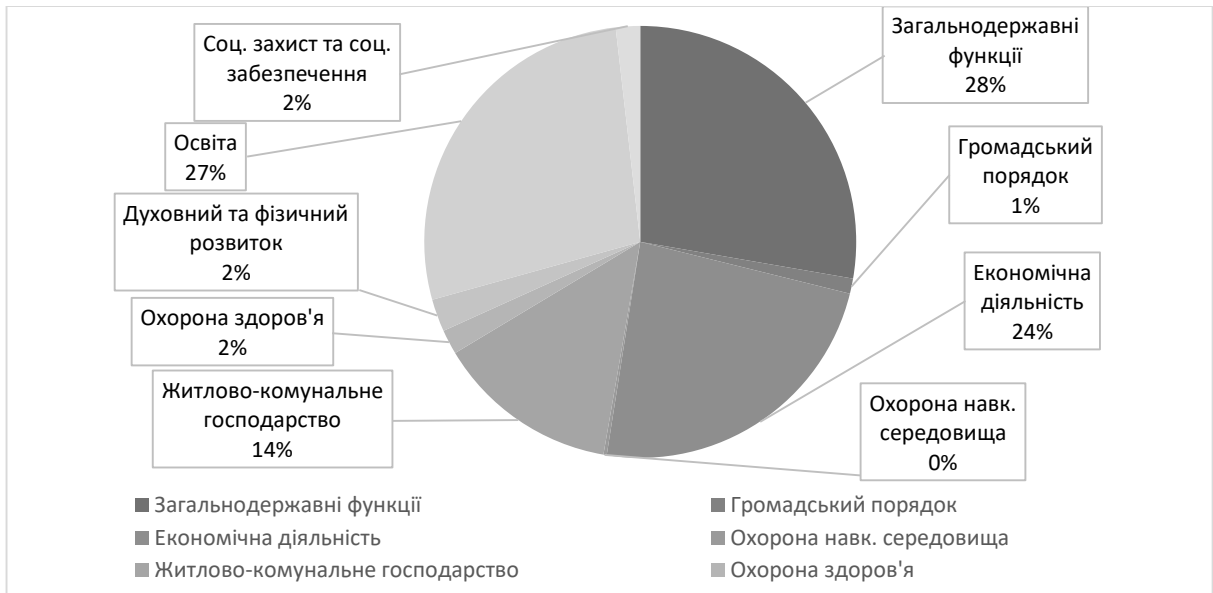


Рис. 2.9 – Питома вага витрат на загальнодержавні функції з бюджету Гостомельської ОТГ в 2021 році.

Джерело: складено автором на основі: [21]

Видатки на загальнодержавні та управлінські функції складають 28% перевищуючи на 8% критичне значення. Населення Гостомельської ОТГ складає 25 841 особу.

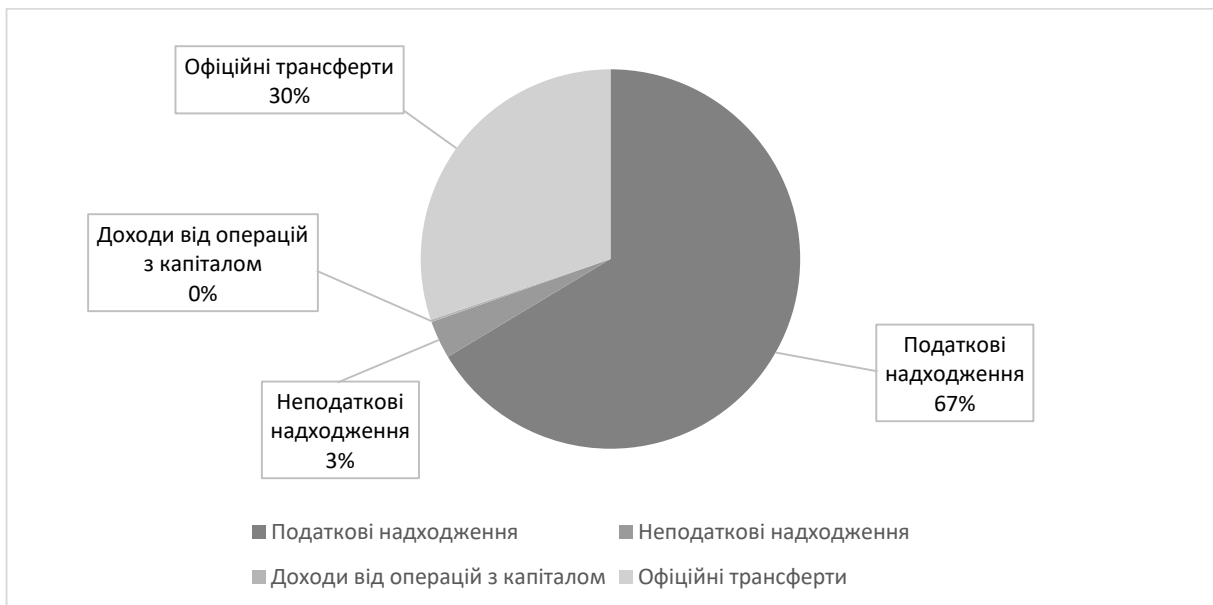


Рис. 2.10 – Питома вага офіційних трансфертів до бюджету Великодиммерської ОТГ в 2021 році.

Джерело: складено автором на основі: [21]

Великодимерську ОТГ Київської області, на відміну від Гостомельської можна назвати спроможною, оскільки обсяги надходжень офіційних трансфертів не перевищують 30%.

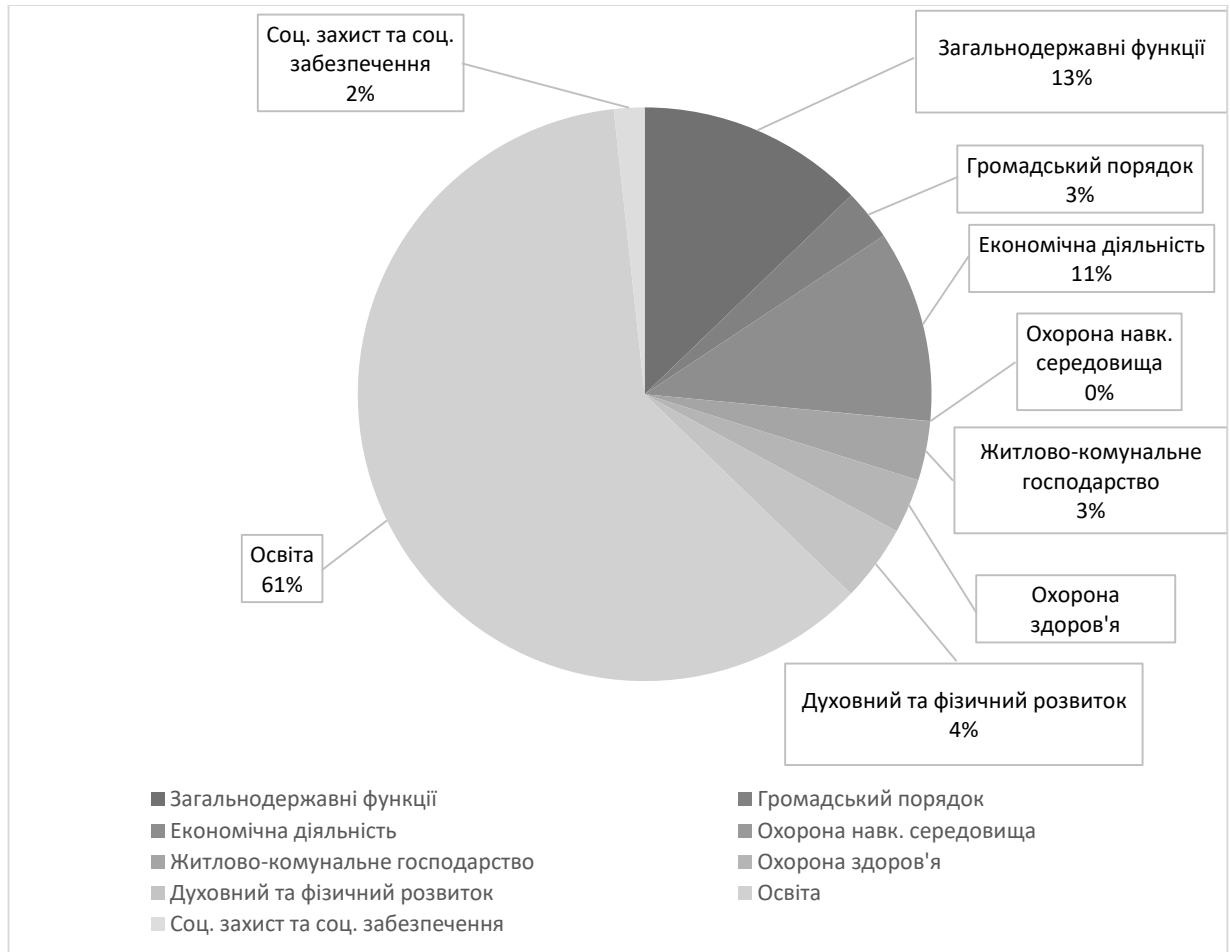


Рис. 2.11 – Питома вага витрат на загальнодержавні функції з бюджету Великодимерівської ОТГ в 2021 році.

Джерело: складено автором на основі: [21]

В той же час є оптимальне значення видатків на загальнодержавні та управлінські функції в 13%. Кількість населення у Великодимерівській ОТГ - 30 201 особа.

В цілому, якщо скористатись офіційним веб-порталом бюджету для громадян і переглянути статистику надходжень та видатків до територіальних громад по областях України, то можна стверджувати, що згідно запропонованих

критеріїв оцінки ефективності управління фінансами, більшість територіальних громад є спроможними і, знову ж таки, політика бюджетного вирівнювання певною мірою ефективно працювала у 2021 році. На кожному графіку в питомій вазі по надходженнях до місцевих бюджетів найбільше всього податкових надходжень, а видатки більшою мірою спрямовувались на економічну діяльність, освіту, та житлово-комунальне господарство.

В контексті спроможності територіальних громад також цікаво буде розглянути й результативність управління місцевими бюджетами за допомогою методу порівняння планових та фактичних значень, оскільки результативність управління головною складовою місцевих фінансів – місцевим бюджетом, прямо впливає на спроможність територіальної громади та її зміцнення.

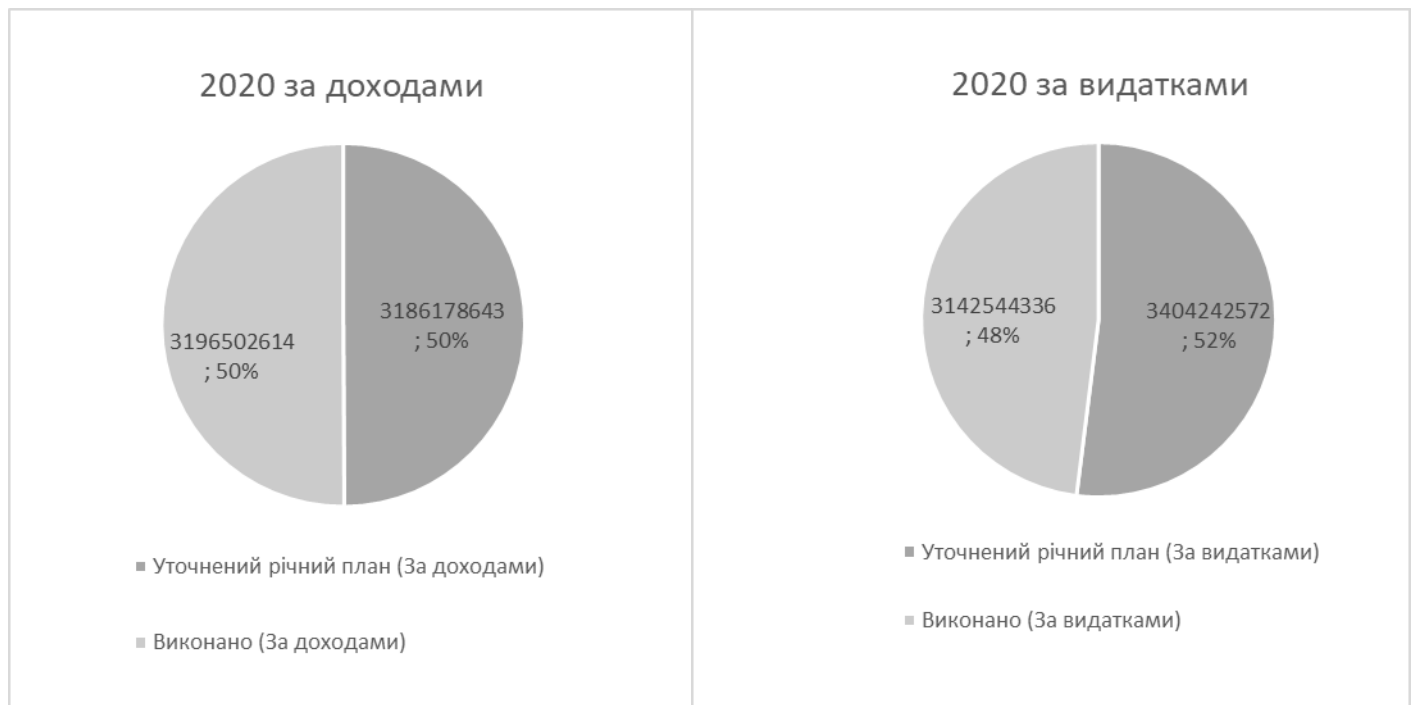


Рис. 2.12 – Показники (планові та фактичні) виконання доходів та видатків бюджетів територіальних громад Київської області за 2020 рік.

Джерело: складено автором на основі: [21]

З відсоткового співвідношення за доходами видно, що показники доходів були практично ідеально збалансовані згідно плану та фактичних надходжень,

навіть на 0,3% було перевиконано план, в той же час ситуація з видатками бюджетів територіальних громад Київської області дещо інша (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Показники (планові та фактичні) виконання доходів та видатків бюджетів територіальних громад Київської області за 2020 рік.

2020 за доходами	
Уточнений річний план (За доходами)	3186178643
Виконано (За доходами)	3196502614
Виконано % (згідно з планом)	100,32%
2020 за видатками	
Уточнений річний план (За видатками)	3404242572
Виконано (За видатками)	3142544336
Виконано % (згідно з планом)	92,31%

Джерело: складено автором на основі: [21]

По-перше, планові значення видатків перевищують планові значення доходів, внаслідок чого відбувається дисбаланс між фактичними та плановими значеннями видатків і, по-друге, в зв'язку з цим відбувається недовиконання бюджетів за видатками.



Рис. 2.13 – Показники (планові та фактичні) виконання доходів та видатків бюджетів територіальних громад Київської області за 2021 рік.

Джерело: складено автором на основі: [21]

У 2021 році ситуація значною мірою не змінилась, профіцит доходів збільшився ще на 5 відсотків, а недофінансування видатків залишилось практично на тому ж рівні, як наведено в таблиці 2.3.

Таблиця 2.3 – Показники (планові та фактичні) виконання доходів та видатків бюджетів територіальних громад Київської області за 2021 рік.

2021 за доходами	
Уточнений річний план (За доходами)	25158556610
Виконано (За доходами)	26469269727
Виконано %	105,21%
2021 за видатками	
Уточнений річний план (За видатками)	27487105728
Виконано (За видатками)	25160063236
Виконано %	91,53%

Джерело: складено автором на основі: [21]

Основна відмінність зазначених показників у 2020 та у 2021 році полягає в тому, що обсяги надходжень та видатків бюджетів ОТГ у 2021 році значно збільшились, що пов'язано зі змінами внесеними до Податкового кодексу України які стосуються перерахувань до місцевих бюджетів усіх податків, які належать до місцевих податків і зборів згідно кодексу. Зокрема – це податок на майно (плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок), єдиний податок, збір за паркування та туристичний збір. В той же час залишається питання недовиконання місцевих бюджетів ОТГ, отримавши додаткові колосальні обсяги грошових коштів місцеве самоврядування у 2021 році не було здатне забезпечити належне виконання бюджетів в частині видатків. Ймовірно, така ситуація має місце тому, що деякі органи місцевого самоврядування попросту не встигають виконувати зобов'язання по фінансуванню власних бюджетних програм, але, тим не менш з року в рік продовжують закладати в своїх бюджетних запитах обсяги коштів на їх фінансування, або ж

просто акумулюють частку фінансових ресурсів для фінансування непередбачуваних видатків в наступні періоди.

### 2.3. АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

Оскільки в роботі раніше було розглянуто український досвід управління місцевими бюджетами та комунальною власністю громад, то зараз доцільно буде проаналізувати й світовий досвід в цій сфері, тому що Україна, як постсоціалістична країна, використовуючи досвід західних країн, має можливість раціонально формувати та управляти комунальною власністю, уникаючи багатьох помилок та перекосів, характерних для історичного та політичного розвитку.

Також, як вже зазначалось, в Україні громадам було надано широкі права у сфері розпорядження і управління комунальним майном. У зв'язку з цим цікаво буде розглянути декілька типів політики управління комунальною власністю у зарубіжних країнах наведених у таблиці 2.4.

Таблиця 2.4 – Політика місцевих влад в зарубіжних країнах щодо комунальної власності

Країна	Характеристика політики
Франція	Утримання об'єктів у комунальній власності з використанням орендних методів регулювання. При цьому основна відповідальність за ефективність розпорядження комунальною власністю покладається на місцеву владу
Португалія	Достатньо вільний ринок об'єктів комунальної власності із застосуванням таких інструментів регулювання, як ринкова вартість, податки. Цілі такої політики – залучення інвестицій, у тому числі іноземних
Великобританія, Німеччина	Комбінування елементів перших двох типів політики

Джерело: складено автором на основі: [23]

Для країн з першим типом політики орендна плата для місцевих бюджетів є постійним і стабільним джерелом доходу. Термін оренди встановлюється залежно від цільового призначення. Розмір орендної плати визначається з огляду на оціночну вартість. Крім того, він пов'язується з індексом вартості життя, забезпечуючи рентабельність в умовах інфляції. Орендар при цьому має право передати своє право на оренду третій особі без погодження з місцевою владою. Наприклад, муніципальний комплекс у Франції передається в управління приватним компаніям на основі довгострокового (до 30–50 років) договору концесії, в якому може передбачатися право власності на передані об'єкти. Але будь-яке майно підлягає обов'язковому поверненню в муніципальну власність по закінченні терміну дії договору. Таким чином, муніципалітет, мінімізуючи свої витрати з утримання та модернізації належних йому комунальних об'єктів, не втрачає назавжди майна, а інвестор протягом терміну дії угоди фінансово зацікавлений в його розвитку та підтримці в належному стані з тим, щоб окупити вкладені інвестиції. Концесійний досвід Франції налічує понад три століття. На основі концесій здійснюється управління швидкісними дорогами, стадіонами [23, с. 45].

Регулювання операцій з комунальною власністю в країнах з другим типом відносин доповнюється низкою жорстких обмежень та умов (зобов'язання створити необхідну соціальну інфраструктуру на об'єкті у разі його придбання, здійснення відрахувань на охорону навколишнього середовища, розвиток охорони здоров'я і культури), які надійно гарантують дотримання інтересів органів місцевого самоврядування. До того ж, продаж об'єктів здійснюється тільки на відкритих аукціонах. У багатьох країнах ідея передачі комунальних об'єктів ЖКГ в управління або навіть у власність приватним структурам реалізована досить давно. Так, комунальні структури Великобританії, зокрема всі системи водопостачання та водовідведення, належать приватним компаніям зі збереженням при цьому впливу регіональної влади. Однак частіше

використовуються менш радикальні способи управління. Наприклад, у Німеччині комунальні підприємства ЖКГ передаються до статутного капіталу акціонерних товариств як вклад до муніципалітету, причому зазвичай місцеві адміністрації отримують від 50 до 100 % акцій компанії. Необхідно зауважити, що німецька модель не може забезпечити припливу приватних інвестицій в обсязі, необхідному ЖКГ нашої країни. Цій моделі притаманна велика соціальна спрямованість, але як інвестиційний ресурс вона орієнтована передусім на бюджетні кошти та стійкий розвиток в умовах високого рівня бюджетної забезпеченості [23, с. 46].

Надто велика кількість комун у Франції призводить до проблем з їхнім фінансуванням та здійсненням функцій органів самоврядування. Доходи від використання муніципальної власності й місцевого господарства у Франції є незначним джерелом надходжень (у бюджетах комун – 11–12 %, департаментів – 5 %). З метою виправлення ситуації та розв'язання проблем територіальні утворення організовують спільну діяльність. У Швеції значного розвитку набули міжкомунальні зв'язки і міжкомунальна солідарність. 90 % закладів, які виконують суспільні функції, перебувають у власності комуни. Кожна з компаній є акціонерним товариством. 100 % акцій кожної з цих компаній перебуває у власності комун. Доходами комуни, отриманими від господарської діяльності вказаних компаній, є дивіденди [23, с. 46].

Як і для України на зараз, для багатьох розвинених європейських країн приватизація об'єктів комунальної власності була й залишається засобом вирішення фінансових проблем, зменшення навантаження на місцеві бюджети.

Можна відмітити, що однією зі спільних цілей управління комунальною власністю європейських країн є збільшення доходів до місцевих бюджетів та мінімізація їх видатків на утримання комунальних установ соціальної сфери. Згідно здійсненого аналізу по Україні, поки важко сказати, що територіальними громадами здійснюється ефективно управління комунальною власністю як частиною місцевих фінансів, оскільки ще немає певної методології оцінки

ефективності управління такою власністю. До того ж, як було показано на графіках, наприклад, по територіальним громадам Київської області у 2021 році в структурі видатків, на житлово-комунальне господарство спрямовувалось 12% бюджету, в той час як у структурі надходжень – платежі від унітарних комунальних підприємств практично мізерні. Але знову ж таки, ми вдаємось до такого порівняння виключно через відсутність методології оцінки управління комунальною власністю ОТГ і відсутність інформації про безпосередні обсяги податкових надходжень від комунальних унітарних підприємств переданих у приватну власність.

Окрім світового досвіду управління комунальною власністю цікавою також є тематика міжбюджетних трансфертів в різних країнах світу, оскільки в роботі попередньо було розглянуто український досвід в цій сфері в контексті спроможності територіальних громад.

Таблиця 2.5 – Середній відсоток міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевого самоврядування в різних країнах світу за останні роки.

Країна	Всього міжбюджетних трансфертів	У тому числі	
		Дотації	Субвенції та субсидії
Німеччина	49,7	32,4	17,3
Франція	23,0	15,3	7,7
Швеція	37,0	26,0	11,0
Польща	29,2	11,9	17,3
Латвія	61,7	9,2	52,5

Джерело: [33]

З таблиці 2.5 видно, що в країнах з розвинутими традиціями місцевого самоврядування та стабільною економікою найбільшу роль відіграють бюджетні дотації (Німеччина, Франція, Швеція), в той же час в країнах з трансформаційними процесами переважають субвенції та субсидії (Польща, Латвія).

Цікавим є факт, що в деяких розглянутих країнах бюджетні дотації складаються з кількох різних трансфертів. Наприклад, у Франції – глобальна дотація на функціонування, дотація на компенсацію податкових пільг та зниження ставок оподаткування, дотація з фонду компенсації податку на додану вартість. У Німеччині – додаткові дотації для земель та ключові дотації для комун [33, с. 97]. В Україні зазначені вище трансферти поділяються на дотації та субвенції, і з роками обсяги надання таких трансфертів місцевому самоврядуванню поступово скорочувались, наприклад, у 2018 році вони склали 53% в загальній структурі надходжень місцевих бюджетів, а в 2021 році вже 34%. Зрозуміло, що це пов'язано з проведеною реформою децентралізації, місцевому самоврядуванню залишили у розпорядженні більше коштів, відповідно, зменшили дотації та субвенції.

В контексті міжбюджетних трансфертів також доцільно розглянути світовий досвід фінансового вирівнювання. У зарубіжній практиці склалося кілька основних форм фінансового вирівнювання [33, с. 88-90]:

- вертикальне вирівнювання;
- горизонтальне вирівнювання;
- вирівнювання доходів місцевих органів влади;
- вирівнювання видатків місцевих органів влади.

Для української практики доцільно буде розглянути механізм вирівнювання видатків місцевих органів влади, оскільки в попередньому підрозділі роботи було визначено, що заплановані видатки бюджетів органів місцевого самоврядування виконуються не в повному обсязі.

Механізм вирівнювання видатків у світовій практиці має свої переваги та недоліки. Основною його перевагою є зменшення розбалансованості різних територій у можливостях забезпечення всіх громадян однаковими обсягами публічних послуг. Найбільшою проблемою натомість є питання оцінки якості та вартості публічних послуг та їх відповідність визначеним стандартам. Зокрема, під

час розрахунку вартості послуг можуть бути використані різні види витрат – минулі, фактичні, стандартні або нормовані. Вирівнювання видатків на основі фактичних витрат (Німеччина, Італія) дає стимули органам місцевої влади до наповнення бюджету, вирівнювання видатків на основі минулих витрат (Мексика, Іспанія) зменшує можливості їх відхилень від планових значень. Найперспективніший варіант застосовуваний більшістю розвинених країн світу – використання стандартних витрат (Норвегія, Швеція, Великобританія, Данія, Японія). Для того щоб розрахувати стандартні витрати необхідно розробити індикатори потреб, які є індивідуальними для кожної країни. Наприклад в Норвегії, Данії використовується близько 15 таких індикаторів, в Швейцарії – 24 індикатори. Нажаль, впровадження в українську практику вирівнювання за видатками, що побудоване на розрахунку стандартних витрат, а не фактичних, на теперішній час неможливе, оскільки у багатьох галузях соціальної сфери немає розроблених і затверджених стандартів надання послуг, є лише ряд нормативно-правових актів якими визначено перелік та зобов'язання органів місцевого самоврядування у сфері надання публічних послуг, а стандарти та їх впровадження в органах місцевого самоврядування носить рекомендаційний характер [34, с. 88-89].

Цікаво, що до впровадження реформи децентралізації в Україні здійснювалось фінансове вирівнювання видатків. Основною його особливістю було повне вилучення залишків фінансових ресурсів місцевих бюджетів на базі розрахунку різниці між прогнозними обсягами доходів і видатків бюджетів. Із започаткуванням реформи децентралізації було запроваджено горизонтальне вирівнювання, новий механізм якого передбачає вилучення коштів лише за двома податками для обласних бюджетів – податок на прибуток, ПДФО та лише за ПДФО для бюджетів міст обласного значення, районів, ОТГ. Відповідно вирівнювання за іншими надходженнями не здійснюється і їх обсяги залишаються в розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Отже, підсумовуючи розглянутий світовий досвід управління комунальною власністю, як частиною місцевих фінансів та місцевими бюджетами можна сказати, що для багатьох розвинених європейських країн як і для України приватизація об'єктів комунальної власності була й залишається засобом вирішення фінансових проблем, зменшення навантаження на місцеві бюджети. В країнах з розвиненими традиціями місцевого самоврядування в структурі трансфертів домінують дотації, в той час як у країнах з трансформаційними процесами більше субвенцій, субсидій, і Україна в їх числі не є виключенням. Найперспективнішим механізмом фінансового вирівнювання в світовій практиці є вирівнювання видатків органів місцевого самоврядування на основі стандартних витрат, проте в українській практиці такий механізм не набув належного застосування у зв'язку з відсутністю затверджених стандартів надання публічних послуг.

## **РОЗДІЛ III**

### **УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ НЕОБХІДНОСТІ ЗМІЦНЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

#### **3.1. ВИКЛИКИ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ**

21 квітня 2022 року з метою подолання наслідків російсько-української війни було створено консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національну раду з відновлення України від наслідків війни. У липні 2022 року Національна рада з відновлення представила проект Плану відновлення України. Робочою групою з реформування державного управління було представлено пропозиції до Плану відновлення України які стосуються чотирьох напрямків реформування [24]:

- Реформа системи ЦОВВ та наближення урядування до стандартів ЄС;
- Реформа Парламенту;
- Реформа органів місцевого самоврядування;
- Реформа ОДА, РДА.

Згідно поставлених завдань даної роботи та мети вцілому, нас будуть цікавити пропозиції до реформи органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні за останні 8 років було значною мірою переосмислене. У 2020 році в Україні, внаслідок реформи децентралізації, було сформовано сучасний адміністративно-територіальний устрій (понад 11 000 сільських, селищних, міських рад були замінені на 1470 територіальних громад на

базовому рівні, а на основі минулих 490 районів було оптимізовано і утворено 136 районів на субрегіональному рівні). Основна мета реформування органів місцевого самоврядування в зазначених пропозиціях аргументується тим, що в системі по сьогоднішній день залишились хронічні проблеми, які стримують розвиток на місцях. Деякі територіальні громади і райони, зокрема їх конфігурації, стали результатом певного політичного компромісу як невід’ємної складової політичного процесу, що на той час було абсолютно правильним рішенням, оскільки переваги глобальної оптимізації системи значно переважали недоліки від некоректності окремих конфігурацій. Водночас повномасштабна збройна агресія росії проти України як значно поглибила ті проблеми, що існували в місцевому самоврядуванні роками, так і підсвітила ті конструктивні недоліки, які були штучно збережені в 2020 році [24].

Зважаючи на це, у пропозиціях до реформи ОМС було виокремлено чотири напрямки проблем та чотири цілі, досягнення яких забезпечить вирішення цих проблем, вони зазначені у наступній таблиці 3.1.

Таблиця 3.1 – Проблеми органів місцевого самоврядування в повоєнних умовах та шляхи їх вирішення.

<b>Проблема</b>	<b>Шляхи вирішення</b>
1) Недостатній рівень спроможності окремих територіальних громад і районів, що загострився внаслідок повномасштабної війни.	Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на актуальні виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану
2) Нечітке розмежування повноважень місцевого самоврядування і держави за їх природою і незабезпеченість їх належними фінансовими ресурсами.	Закріпити розподіл повноважень органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, а також між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, передбачивши достатній фінансовий ресурс для їх виконання.
3) Недостатній фаховий рівень працівників на місцях, низька привабливість публічної служби, відсутність довіри до корпусу службовців місцевого самоврядування.	Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування (підвищення кваліфікації) персоналу, сформувати привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі та її престиж.

## Закінчення таблиці 3.1

4) Недосконалість виборчого процесу на місцевому рівні у період постійних криз.	Удосконалити виборчу систему місцевих виборів (підстави не проведення через відсутність належного рівня безпеки та підстави призначення позачергових місцевих виборів)
---	--

Джерело: складено автором на основі: [24]

В подальшому нас буде цікавити проблема 1 і 2, що зазначені в наведеній таблиці, оскільки виборчий процес має лише дотичне відношення до фінансової системи територіальних громад в цілому, а проблематика фахового рівня працівників буде розглянута в наступному підрозділі.

Цілі для вирішення перших двох проблем не обмежуються лише окресленням загальних підходів до вирішення проблеми, в Плані відновлення визначено три етапи які мають загальну протяжність у часі протягом 2022-2032 років.

Таким чином за допомогою матеріалів Плану відновлення можна сформулювати певну таблицю (Додаток А) із зазначенням всіх трьох етапів досягнення перших двох цілей, вона дасть можливість підсумувати виклики і визначити основні напрями модернізації управління фінансами територіальних громад в умовах війни.

Висновки до розглянутої таблиці, в контексті викликів та напрямів модернізації управління фінансами територіальних громад в умовах війни, можна сформулювати наступним чином:

Основні виклики:

– Недостатній рівень спроможності окремих територіальних громад і районів ще більше загострився внаслідок повномасштабної війни, зокрема у зв'язку з масштабним внутрішнім переміщенням населення всередині держави, зі значним руйнуванням чи пошкодженнями об'єктів критичної, соціальної та підприємницької інфраструктури, критичним рівнем міграції населення в сусідні держави, релокацією підприємств.

– Нечітке розмежування повноважень місцевого самоврядування і держави за їх природою і незабезпеченість їх належними фінансовими ресурсами є хронічною проблемою, характерною системою функціонування органів публічного урядування нашої держави з моменту відновлення її незалежності. Нерозмежованість та нечіткість таких повноважень, їх дублювання між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сприяє нерозумінню їх природи «делегування» повноважень, їх справжньої «вартості» та доцільності їх належного фінансового забезпечення з огляду на обмеженість публічних фінансів. Це, в свою чергу, негативно впливає на якість надання публічних послуг населенню, конфліктам компетенцій між органами публічної влади, неефективністю виконання повноважень.

Основні напрями модернізації:

– Оновлення адміністративно-територіального устрою нашої держави з огляду на актуальні виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану, а також запровадження інтерактивної інформаційно-аналітичної системи моніторингу в режимі реального часу статистичних та адміністративних показників функціонування територіальних громад, районів і регіонів.

– Визначення вичерпного переліку повноважень за їх природою, належне їх розмежування між органами публічної влади, затвердження державних стандартів (вимог) і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним повноваженням у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю, а також вжиття низки заходів із метою належного фінансового забезпечення делегованих повноважень (вдосконалення формули фінансового вирівнювання, зміна принципу зарахування ПДФО до місцевих бюджетів тощо).

Щодо тематики комунальної власності територіальних громад, як одного з вагомих елементів фінансової спроможності ОТГ, то урядом було ухвалено та прийнято законопроект № 7192 про внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна», який дозволяє встановити особливий порядок та умови оренди державного та комунального майна на час воєнного стану. Зокрема, в законі прописано зміни, що дозволять передислокуватися тисячам підприємств, які були вимушені призупинити діяльність у районах активних бойових дій. Тобто, задля забезпечення нових можливостей для роботи та розвитку бізнесу, процедури оренди державного та комунального майна були спрощені та пришвидшені [25].

Експертами програми DOBRE, спеціально для територіальних громад було розроблено роз'яснення про оренду комунального майна у період дії воєнного стану. У даному роз'ясненні докладно висвітлено основні аспекти, що стосуються [26]:

- звільнення від орендної плати;
- авансового внеску та забезпечувального депозиту для орендарів;
- особливостей передачі майна в оренду «бюджетникам»;
- визначення вартості майна для інших категорій орендарів;
- продовження та розірвання договорів;
- скорочення та спрощення процедур погоджень;
- проведення аукціону в умовах воєнного стану;
- пільг для тимчасово переміщених підприємств (для прикладу використано механізм встановлення пільг для державного майна, ТГ можуть встановлювати свої пільги та відповідно механізм);
- передачі майна в суборенду.

Також наведено ряд шаблонів документів які стосуються прийняття рішень органу місцевого самоврядування при застосуванні різних можливих пільг, зокрема [26]:

- Шаблон рішення ради «Про особливості оренди майна територіальної громади в умовах воєнного стану»;
- Шаблон рішення виконавчого комітету «Про сприяння переміщенню виробництва та інших активів і потужностей для впровадження господарської діяльності в умовах воєнного стану»;
- Шаблон рішення ради «Про звільнення від орендної плати на період воєнного стану»;
- Шаблон/Форма для ведення реєстру договорів оренди майна територіальної громади.

Простіше кажучи уряд створив більш-менш сприятливі умови для бізнесу який зазнав втрат під час війни і хоче продовжувати працювати або перенести свої виробничі потужності на іншу територію (якщо попередня зазнала значних руйнувань або окупована росією). На основі зазначеного вище Закону про внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» Кабінет Міністрів затвердив Постанову № 634 «Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану». В ній досить ґрунтовно прописано особливості надання пільг і на її основі було написано розглянуті вище роз'яснення для ОТГ. Просто так підприємствам які, наприклад, розташовані на територіях на яких не велися бойові дії, ніхто не буде надавати пільги оскільки зазначено ряд адміністративно-територіальних одиниць в межах яких бізнес, що орендує державне або комунальне майно, звільняється від орендної плати на тимчасовий період до закінчення дії воєнного стану [27].

Загалом з розглянутого вище випливає певний висновок, основними напрямками модернізації управління фінансами територіальних громад на зараз є оновлення адміністративно-територіального устрою та вдосконалення формули фінансового вирівнювання разом зі зміною принципу зарахування ПДФО до місцевих бюджетів. Значних змін в удосконаленні управління комунальною власністю місцевого самоврядування поки не спостерігається, що зумовлює

необхідність формування хоча б поверхневих рекомендації. Зокрема, рекомендації в першу чергу будуть стосуватись змін до законодавства.

На зараз в Україні об'єкти державної та комунальної власності передаються в оренду за договором не менш ніж на 5 років, за концесією не менше ніж на 10, на жаль статистика підписання таких договорів не публікується органами місцевого самоврядування, тому досить складно визначити якому терміну орендарі надають перевагу під час підписання договору і скільки таких договорів було розірвано або продовжено протягом останніх років. Але, тим не менш, можна констатувати, що для України в нагоді вже став досвід Франції, розглянутий раніше. Як зазначалось, муніципальний комплекс у Франції передається в управління приватним компаніям на основі довгострокового (до 30–50 років) договору концесії, в якому може передбачатися право власності на передані об'єкти, їх значна модернізація або й будівництво. Але будь-яке майно підлягає обов'язковому поверненню в муніципальну власність по закінченні терміну дії договору. В українському законодавстві починаючи з 2019 року вже існують зазначені положення у Законі України «Про концесію» [28]. Таким чином, муніципалітету надали можливість мінімізуючи свої витрати з утримання та модернізації належних йому комунальних об'єктів, не втрачати їх назавжди, а інвестори протягом терміну дії угоди фінансово зацікавлені в його розвитку та підтримці в належному стані з тим, щоб окупити вкладені інвестиції. У зв'язку з цим доцільно буде запропонувати впровадження нових змін до законодавства які стосуватимуться зобов'язань концесіонера створити необхідну соціальну інфраструктуру на об'єкті у разі його придбання або довгострокової оренди, здійснення відрахувань на охорону навколишнього середовища, розвиток охорони здоров'я і культури, які надійно гарантуватимуть дотримання інтересів органів місцевого самоврядування.

Відповідно, надалі постане питання оцінки ефективності використання комунальної власності територіальних громад, як частини місцевих фінансів.

Ймовірно, доцільним в цьому контексті буде формування реєстру підприємств яким було передано на орендній, чи будь-якій іншій основі, комунальне майно і подальше розмежування податкових та зазначених вище (відрахувань на охорону навколишнього середовища, розвиток охорони здоров'я і культури) надходжень від цих підприємств із виокремленням відповідної класифікації доходів місцевого бюджету. Скоріше за все зазначені вище реєстри існують, але їх не публікують, надають інформацію лише по запиті, що значно ускладнює роботу науковцям при формуванні методів оцінки управління комунальною власністю ОТГ, тому, вказані пропозиції доцільно буде реалізувати на основі єдиного веб-порталу бюджету для громадян. Наочність відображення запропонованих відрахувань та податкових надходжень буде вагомим вкладом у формування нової та більш ґрунтовної методики такої оцінки і, вкладом у модернізацію управління місцевими фінансами територіальних громад в цілому.

На основі попередньо розроблених рекомендацій, висновків у 2 розділі роботи та згідно пропозицій Плану відновлення України доцільно буде зробити SWOT-аналіз, який допоможе підсумувати слабкі, сильні сторони, можливості та загрози органів місцевого самоврядування у сфері управління місцевими фінансами (табл. 3.2).

Таблиця 3.2 – SWOT-аналіз системи управління місцевими фінансами в Україні.

Сильні сторони	Слабкі сторони
<p>1. У 2021 році територіальним громадам у комунальну власність було передано більшість об'єктів спільної власності районів;</p> <p>2. Можливість «заможних територій» фінансувати депресивні за рахунок профіциту місцевих бюджетів;</p> <p>3. Наявна формула фінансового вирівнювання значною мірою ефективно працювала до війни;</p> <p>4. В Україні є досвід використання фінансового вирівнювання за видатками місцевих бюджетів, який є найперспективнішим в світовій практиці в цілому.</p>	<p>1. Однією з проблем більшості територіальних громад було і є вкрай неефективне використання своєї власності;</p> <p>2. Деякі органи місцевого самоврядування не встигають виконувати зобов'язання по фінансуванню власних бюджетних програм, але, тим не менш з року в рік продовжують закладати в своїх бюджетних запитах обсяги коштів на їх фінансування;</p> <p>3. Недостатній фаховий рівень працівників публічної служби в питаннях управління місцевими фінансами.</p> <p>4. Відсутність єдиних стандартів надання публічних послуг в органах місцевого самоврядування.</p>
Можливості	Загрози
<p>1. Поступове внесення змін до законодавства щодо зобов'язань концесіонерів створювати необхідну соціальну інфраструктуру на об'єкті оренди (комунальної власності) та здійснювати відрахування які гарантуватимуть дотримання інтересів ОМС;</p> <p>2. Подальше удосконалення формули фінансового вирівнювання на основі стандартних витрат, формування та законодавче закріплення єдиних стандартів надання публічних послуг;</p> <p>3. Запровадження дієвої та гнучкої системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу в питаннях фінансового менеджменту на місцевому рівні.</p>	<p>1. Посилення обстрілів мирних міст з боку країни агресора, як наслідок тотальне руйнування об'єктів критичної та комунальної інфраструктури;</p> <p>2. Неготовність органів місцевого самоврядування до впровадження запропонованих напрямків реформування у повоєнний та післявоєнний періоди;</p> <p>3. Поглиблення дефіцитів місцевих бюджетів внаслідок затяжної війни, занепад системи надання публічних послуг.</p>

Джерело: складено автором

Варто зауважити, що реформування органів місцевого самоврядування в питаннях управління комунальною власністю та місцевими бюджетами як складовими місцевих фінансів в умовах війни хоч і принесе позитивні зміни, але наперед зрозуміло, що їх буде недостатньо для того щоб значно зміцнити

спроможність територіальних громад, саме тому у наступному пірозділі 3.2 пропонується розглянути напрями співпраці органів місцевого самоврядування з міжнародними фінансовими організаціями та фондами в контексті розглянутих ризиків (табл. 3.2).

### **3.2. НАПРЯМИ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІЗ МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ**

Під час війни, в умовах якої зараз знаходиться України, Міністерством розвитку громад та територій було оприлюднено інформацію стосовно співпраці з міжнародними фінансовими організаціями які будуть фінансувати проекти місцевого самоврядування по відновленню муніципальної інфраструктури [29]:

- Danida Business Finance (Фінансування реалізації проектів у сферах відновлення централізованого теплопостачання, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення);
- Європейський інвестиційний банк (Фінансування реалізації проектів у сфері відновлення об'єктів комунальної власності територіальних громад);
- Міжнародний банк реконструкції та розвитку, спільно з Світовим банком (Фінансування реалізації проектів у сфері оцінки руйнувань та втрат об'єктів водопостачання та водовідведення спричинених в результаті російської агресії, підготовка техніко-економічних обґрунтувань майбутніх інфраструктурних проектів);
- Німецька кредитна установа для відбудови (Продовження реалізації проектів у сфері енергоефективності громадських будівель, зокрема дитячих садків, закладів охорони здоров'я, шкіл тощо).

В контексті управління місцевими фінансами цікаво буде більш детально розглянути співпрацю з Європейським інвестиційним банком, оскільки ця установа фінансуватиме відновлення об'єктів комунальної власності територіальних громад, в той час як інші установи здебільшого фінансують інші інфраструктурні та громадські проекти.

Співпраця місцевого самоврядування та Європейського інвестиційного банку на зараз вже відбувається за посередництва Міністерства розвитку громад та територій шляхом реалізації «Програми з відновлення України». Слід зазначити, що дана програма була підписана та ратифікована у документі під назвою «Фінансова угода між Україною та Європейським інвестиційним банком» ще у 2020-2021 роках і продовжує діяти зараз. Відбір проектів які фінансуватимуться за даною програмою вже завершився на початку вересня цього року, основними його умовами були [35]:

- 1) комунальна власність об'єкта, на фінансування якого залучається субвенція;
- 2) співфінансування за рахунок місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством;
- 3) календарний план реалізації проектів має становити від одного до трьох років;
- 4) об'єкти, що фінансуються за рахунок субвенції, залишаються у комунальній власності (спільній власності) відповідних територіальних громад та використовуються за цільовим призначенням протягом не менше 20 років з дати завершення впровадження проекту;
- 5) за рахунок субвенції заборонено купівлю або приватизацію землі, будівель, приміщень;
- 6) під час розроблення проектної документації на місцевому рівні та на всіх етапах реалізації проектів обов'язково повинні бути враховані громадські інтереси

ключових заінтересованих сторін в місцевій громаді (вразливі групи населення; громадські організації; медичні, освітні, соціальні служби);

7) спроможність органів місцевого самоврядування, на фінансування об'єктів яких залучається субвенція, забезпечувати подальше їх утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.

З перелічених вище умов зрозуміло, що фінансування зазначених проектів відбуватиметься за допомогою субвенцій після отримання державою кредитних коштів. Пріоритетність надання субвенцій буде вираховуватись за територіальним принципом, тобто пріоритет надається деокупованим та опорним областям України. В Законі України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» також було визначено збільшення субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах за спецфондом у розмірі 2 464,6 млн грн.

В загальному, опираючись на розглянуту вище практику, можна сказати, що ситуація з місцевими бюджетами, зокрема бюджетами територіальних громад в Україні в умовах війни досить складна, оскільки місцева влада, на відміну від уряду, має значно менший доступ до позикового ресурсу. Міжнародні позики та гранти, в контексті співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, залучаються в основному на інфраструктурні чи громадські проекти, а обсяги такого фінансування є досить значними й надаються на кредитній основі, та й дозвіл на їхнє залучення законодавчо відсутній для сільських громад. Тому, місцеві громади на зараз вдаються до інших механізмів. Перший – скорочення видатків. Другий – запит громади до центральної чи регіональної влади про пряму фінансову допомогу. Але, відповідь на питання залучення фінансових коштів або підвищення ефективності управління ними дещо більш комплексна. Беззаперечно, збереження фінансової спроможності громади покладене на місцеве врядування.

Якщо громада обрала (або у випадку військової адміністрації призначено) ефективного та активного управлінця – будуть випробувані всі можливі варіанти мобілізації ресурсів. Втім, є декілька інструментів, що варті уваги. По-перше, навички фінансового менеджменту для місцевого самоврядування стають важливішими, ним варто навчати, оскільки 16% громад в Україні, що заявили про понад 30% бюджетного дефіциту, не проводили ані скорочення бюджету, ані зверталися до інших органів влади за фінансовою допомогою. По-друге, варто розширювати зовнішнє фінансування. Саме про гранти та кредити від міжнародних партнерів центральна влада говорить як основне джерело покриття дефіциту державного бюджету. У цьому напрямку варто працювати і на місцевому рівні [36].

Відповідно до зазначеного вище, для органів місцевого самоврядування можна запропонувати співпрацю з Центральною європейською академією навчання та сертифікації (Central european academy studies and certifications (CEASC)), або зі схожими структурами такими як Всеукраїнська асоціація ОТГ, які надають можливості для місцевого самоврядування поглиблювати навички з управління місцевими фінансами, та безпосередньо брати участь в міжнародних відборах, конкурсах на отримання грантів. Зокрема, на сайті Центральної європейської академії навчання та сертифікації опубліковано декілька джерел залучення грантів як міжнародних так і власне українських, таких як [37]:

– Міжнародний фонд «Відродження» (Оголошує конкурси з власними задекларованими пріоритетами, які здебільшого стосуються суспільно значущих проектів. Такі проекти можуть претендувати на підтримку поза оголошеними конкурсами);

– Фонд «Монсанто» (Філантропічне відділенням компанії «Монсанто», яке працює заради поліпшення життя людей та зміцнення громад в усьому світі. Фонд приймає пропозиції проектів для надання грантів за межами США за такими напрямками: Надання базової освітньої підтримки, спрямованої на покращення

освіти в аграрних громадах навколо світу, в тому числі за рахунок підтримки шкіл, бібліотек, наукових центрів, навчальних програм для фермерів та академічних програм, які збагачують чи доповнюють шкільні програми; забезпечення критичних потреб громад за рахунок підтримки неурядових організацій, що надають допомогу для продовольчої безпеки, санітарії, доступу до чистої води, громадської безпеки та різноманітних інших місцевих потреб. Мінімальний розмір гранту, що може бути наданий – 25 тис. доларів США);

– Міністерство закордонних справ Естонії (Займається мікрофінансуванням для НУО або місцевих органів влади. Максимальна сума гранту становить 15 000 євро. Грант може становити до 100% від загальної суми прийнятних витрат проекту. Мета мікрофінансування — швидко реагувати на короткострокові потреби в пріоритетних країнах і підвищити потенціал їх урядових та муніципальних установ, а також неурядових організацій і фондів, що діють в громадських інтересах);

– Фонд Східна Європа (Місія фонду – сприяти соціальному та економічному розвитку України, мобілізуючи ресурси, зміцнюючи громади та підтримуючи партнерство громади, влади та бізнесу);

– Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (Основними завданнями асоціації є: об'єднання зусиль сільських та селищних рад, спрямованих на захист прав та інтересів відповідних територіальних громад; створення умов для ефективнішого здійснення повноважень місцевого самоврядування, в тому числі й їх грантове фінансування).

Підсумовуючи, зазначені вище напрями співпраці можна представити у наступній таблиці 3.3.

Таблиця 3.3 – Напрями співпраці органів місцевого самоврядування з міжнародними фінансовими організаціями.

Організація	Характеристика співпраці
Danida Business Finance	Фінансування реалізації проектів у сферах відновлення централізованого тепlopостачання, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення.
Європейський інвестиційний банк	Фінансування реалізації проектів у сфері відновлення об'єктів комунальної власності територіальних громад.
Міжнародний банк реконструкції та розвитку, спільно з Світовим банком	Фінансування реалізації проектів у сфері оцінки руйнувань та втрат об'єктів водопостачання та водовідведення спричинених в результаті російської агресії, підготовка техніко-економічних обґрунтувань майбутніх інфраструктурних проектів.
Німецька кредитна установа для відбудови	Продовження реалізації проектів у сфері енергоефективності громадських будівель, зокрема дитячих садків, закладів охорони здоров'я, шкіл тощо.
Міжнародні, або вітчизняні фінансові організації що здійснюють видачу грантів для органів місцевого самоврядування	Отримання грантів від різних міжнародних або власне українських фінансових організацій на безповоротній основі для реалізації проектів у будь яких сферах.

Джерело: складено автором на основі [29], [37]

У органів місцевого самоврядування, незважаючи на скрутну ситуацію з місцевими бюджетами під час війни, відкриваються нові можливості залучення коштів, до того ж на безповоротній основі, окрім тих які для них залучає держава беручи на себе боргові зобов'язання. Цими можливостями варто неодмінно користуватись. Починати таку практику слід, як зазначалось вище (табл. 3.2), з підвищення поінформованості управлінців, та їх навчання фінансовому менеджменту на місцевому рівні.

## ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження в рамках кваліфікаційної магістерської роботи можна зробити наступні висновки:

Місцеві фінанси являють собою певну сукупність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, ця сукупність має систему формування, розподілу і використання, яка спрямовує ресурси на соціально-економічний розвиток територій. До місцевих фінансів відносяться місцеві бюджети, місцеві позики, фінанси комунальних підприємств та фінанси органів самоорганізації населення, створені на місцевому рівні.

До методів управління місцевими фінансами відносяться: Фінансове планування і прогнозування, Фінансове регулювання, Фінансовий контроль, Оперативне управління, Стратегічне управління.

Система нормативно-правового забезпечення управління фінансами територіальних громад представлена правовими актами як центральних органів державної влади, так і документами органів місцевого самоврядування які визначають організаційно-правові засади управління місцевими фінансами.

Фінансова спроможність територіальної громади це комплексний показник, що складається з бюджетної спроможності цієї громади, фінансової спроможності домогосподарств і суб'єктів господарювання. Було визначено критерії та індикатори запропоновані науковою спільнотою, опрацювання яких дозволяє стверджувати про спроможність чи неспроможність досліджуваної територіальної громади.

Ситуація з оцінкою ефективності управління комунальною власністю залишається досить складною, оскільки відсутні як кількісні, так і якісні параметри її виміру, є лише певні критерії запропоновані науковою спільнотою, згідно яких можна відслідкувати певну тенденцію. В цілому по більшості областей

України місцеві бюджети у 2021 році стали профіцитними (доходи перевищують видатки), отже політика бюджетного вирівнювання певною мірою працювала досить ефективно, а фінансові ресурси ОТГ спрямовувались на соціально-економічний розвиток.

З'ясовано, що більшість громад Київської області в 2021 році були спроможними, проте аналіз результативності управління місцевими бюджетами показує, що навіть після збільшення надходжень до місцевих бюджетів спостерігається недовиконання видатків. Ймовірно, така ситуація має місце тому, що деякі органи місцевого самоврядування попросту не встигають виконувати зобов'язання по фінансуванню власних бюджетних програм, але, тим не менш з року в рік продовжують закладати в своїх бюджетних запитах обсяги коштів на їх фінансування.

Досліджено, що в країнах з розвинутими традиціями місцевого самоврядування та стабільною економікою найбільшу роль відіграють бюджетні дотації (Німеччина, Франція, Швеція), в той же час в країнах з трансформаційними процесами переважають субвенції та субсидії (Польща, Латвія). Найперспективнішим механізмом фінансового вирівнювання в світовій практиці є вирівнювання видатків органів місцевого самоврядування на основі стандартних витрат, проте в українській практиці такий механізм не набув належного застосування у зв'язку з відсутністю затверджених стандартів надання публічних послуг.

В якості пропозицій рекомендується наступне:

Поступове внесення змін до законодавства щодо зобов'язань концесіонерів створювати необхідну соціальну інфраструктуру на об'єкті оренди (комунальної власності) та здійснювати відрахування які надійно гарантуватимуть дотримання інтересів органів місцевого самоврядування.

Подальше удосконалення формули фінансового вирівнювання на основі стандартних витрат, формування та законодавче закріплення єдиних стандартів надання публічних послуг.

Запровадження дієвої та гнучкої системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу в питаннях фінансового менеджменту на місцевому рівні, що дозволить більш ефективно управляти фінансовими ресурсами та знаходити шляхи фінансування місцевих бюджетів в умовах війни, оскільки для органів місцевого самоврядування відкриваються нові можливості залучення коштів, до того ж на безповоротній основі, у вигляді грантів, якими неодмінно варто активніше користуватись.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мунько А. Місцеві фінанси: Розвиток теоретичних основ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 2. С. 84-91.
2. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. Київ: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.
3. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Одеса: ОНЕУ, 2014. 462 с.
4. Фінанси: навч. посіб. / [З.М. Мочаліна, Н.І. Склярчук, І.А. Федоренко]. Харків: ХНАМГ, 2008. 392 с.
5. Місцеві фінанси: навч. посіб. / [О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе]. Київ: «Центр учбової літератури», 2013. 354 с.
6. Про органи самоорганізації населення: Закон України: за станом на 01.01.2020 р. Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>. (Дата звернення: 20.10.2022).
7. Дяченко С. А. Розвиток методів управління місцевими фінансами в умовах реформи децентралізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 12. С. 1-6. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/12\\_2018/29.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/12_2018/29.pdf). (Дата звернення: 20.10.2022).
8. Конституція України: Розділ IV: за станом на 01.01.2020 р. Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (Дата звернення: 21.10.2022).
9. Бюджетний кодекс України: за станом на 01.01.2020 р. Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Дата звернення 21.10.2022)

10. Конституція України: Розділ VI: за станом на 01.01.2020 р. Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (Дата звернення: 21.10.2022).

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України: за станом на 10.10.2022 р. Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>. (Дата звернення: 23.10.2022).

12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України: за станом на 15.06.2022 р. Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>. (Дата звернення: 23.10.2022).

13. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / [О.Кириленко, Б.Малиняк, В.Письменний, В.Русін]. Київ: ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.

14. Податковий кодекс України: за станом на 28.10.2022 р. Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>. (Дата звернення: 24.10.2022).

15. Фінанси об'єднаних територіальних громад: навч. посіб. / Ситник Н.С., Стасишин А.В., Ватаманюк-Зелінська У.З. та ін.; за заг. ред. Н. С. Ситник. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2019. 536 с.

16. Кульчицька Н., Дерманська Л., Яковець Т. Оцінка ефективності фінансової діяльності ОТГ в умовах децентралізації. *Світ фінансів*. 2019. Вип. 4(61)/2019. С. 111-124.

17. Методологія вимірювання фінансової спроможності територіальних громад обласних центрів України протягом 2018-2021 років. URL: <https://centreua.org/mistsevi-byudzhety/metodologiya-vymiryuvannya-finansovoyi-spromozhnosti-terytorialnyh-gromad-oblasnyh-tsentriv-ukrayiny-protyagom-2018-2021-9-misyatsiv-rokiv/>. (Дата звернення: 25.10.2022).

18. Куценко Т. Ф., Сіренко Я. С. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Макроекономічне

оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні: матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. Київ. КНЕУ, 2019. С. 125- 152.

19. Шкільняк М.М. Критерії ефективного управління комунальною власністю територіальних громад. *Інноваційна економіка*. 2018. №1-2'2018 (73). С. 96-102.

20. Сментина Н.В. Оцінка ефективності використання комунальної власності. *Науковий вісник ОДЕУ*. 2006. №6 (26). С. 9-16.

21. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua>. (Дата звернення 28.10.2022).

22. Статистичний збірник Міністерства фінансів України (Бюджет України 2021). URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/2\\_Budget\\_of\\_Ukraine\\_2021.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2021.pdf) (Дата звернення 13.10.2022).

23. Барабаш Т.Г. Формування комунальної власності в європейських країнах та її вплив на місцеві фінанси. *Бюджетна політика*. 2007. №3(40). С. 39-47.

24. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». URL: [https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70\\_Державне%20управління.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_Державне%20управління.pdf) (Дата звернення 09.11.2022).

25. Фонд державного майна України. Офіц. сайт Фонду державного майна України. URL: <https://www.spfu.gov.ua/ua/news/8713.html>. (Дата звернення 09.11.2022).

26. Роз'яснення для громад: оренда комунального майна у період дії воєнного стану. Офіц. сайт реформи децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15167>. (Дата звернення 09.11.2022).

27. Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України: за станом на 27.05.2022 р. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-osoblivosti-orendi-derzhavnogo-ta-komunalnogo-majna-u-period-voynennogo-stanu-634-270522> (Дата звернення 09.11.2022).

28. Про концесію: Закон України: за станом на 01.01.2022 р. Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text>. (Дата звернення 10.11.2022).

29. Співпраця з міжнародними фінансовими організаціями: Офіц. сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/spivpracya-z-mizhnarodnymy-finansovymy-organizacziyamy/> (Дата звернення 10.11.2022).

30. Королюк Т.О. Світовий досвід впливу децентралізації на місцеві фінанси. Економіка міста та урбаністика: матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (23 березня 2018 р.). — К.: КНЕУ, 2018. С. 260-265

31. Павленко О.П., Лагно О.О. Теоретичні аспекти формування місцевих бюджетів України. *Науковий вісник Полавського університету економіки і торгівлі*. 2021. Вип. 2(103). С. 46-49.

32. Теорія фінансів: підручник / Бойко С. В., Гацька Л. П., Гошовська В. В. та ін.; за заг. ред. проф. Федосова В. М., Юрія С. І. К.: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.

33. Лисачок А.В. Вітчизняний та світовий досвід використання міжбюджетних трансфертів. *Студентський вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. 2020. Вип. 1(7). С. 94-97.

34. Бенюк Л.Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: Проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. Вип. 2(59). 2019. С. 85-97

35. Програма з відновлення України: Офіц. сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/spivpracya-z-mizhnarodnymy-finansovymy->

organizacziyamy/evropejskyj-investyczijnyj-bank/programa-z-vidnovlennya-ukrayiny/minregion-rozpochav-vidbir-proyektiv-yaki-finansuvatymutsya-v-mezhah-programy-z-vidnovlennya-ukrayiny/. (Дата звернення 20.11.2022).

36. Піддубний І., Як змінилися бюджети громад під час війни. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/11/7/693539/>. (Дата звернення 20.11.2022).

37. Гранти, програми, навчання для органів місцевого самоврядування та громад. Офіц. сайт Центральної європейської академії навчання та сертифікації. URL: <https://www.ceasc-bw.com/products/granti-programi-navchannya-dlya-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-gromad/>. (Дата звернення 20.11.2022).

38. Королюк Т.О. Муніципальне співробітництво як інструмент підвищення спроможності територіальних громад. Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад: матеріали науково-практичної конференції за міжнар. участю (30 жовтня – 29 листопада 2019 р.) / за загал. ред. І.А. Чикаренко. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. 405 с., с. 125-127.

39. Королюк Т.О. Генезис правил фіскального регулювання в Україні та світі. *Інвестиції: практика і досвід*. 2020. № 3. С. 49-56.

40. Дончак Л.Г., Шкварук Д.Г. Управління фінансами на регіональному рівні. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2021. № 1. С. 29-32.

41. Бліщук К.М. Управління місцевими фінансами в умовах воєнного часу: проблеми та можливості для їх вирішення. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 43. С. 1-7.

42. Топузов Д.І. Теоретичні засади управління публічними фінансами об'єднаних територіальних громад. *Міське самоврядування*. 2021. Том 32 (71) №1. С. 72-76.

43. Губернська Н.Л., Чуприна Л.М. Загальнотеоретична характеристика публічних фінансів в Україні та актуальні питання їх правового врегулювання. *Юридичний бюлетень*. 2021. Вип. 22. С. 76-84.

44. Кульчицький М.І., Корнілова Є.Є. Управління фінансами і фінансовий контроль на регіональному рівні. *Гроші, фінанси і кредит*. 2017. Вип. № 3 (08). С. 285-288.

45. Інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади: посібник. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/806/Посібник\\_Інструменти\\_управління\\_майном\\_комунальної\\_власності\\_територіальної\\_громади\\_2021.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/806/Посібник_Інструменти_управління_майном_комунальної_власності_територіальної_громади_2021.pdf). (Дата звернення 20.11.2022).

46. Бюрсук Н.Я. Стадії управління комунальною власністю: проблеми законодавства та судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. № 46. С. 114-117.

47. Юшко С.В., Алексеєнко І.І., Криворучко О.Є. Досвід децентралізації європейських країн для України в цифрах. *Економіка та суспільство*. 2021. Вип. № 34. С. 1-9.

48. Місцеві бюджети в умовах війни: регіональний вимір та джерела наповнення. URL: <https://od.org.ua/uk/miszevi-budgeti-v-umovah-vijni/>. (Дата звернення 20.11.2022).

49. Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 2. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 246 с.

50. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / [Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К.: – 2017. – 119 с.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

Проблеми місцевого самоврядування в повоєнних умовах та цілі,  
досягнення яких забезпечить їх вирішення

<b>Проблема 1:</b> Недостатній рівень спроможності окремих територіальних громад і районів, що загострився внаслідок повномасштабної війни.			
<b>Ціль 1:</b> Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на актуальні виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади			
Етапи	червень 2022 року – кінець 2022 року	січень 2023 року – грудень 2025 року	січень 2026 року – грудень 2032 року
Ціль яку необхідно досягти для вирішення проблеми на кожному етапі	– Затвердити оновлені критерії спроможності територіальних громад (відповідно до викликів військової агресії та надзвичайних ситуацій, зокрема післявоєнного відновлення, зміни окремих підходів регіонального розвитку в частині локалізації депресивних та проблемних через агресію територій, відмови від надмірної концентрації ресурсів на цих територіях).	– Забезпечити формування територіальних громад на основі оновлених критеріїв спроможності функціонування ОМС	– Визначити в натурі межі адміністративно-територіальних одиниць України; – Запровадити автоматизовану інформаційно-аналітичну систему моніторингу статистичних та адміністративних показників територіальних громад, районів і регіонів
Ризики досягнення цілі	– Відсутність аналогічного досвіду роботи місцевого самоврядування і державної влади на місцях в умовах повномасштабної збройної агресії; – Збільшення диспропорції між територіальними громадами в інфраструктурному, ресурсному, людському потенціалі.	– Супротив місцевих еліт, які вже осіли на місцях в «новій» конфігурації громад 2020 року, і відповідно поділили між собою сфери відповідальності, та будуть противитись будь-яким змінам; – Нерозуміння на центральному та місцевому рівнях ролі та значення субрегіонального рівня в системі публічного урядування.	– Відсутність єдності в експертному середовищі щодо «критеріїв», за якими здійснюватиметься моніторинг; – Неправдивість надання інформації з боку місцевої влади.
Показник досягнення цілі	– Ухвалення законопроекту №4664; – Затверджений документ на рівні Міністерства розвитку громад і територій.	– Відсутність анклавів на районному рівні; – Мінімальна кількість населення: 150 тис. в районі; – Затверджені акти про зміну територій та адміністративних центрів територіальних громад, а також утворення і ліквідацію районів.	– Врегульовані питання формування земельних участків через які проходять межі громад, районів, областей; – В «Дії» запроваджено можливість кожному жителю слідкувати за моніторингом дієвості функціонування громади, району, регіону.

## Продовження додатку А

<b>Проблема 2:</b> Нечітке розмежування повноважень місцевого самоврядування і держави за їх природою і незабезпеченість їх належними фінансовими ресурсами			
<b>Ціль 2:</b> Закріпити розподіл повноважень органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, а також між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, передбачивши достатній фінансовий ресурс для їх виконання			
Ціль яку необхідно досягти для вирішення проблеми на кожному етапі	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Напрацювати критерії і методологію розмежування повноваження та виявити невідповідності у забезпеченні їх фінансуванням;</li> <li>– Визначити критерії (принципи) та гарантії делегування державою повноважень місцевому самоврядуванню;</li> <li>– Затвердити реєстр обліку повноважень місцевого самоврядування (усунення ризику нерозуміння суті делегування повноваження);</li> <li>– Доопрацювання урядових законопроектів №6281 та №6282;</li> <li>– Визначення (у разі неврегульованості) відповідних державних стандартів (вимог) до публічних послуг, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, надання соціальних послуг, адміністративних послуг, що мають надаватися ОМС, здійснення розрахунку вартості таких послуг.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Розробити та затвердити державні стандарти (вимоги) і нормативи в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю, з метою належного фінансового забезпечення делегованих повноважень;</li> <li>– Привести джерела доходів місцевого бюджету до природи повноважень місцевого самоврядування;</li> <li>– Удосконалити систему (формулу) фінансового вирівнювання з метою зменшення диспропорцій та збереження зацікавленості у нарощенні закріплених доходів;</li> <li>– Зараховувати частину податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів за місцем реєстрації місця проживання фізичної особи – платника податку.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Зняти обмеження щодо регулювання власних доходів органів місцевого самоврядування;</li> <li>– Встановити методологію прямого розрахунку видатків на доручені повноваження;</li> <li>– Забезпечити поступовий перехід до фінансування делегованих повноважень відповідно до їх вартості.</li> </ul>
Ризики досягнення цілі	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Неготовність (незацікавленість) органів державної (виконавчої) влади до чіткого розмежування повноважень через потребу в забезпеченні делегованих та доручених повноважень додатковими фінансовими ресурсами, а також нерозуміння суті “делегування” повноважень</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Зміна політичної кон'юнктури / початок виборчого процесу, який суттєво уповільнює роботу Парламенту/Уряду;</li> <li>– Непріоритетність вирішення питання з огляду на критичні показники обмеження публічних ресурсів;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Неготовність Міністерства фінансів до впровадження змін</li> </ul>

## Закінчення додатку А

Ризики досягнення цілі	– Відсутність єдності в підходах до розуміння «вартості» повноважень та складність таких розрахунків в умовах невизначеності, спричиненої кризою	– Спротив великих міст ініціативі перераховувати частину ПДФО за місцем проживання чи здійснення діяльності через втрату частини	
Показник досягнення цілі	– Затвердження Концепції змін та акти про критерії розмежування повноважень, їх вартості та обліку із визначенням конкретних завдань для ЦОВВ та дедлайнів виконання аналітичної роботи.	– Внесення змін до профільного та секторального законодавства щодо розмежування повноважень.	– Формування Державного та місцевих бюджетів із фінансуванням делегованих повноважень на рівні не менше 75 % їх "вартості".

## Протокол аналізу звіту подібності науковим керівником

Заявляю, що я ознайомила з Повним звітом подібності, який був згенерований Системою виявлення і запобігання плагіату щодо роботи:

**Автор:** Крижба Дмитро Віталійович

**Назва:** Крижба\_магістр2022.docx

**Координатор:** Королюк Тетяна Олександрівна

**Підрозділ:** кафедра національної економіки та публічного управління

**Коефіцієнт подібності 1:**34.1

**Коефіцієнт подібності 2:**26.2

**Тривога:** 28

**Після аналізу Звіту подібності констатую наступне:**

виявлені в роботі запозичення є сумлінними і не мають ознак плагіату. Тому робота визнається самостійною і допускається до захисту;

виявлені в роботі запозичення не мають ознак плагіату, але їх надмірна кількість викликає сумніви щодо цінності роботи і самостійності її автора. Роботу направити на доопрацювання;

виявлені в роботі запозичення є недобросовісними і мають ознаки плагіату або в ній містяться навмисні спотворення тексту, що вказують на спроби приховування недобросовісних запозичень. У зв'язку з чим, робота не допускається до захисту.

Обґрунтування: кваліфікаційна магістерська робота не містить ознак свідомої фальсифікації результатів; запозичення, виявлені в тексті, пов'язані із використанням власних назв, зокрема, назвами нормативно-правових актів та аналізом їхнього змісту, усталеними словосполученнями та термінологією, що використовується у правовому полі. Відповідно до звіту подібності в роботу внесено правки щодо посилань на окремі частини запозиченого тексту.

28.11.2022



(підпис наукового керівника)

ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА  
ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І КРЕДИТУ  
FIL. DR. JAN-U. SANDAL INSTITUTE  
ALEXANDRU IOAN CUZA UNIVERSITY OF IAȘI  
THE COLLEGE OF BUSINESS AND ENTREPRENEURSHIP IN  
OSTROWIEC ŚWIĘTOKRZYSKI  
FACULTY OF SOCIAL AND TECHNICAL SCIENCES  
DEPARTMENT OF ECONOMICS  
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
КАФЕДРА БАНКІВСЬКОГО БІЗНЕСУ



## ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

IV Міжнародна науково-практична конференція

*З НАГОДИ 30-РІЧЧЯ КАФЕДРИ ФІНАНСІВ І КРЕДИТУ  
ЕКОНОМІЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ  
ЧЕРНІВЕЦЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА*



12 травня 2022 року  
м. Чернівці

УДК 336.02:330.34(082)  
Ф59

Відповідальні за випуск:

Доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів і кредиту  
П.О. Нікіфоров.

Кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів і кредиту  
О.М. Гладчук.

**Фінансові інструменти сталого розвитку економіки :**  
матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції (12  
Ф59 травня 2022 р.). – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2022. – 467 с.  
ISBN 978-966-423-715-1

До збірника включено тези виступів науковців, представників органів місцевого самоврядування, студентів, присвячені розв'язанню проблем досягнення стабільного розвитку економіки завдяки використанню фінансових інструментів.

УДК 336.02:330.34(082)

Матеріали друкуються в авторській редакції.  
Відповідальність за достовірність та точність поданих матеріалів  
несуть автори.

ISBN 978-966-423-715-1

© Чернівецький національний  
університет, 2022

<i>Корбутяк А.Г., Сокровольська Н.Я.</i> Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану.....	79
<i>Королюк Т.О., Крижба Д.В.</i> Збалансування місцевих бюджетів в умовах кризи та воєнного часу.....	83
<i>Легкоступ І.І., Ткач В.В.</i> Проблеми та напрями покращення фінансування медицини в Україні.....	87
<i>Леонтович С.П., Радченко О.Д.</i> Бюджетне регулювання національної безпеки України.....	91
<i>Лиса О.В., Кухарєва О.О.</i> Окремі аспекти забезпечення економічної безпеки держави.....	95
<i>Лозиченко О.М.</i> Заощадження домогосподарств та їх роль у розвитку національної економіки .....	98
<i>Марченко Т.В.</i> Державне фінансування медіа в контексті досягнення “Цілей сталого розвитку 2030”.....	101
<i>Самошкіна О.А.</i> Стратегічні підходи до бюджетної підтримки агропромислового виробництва.....	106
<i>Сторощук Б.Д.</i> Діалектика прийняття фіскальних рішень в умовах кризових трансформацій економічної влади.....	111
<i>Шулюк Б.С.</i> Проектні облігації як альтернатива банківського кредитування проектів державно-приватного партнерства.....	116
<i>Юрій Е.О., Грубляк О.М.</i> Сучасні реалії та перспективи публічних закупівель в Україні.....	120
<i>Мацур С.М.</i> Ділова мета та економічний ефект контрольованих операцій як ризики фіскальної безпеки підприємств.....	124
<i>Васькевич Є.Ю.</i> Значення фінансового потенціалу країни у контексті сталого економічного розвитку.....	128
<i>Греян А.А., Марченко М.О.</i> Досвід управління публічними фінансами Словаччини: уроки для України.....	131
<i>Драниця І.Я.</i> Державні програми іпотечного кредитування та їх роль у розвитку іпотечного ринку України.....	135
<i>Іщук Д.</i> Пріоритети податкових векторів модернізації публічних фінансів України.....	138
<i>Карпенко Ю.О.</i> Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі та його переваги.....	142
<i>Ковальчук Н.</i> Оцінка впливу дефіциту бюджету на фінансову безпеку держави .....	146
<i>Одочук В.С., Кучерівська С.С.</i> Особливості організації публічних закупівель в Україні.....	149

банкам, які повинні стати основою для кредитування переходу держави на воєнні рейки.

#### **Список використаних джерел:**

1. Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану. Постанова Кабінету міністрів України від 28.02.2022 №168. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-deyakh-viplat-vijskovosluzhbovcyam-osobam-ryadovogo-i-nachalnickogo-skladu-policejskim-ta-yih-simyam-pid-chas-diyi-voennogo-stanu-168-280222>
2. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету. Постанова Кабінету міністрів України від 01.04.2022 №401. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-spryamuvannya-koshtiv-do-rezervnogo-fondu-derzhavnogo-byudzhetu-401>
3. Вінокуров Я. Що з державними фінансами та чи вистачить Україні грошей. Роз'яснення. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/5/685230/>

**УДК 336.14:352**

***Королюк Т.О.***

к.е.н., доцент кафедри національної економіки та публічного управління

ДВНЗ «Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»

***Крижба Д.В.***

здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти

ДВНЗ «Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»

## **ЗБАЛАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ КРИЗИ ТА ВОЄННОГО ЧАСУ**

Збалансування місцевих бюджетів передбачає забезпечення відповідності між видатками та надходженнями відповідних бюджетів, тобто повноваження на здійснення видатків бюджету мають відповідати надходженням на певний

бюджетний період. Зважаючи на реформу децентралізації та зростання повноважень органів місцевого самоврядування, потреба у додаткових фінансових ресурсах місцевої влади для забезпечення виконання делегованих функцій зростає. Водночас в умовах війни, економічного спаду (за різними прогнозними оцінками у 2022 році скорочення ВВП сягне 30-50%) і зменшення надходжень до місцевих бюджетів, з одного боку, та збільшення повноважень і потреб у фінансових ресурсах (на надання державних послуг, відновлення інфраструктури, житлових будинків, лікарень тощо), з іншого, бюджетні дисбаланси ще більше поглиблюються. Наприклад, місцеві бюджети Одеської області за березень недоотримали 374,8 млн. грн. [3]. Схожі ситуації спостерігаються у більшості регіонів України і дана проблема тільки загострюватиметься в умовах війни. Постає необхідність пошуку джерел фінансового забезпечення місцевого самоврядування та підтримки відновлення соціально-економічного розвитку територій в умовах війни.

Як демонструють світова практика та український досвід при впровадженні реформи бюджетної децентралізації, не зважаючи на позитивні аспекти змін, варто враховувати ризики, пов'язані із недостатнім рівнем фінансового забезпечення виконання функцій органами місцевої влади, превалюванням місцевих інтересів над загальнодержавними, «проїданням» та нераціональним використанням коштів місцевих бюджетів, неконтрольованими та неефективними позиками, безвідповідальністю та безнаказаністю державних службовців, недостатнім рівнем професійної кваліфікації кадрів та досвіду управління у вирішенні сучасних місцевих проблем публічної сфери.

В умовах бюджетної децентралізації ускладнюється реалізація державою функції стабілізації та перерозподілу доходів. Різниця в цілях та пріоритетах державних і місцевих органів влади знижують ефективність політики бюджетного вирівнювання. Економічно потужні території зацікавлені у самостійності проведення податкової політики, закріпленні податків за територіями їх стягнення, що поглиблює диспропорції розвитку регіонів. У сучасних умовах війни, зупинки роботи бізнесу, зростання безробіття та бідності

населення повноваження щодо соціального захисту та соціального забезпечення, у першу чергу, покладаються на державу. Більше того, місцева влада територій, на яких точаться важкі бойові дії, не в змозі забезпечити навіть найелементарнішими суспільними послугами мешканців громад, що змушує евакуацію населення в пошуках безпеки та можливостей виживання. Це, в свою чергу, обумовлює потребу у додаткових фінансових ресурсах в тих регіонах країни, які є відносно безпечні та приймають вимушених переселенців.

Поглиблення дисбалансів місцевих бюджетів стимулює органи влади до пошуку ефективних інструментів активізації підприємницької діяльності на відносно безпечних територіях, залучення коштів міжнародних грантів, структурних фондів ЄС, привертання уваги міжнародних громадських організацій та міжнародного бізнесу до вирішення місцевих питань, пошуку дешевих та вигідних внутрішніх і зовнішніх позик. З цього приводу варто відзначити роль вітчизняних банків та небанківських фінансових установ, які повинні стати локомотивом відновлення економічної та соціальної інфраструктури, спрямовуючи свою діяльність на реальний сектор економіки, здійснюючи акумулятивну, кредитну, інвестиційну, інформаційну, соціальну та стабілізаційну функції [2, с. 81-82].

Задля активізації бізнесу податкові пільги рекомендується запроваджувати із врахуванням чотирьох типів територій: тилових, прифронтових, території бойових дій та окуповані [1]. Задля залучення коштів міжнародних фінансових організацій та зниження вартості кредитів (через формування позитивного кредитного рейтингу муніципалітетів) для відновлення українських міст і сіл уряду варто розглянути питання списання боргів (які утворилися до 2014 року) комунальних підприємств перед державою [1]. Також варто відзначити, що позитивно на місцеві бюджети шляхом зменшення навантаження на видатки впливає отримання гуманітарної допомоги з європейських країн.

Отже, в умовах кризи та воєнного часу дії влади щодо збалансування місцевих бюджетів повинні полягати у таких напрямках:

1) стимулювання підприємницької активності, створення робочих місць задля збільшення податкових надходжень та перегляд видатків з точки зору пріоритетності їх здійснення (тут варто бути обережними, зважаючи на те, що ощадливість призводить до зниження доходів та спаду виробництва);

2) призупинення на період дії воєнного стану сплати по боргах місцевими органами влади;

3) списання боргів комунальних підприємств, які утворилися до реформи бюджетної децентралізації задля формування позитивних кредитних рейтингів муніципалітетів та створення можливостей залучення міжнародних позик на сприятливих умовах;

4) стимулювання кредитної активності вітчизняних банків як одного із фінансових джерел відновлення інфраструктури, лікарень, житлових будинків, що постраждали під час бойових дій;

5) залучення коштів міжнародних грантів, структурних фондів ЄС та інших міжнародних фінансових донорів.

#### **Список використаних джерел**

1. Інформаційне агентство УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/society/vtrati-miscevih-byudzhetiv-cherez-podatkovi-pilgi-na-chas-viyni-vtratile-50-60-mlrd-griven-ekspert-novini-ukrajini-11808453.html> (Дата звернення 03.05.2022)

2. Малий І.Й., Королук Т. О. Макрорегулювання фінансового сектору : монографія. К. : КНЕУ, 2015. 312 с.

3. На Одещині зловживають податковими канікулами: бюджети недоотримали майже 400 млн. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/04/12/685649/> (Дата звернення 03.05.2022)

**ПЛАТФОРМА  
«ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА  
ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ»**

(20 травня – 04 червня 2022 р.)

*Відповідальний за випуск:*

*завідувач кафедри національної економіки  
та публічного управління  
д.держ.упр., доцент  
Карпенко О.В.*

## ЗМІСТ

<b>Гожа Богдана Борисівна</b>	
Вплив інтернет-медіа на масову свідомість	3
<b>Дрозд Іван Павлович</b>	
Управлінські підходи до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад	5
<b>Крижба Дмитро Віталійович</b>	
Ризики реалізації видаткових повноважень місцевого самоврядування за обмеженості фінансових ресурсів	9
<b>Косаховський Микита Борисович</b>	
Канали олігархічного впливу на прийняття рішень публічною владою	12
<b>Романенко Євгенія Олександрівна</b>	
Антикризова стратегія зростання платоспроможності громадян за рахунок додаткових інвестицій	14
<b>Гаврилов Іван Сергійович</b>	
Цифровізація зайнятості населення в контексті подолання кризових явищ, зумовлених пандемією COVID-19 та військовими подіями	17
<b>Гошта Софія Олександрівна</b>	
Протидія російській дезінформації в умовах війни	21
<b>Губар Катерина Володимирівна</b>	
Антикорупційний вектор в політиці детінізації економіки України	27
<b>Філіпський Віталій Володимирович</b>	
Державна політика соціального захисту ветеранів війни в Україні	30
<b>Куліцька Яна Олегівна</b>	
Публічне управління розвитком цифрових компетенцій як чинник формування суспільного добробуту	34
<b>Мілюхіна Анастасія Дмитрівна</b>	
Роль державних підприємств у розвитку національної економіки	36
<b>Скребець Діана Олександрівна</b>	
Боргова безпека України в умовах воєнного стану	39

*Крижба Д.В.*

*«Управління публічним сектором економіки», 5 курс*

*ДВНЗ «Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»*

*Науковий керівник – к.е.н., доцент кафедри національної економіки  
та публічного управління Королюк Т.О.*

## **РИЗИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИДАТКОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ОБМЕЖЕНОСТІ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ**

Економічний та соціальний розвиток територіальних громад, їх методи управління активами та інструментами які забезпечують прозорість і ефективність використання коштів місцевих бюджетів демонструють на зараз дещо позитивні зміни, але зрозуміло, що реформування місцевого самоврядування в Україні, яка є досить молодою країною, буде тягнути за собою низку ризиків та потреб реформування інших соціально-економічних сфер і це лише початок шляху.

Багатьом громадам України не вистачає ресурсів на виконання делегованих функцій, існують конфлікти інтересів посадових осіб, поширена непрозорість фінансових рішень, наявне тяжіння до адміністративно-командних методів управління і побудови організаційно-функціональної структури владних органів за старим зразком тощо. Наприклад, рівень дотаційності бюджетів Немішайської, Бучанської, Гатненської об'єднаних територіальних громад Київської області складає від 3% до 5,5% що означає їхню неспроможність здійснювати реверсні дотації до державного бюджету, вони навпаки отримують дотаційні кошти з державного бюджету. А в деяких громадах по Україні цей показник сягає до 65% [1].

Як переконує світова практика та вітчизняний досвід впровадження реформи бюджетної децентралізації, попри очевидні її переваги, масштабність позитивних змін не виключає виникнення ризиків. Зокрема, за умов обмеженості фінансових ресурсів, в яких зараз знаходиться Україна, можна виокремити наступні ризики реалізації видаткових повноважень органів місцевого самоврядування – це домінування локальних інтересів над загальнодержавними, ефект «м'яких бюджетних обмежень» та надмірна орієнтація на поточне споживання, суперечність між соціальними та економічними потребами органів місцевого самоврядування, також ризики пов'язані з кадровим забезпеченням або управлінням і останнім вагомим ризиком є дублювання повноважень та поглиблення дисбалансів у форматі «ресурси-повноваження». Далі розглянемо детальніше зазначені ризики [2].

Особливість прояву домінування локальних інтересів над загальнодержавними полягає в тому, що посилення бюджетної децентралізації здатне ускладнювати реалізацію державою такої функції, як стабілізація та перерозподіл доходів. Цілі державної і місцевої влади в питаннях реалізації бюджетної політики можуть мати різні пріоритети, а це означає, що політика вирівнювання бюджетної забезпеченості буде неефективною, як наслідок – посилення диференціації розвитку територій. Таким чином не завжди можна досягнути позитивного результату при закріпленні чи перерозподілу за громадами базового рівня певних доходів, скоріше навпаки. І це зрозуміло, адже передача видаткових повноважень територіям та права самостійного встановлення місцевих податків вигідна насамперед громадам з високим рівнем доходів, а це означає, що можливості надавати суспільні послуги в «багатих територіях» і надалі будуть вищі, ніж у «бідних», тобто економічно потужні громади ставатимуть ще сильнішими.

Далі про ефект «м'яких бюджетних обмежень» та надмірну орієнтацію на поточне споживання. Суть цього ризику полягає в тому, що органи самоврядування нижчих рівнів управління можуть розраховувати на допомогу центральної влади, а отже, немає вагомого «покарання» за власну некомпетентність в управлінні місцевими фінансами. Особливо така ситуація має місце, коли місцеві бюджети формуються завдяки трансфертам з бюджетів вищого рівня, що має місце в вітчизняних реаліях. До прикладу, нецільове використання бюджетних коштів відповідно до ст. 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства передбачено положеннями ст. 117, до них відносяться: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення, зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету [3]. Основним заходом при виявленні нецільового використання бюджетних коштів є зменшення бюджетних асигнувань (його застосовують завжди при виявленні такого порушення), при чому якщо буде виявлено нецільове використання за спецфондом відповідного бюджету, рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за загальним фондом. Окрім того, місцева влада не має жодних зобов'язань перед мешканцями територій у разі зростання податкового навантаження, а от вигодами від додаткової фінансової допомоги скористається.

Процеси поглиблення бюджетної децентралізації можуть також супроводжуватися появою так званих соціальних ризиків. Йдеться про виникнення ситуацій, які можуть нести загрози соціальному добробуту, а відтак і подальшому розвитку громад. Серед таких можна виокремити появу різних конфліктів, як наприклад, невдоволення громадою шляхами, умовами об'єднання через те, що їх інтерес не був врахований, чи конфлікт пов'язаний з несправедливим розподілом ресурсів, чи конфлікт, який чи не найбільш поширений у вітчизняній практиці – оптимізація соціальної інфраструктури. До цієї групи ризиків експерти часто зараховують освітні ризики, які, наприклад, можуть бути спровоковані локальним популізмом, особливо під час виборів, промовами про не закриття сільської школи, що в підсумку призводить, з одного боку, до погіршення оптимізації шкільної мережі, з іншого – до недофінансування освіти, бо нова формула освітньої субвенції передбачає порівняно менші надходження коштів для громад з надто малою середньою наповнюваністю класів і утримання таких шкіл є економічно не вигідним.

Кадровий або управлінський ризик є одним з найболючіших для об'єднаних територіальних громад. На жаль, часто низька кваліфікація управлінського апарату органів місцевого самоврядування в підсумку здатна знівелювати використання потенціалу бюджетної децентралізації, та призвести до зниження ефективності функціонування суспільного сектору загалом. Таку кадрову кризу частково можна пояснити тим, що в Україні, за різними експертними розрахунками, в середньому від 44 до 50% випускників вищів працює не за отриманою спеціальністю. А за високо ризиковими спеціальностями пов'язаними з високим рівнем відповідальності в тому числі й державною службою показник може сягати 80% [4]. Також в зазначеному контексті актуальним є питання: чи відповідають отримані під час навчання навички та знання вимогам до кандидатів на посади в органах влади?

Розглянуті вище ризики призводять до розбалансування системи місцевих фінансів та не сприяють досягненню цілей бюджетної децентралізації, в контексті цього, виникає ризик дублювання повноважень та поглиблення дисбалансів у форматі «ресурси-повноваження».

Зрозуміло, що головна умова ефективного державного управління – розмежування повноважень між органами влади різних рівнів. Тільки чітке розмежування повноважень у вигляді центр-область-район-громада з їх співрозмірним фінансовим забезпеченням, здатне гарантувати якість надання суспільних послуг, це по-перше. По-друге, розуміння того, які повноваження повинні залишитися в громадах, дасть змогу забезпечити формування нової мапи спроможних, неспроможних районів в областях. Адже райони, наприклад на Львівщині – Стрийський та на Одещині – Березівський, в яких проживає 327,7 тис. і 109,4 тис. людей відповідно – це різні райони, попри те, що органи самоврядування в них однакові. Очевидно, що риторичним є питання про доступність та рівні можливості доступу до адміністративних та соціальних послуг на таких територіях. Тому на часі необхідним є моделювання спроможних районів та окреме визначення їх повноважень.

Також досить актуальною в контексті соціально-економічного розвитку та підвищення спроможності районів та територіальних громад є культура міжмуніципального співробітництва. Міжмуніципальне співробітництво в Україні на початку свого становлення використовувалось територіальними громадами переважно для вирішення проблем утилізації відходів, а сьогодні його використовують у розвитку освіти та охорони здоров'я, хоча його потенціал і можливості є набагато більшими. В умовах зростання загроз та викликів органи місцевого самоврядування повинні бути спроможними забезпечити сталість розвитку територій та належний рівень життя населення, в цьому контексті міжмуніципальне співробітництво розширює горизонти функціональних можливостей місцевої влади в тому числі й для уникнення різного роду ризиків [5].

Отже, нами були виокремлено і підтверджено реальними фактами українського реформування п'ять ризиків різного характеру, які можуть виникати в процесі формування фінансово спроможних територіальних громад. Зазначено, що ризики часто взаємопов'язані, а тому є сенс розглядати їх в комплексі, щоб по-можливості передбачити їх наслідки та вжити заходи щодо їх нівелювання чи мінімізації.

Прояви різних форм фінансової децентралізації спостерігаються практично в усіх без винятку економічних системах, але її результативність та ступінь впливу на формування фінансово-економічного потенціалу територій залежать від того, яким чином сформовані підходи до її реалізації.

Оскільки зазначені ризики підтвержені то здійснення реформи місцевого самоврядування передбачає врахування цих ризиків в прийнятті управлінських рішень. Відповідно, першим кроком на шляху такого врахування, ймовірно, мали б бути зміни в нормативно-правовій базі яка стосується видаткових повноважень органів місцевої влади.

### **Література:**

1. Територіальні громади (2021): перелік та основні дані. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>. (Дата звернення: 20.11.2021)
2. Кравців В. С. Монографія. Територіальні громади в умовах децентралізації: Ризики та механізми розвитку. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>. (Дата звернення: 20.11.2021)
3. Бюджетний кодекс України. Редакція від 01.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Дата звернення: 09.05.2022)
4. Звіт про дослідження системи підготовки здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань

28 «Публічне управління та адміністрування» у 2018-2020 роках URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/magistri.pdf>.

(Дата звернення: 10.12.2021)

5. Королюк Т.О. Муніципальне співробітництво як інструмент підвищення спроможності територіальних громад. *Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад: матеріали науково-практичної конференції за міжнар. участю (30 жовтня - 29 листопада 2019 р.)*. 2019. С. 125–127. URL: [http://www.dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2019\\_11\\_29\\_materialy\\_mup.pdf](http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2019_11_29_materialy_mup.pdf) (Дата звернення: 12.05.2022)

**Косаховський М.Б.**

«Управління публічним сектором економіки», 5 курс

ДВНЗ «Київський національний економічний

університет імені Вадима Гетьмана»

Науковий керівник – д.в.н., професор кафедри національної економіки

та публічного управління Тищенко О.П.

## **КАНАЛИ ОЛІГАРХІЧНОГО ВПЛИВУ НА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ПУБЛІЧНОЮ ВЛАДОЮ**

Олігархічний вплив на прийняття рішень публічною владою є усталеним явищем в управлінні державою в українських умовах. Актуальність дослідження пов'язана з наявністю олігархічного впливу, або впливу капіталу на прийняття рішень з метою власного збагачення. У той час як представники влади працюють на задоволення інтересів окремої групи людей, яка є найменшою частиною усього суспільства або певної громади, інші верстви населення продовжують біднішати через постійне зростання цін, їх матеріальні та духовні потреби задовольняються по мінімуму, вони використовуються олігархами лише у якості робочого інструменту задля власних інтересів. В розвинутих країнах таке явище зведене до мінімуму і існують чіткі механізми регулювання. Саме тому нашій державі необхідно пройти цей трансформаційний шлях для виходу з кризи публічного управління.

Дослідженню окремих аспектів даної проблеми останнім часом присвячено низку публікацій відомих вітчизняних науковців. Зокрема, серед них на особливу увагу заслуговують праці Колодія А. (розгляд понять «олігарх» та «олігархія» в загальнополітологічному значенні), Михальченко М. та Андрущенко В. (вплив найвищих посадових осіб держави на формування політичної та управлінської еліти та кланових політико-економічних угруповань), Карпенка О., Грищенко В., Шевчука П. (механізм лобізму в розвинених країнах як абсолютно унормованого та легального явища, а також інструменти його застосування), Короткова О., Длугопольського О., Кушнарєва І. (використання політичних партій як засобу впливу олігархічної еліти на політичний процес у державі) [1 - 7].

Узагальнення підходів вітчизняних науковців, що їх зазначено вище, щодо визначення проявів олігархічного впливу дозволило нам виокремити такі канали олігархічного впливу (табл. 1).