ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

Монографія

Львів 2025

Національна академія наук України
Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М.І. Долішнього Національної академії наук України»

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

Монографія

Львів 2025

УДК (336.055-044.55):342.25:332.146.2
Ф – 48

Фінансова політика забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності: монографія; наук. ред. Сторонянська І.З. Львів: ІРД НАН України, 2025. 387 с.

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)
ISBN 978-617-14-0455-7 (електронне видання)

В умовах війни роль територіальних громад у системі національної безпеки та післявоєнного відновлення країни істотно зростає. Саме на рівні громад формується перше коло соціально-економічної стійкості держави. У рамках триваючої децентралізації в Україні громади отримали ширші фінансові повноваження, однак на практиці реалізація цих повноважень стикається з низкою викликів: нерівномірністю бюджетного забезпечення, нестачею кадрових ресурсів, обмеженістю інвестиційного потенціалу, відсутністю ефективних механізмів адаптації до кризових ситуацій.
Запропоновано методичний підхід до оцінювання фінансової стійкості бюджетів територіальних громад в умовах нестабільності, який включає аналіз формування доходів та спрямування видатків місцевих бюджетів. Набули подальшого розвитку пропозиції щодо зміцнення фінансової стійкості та вдосконалення механізмів вирівнювання податкоспроможності територіальних громад як інструменту реалізації бюджетної політики в частині конкретизації заходів з розширення повноважень ОМС з адміністрування місцевих податків (щодо оновлення нормативної грошової оцінки земель в діючих договорах оренди; посилення співпраці у ланцюжку ОМС-ДПС задля вчасного коригування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків).
Проаналізовано механізми інвестиційних гарантій та можливості їх застосування для інвестування повоєнної відбудови в Україні. Сформовано рекомендації щодо надання інвестиційних гарантій для підвищення ефективності реалізації програми відновлення.

Рецензенти:

Заблодська І.В. - доктор економічних наук, професор, Інститут економіко-правових досліджень імені В. Мамутова НАН України
Лайко О.І. - доктор економічних наук, професор, Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України
Шубалий О.І. - доктор економічних наук, професор, Луцький національний технічний університет

Рекомендовано до друку вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього Національної академії наук України» (протокол № 7 від 25 червня 2025 р.)

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2025

ЗМІСТ

ВСТУП 5

Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДГРУНТЯ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ 11

1.1. Фінансово-економічна криза: особливості прояву на місцевому рівні 11

1.2. Фінансова стійкість територіальних громад: теоретичний дискурс 29

1.3. Концептуальні засади формування фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності 46

Розділ 2. ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ ЗМІЦНЕННЯ ЇХ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ 64

2.1. Системні передумови формування податкових доходів місцевих бюджетів: на прикладі розвинених країн 64

2.2. Формування податкових доходів бюджетів територіальних громад у контексті збереження їх фінансової стійкості в умовах війни 81

2.3. Адміністрування майнових податків в Україні: проблематика і шляхи посилення участі територіальних громад 103

2.4. Адміністрування податку на нерухоме майно в умовах оптимізації місцевого оподаткування 119

Розділ 3. БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КРИЗОВІ ПЕРІОДИ 129

3.1. Державні видатки та економічне зростання в кризові періоди: емпіричне тестування розвинутих країн та України 129

3.2. Видатки місцевих бюджетів в контексті забезпечення фінансової стійкості територіальних громад в умовах війни 148

3.3. Фінансове забезпечення делегованих повноважень місцевих органів влади: проблеми та напрями вдосконалення . 161

Розділ 4. БОРГОВА ПОЛІТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ БОРГОВОЇ СТІЙКОСТІ 176

4.1. Місцеві запозичення як інструмент розвитку територіальних громад 176

4.2. Боргова політика економічного зростання територіальних громад 188

4.3. Забезпечення боргової стійкості територіальних громад в умовах нестабільності 204

4.4. Боргова політика територіальних громад в контексті забезпечення економічного зростання в умовах економічної нестабільності..... 218

Розділ 5. МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 235

5.1. Реформування система управління публічними інвестиціями місцевого розвитку: європейські орієнтири та виклики 235

5.2. Особливості інвестиційного забезпечення «зеленої» трансформації територіальних громад (на прикладі вугільних мікрорегіонів українсько-польського прикордоння)..... 263

5.3. Індустріальні парки як інструмент інвестиційної політики економічного зростання територій 282

5.4. План Маршала як інвестиційний інструмент повоєнного відновлення Європи: уроки для України 304

5.5. Проблеми кредитного забезпечення мікропідприємництва в Україні..... 337

ВИСНОВКИ 350

Перелік використаних джерел 364

ВСТУП

В умовах повномасштабної війни, що триває на території України з 2022 року, питання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад набуло особливої гостроти. Збройна агресія спричинила масштабні людські втрати, руйнування інфраструктури, зниження ділової активності, порушення логістичних ланцюгів і суттєве падіння доходів як державного, так і місцевих бюджетів. У цих умовах економічна нестабільність набуває комплексного характеру, поєднуючи фінансові, соціальні та безпекові загрози, що значно ускладнює функціонування органів місцевого самоврядування.

Роль територіальних громад у системі національної безпеки та післявоєнного відновлення країни істотно зростає. Саме на рівні громад формується перше коло соціально-економічної стійкості держави. Від ефективності фінансової політики на цьому рівні залежить здатність громад забезпечувати базові публічні послуги, підтримувати місцевий бізнес, мобілізувати внутрішні ресурси та залучати зовнішню допомогу.

У рамках триваючої децентралізації в Україні громади отримали ширші фінансові повноваження, однак на практиці реалізація цих повноважень стикається з низкою викликів: нерівномірністю бюджетного забезпечення, нестачею кадрових ресурсів, обмеженістю інвестиційного потенціалу, відсутністю ефективних механізмів адаптації до кризових ситуацій. Війна також змінила пріоритети бюджетної політики: значна частина коштів спрямовується на безпекові та оборонні потреби, що звужує можливості фінансування розвитку.

Тому особливої актуальності набуває наукове осмислення фінансової політики як одного з ключових інструментів забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах багатовимірної нестабільності. Дослідження в цій сфері дозволяє сформувати нові підходи до управління місцевими фінансами, що враховують як сучасні виклики війни, так і перспективи повоєнного відновлення та сталого розвитку.

Таким чином, вибір теми зумовлений необхідністю наукового пошуку ефективних моделей фінансової політики, які здатні забезпечити економічну життєздатність та розвиток територіальних громад в умовах війни та після її завершення, з урахуванням процесів децентралізації, зростання соціальних потреб та обмеженості ресурсів.

Мета дослідження було теоретико-методологічне обґрунтування концепції формування фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад (на макро-, мезо- та локальному рівнях), удосконалення механізмів її імплементації за умов нестабільності, розроблення рекомендацій щодо посилення фінансової резилентості територіальних громад.

Для досягнення поставленої мети застосовано теоретичну базу світової наукової думки, фундаментальні положення сучасної економічної теорії, теорії державних та місцевих фінансів, концепції локального економічного розвитку, теорій фінансових криз. Методологічний апарат досліджень складають: загальнонаукові (синергетичний підхід, діалектичний метод пізнання, наукова індукція та дедукція, метод порівняння та синтезу, системного аналізу) та спеціальні методи (функціональний, ситуативний) – для обґрунтування теоретико-методологічних підходів до формування фінансової політики стимулювання розвитку територій в умовах нестійкої економіки, оцінки ефективності елементів такої політики, оцінювання фінансової стійкості розвитку територіальних громад.

В монографії поглиблено теоретичні засади дослідження кризових процесів у фінансовій системі шляхом декомпозиції категорій *«економічна криза»*, *«фінансова криза»* та *«фінансова нестабільність»*, визначено їхню взаємообумовленість та наслідки для місцевого економічного розвитку. У цьому контексті обґрунтовано доцільність реалізації адаптивної бюджетної політики, що поєднує інструменти монетарної, фіскальної та регіональної політик для пом’якшення негативних ефектів фінансової нестабільності на економічне зростання територіальних громад.

Особливу увагу приділено розвитку теоретичного розуміння бюджетної стійкості територіальної громади, яку запропоновано трактувати як здатність органів місцевого самоврядування адаптуватися до зовнішніх і внутрішніх шоків, зберігаючи спроможність формувати дохідну базу, достатню для виконання видаткових зобов'язань упродовж бюджетного року. Така інтерпретація розширює традиційне розуміння бюджетної збалансованості, доповнюючи його характеристиками адаптації, трансформації, фінансової грамотності та поведінкових аспектів, що формує нову методологічну основу для дослідження бюджетної стійкості в умовах невизначеності.

Суттєвим здобутком дослідження є методичний підхід до аналізу податкової стійкості територіальних громад, який базується на п'яти ключових показниках: податкоспроможність, податкова автономія, податкова достатність, місцеві податки і збори, податки на економічну діяльність. Здійснено емпіричну оцінку фінансової стійкості громад у воєнний період, що виявила зростання територіальних диспропорцій, а також підтвердила вплив економічного потенціалу та віддаленості від зони бойових дій на фінансову стабільність місцевих бюджетів.

На основі проведеного аналізу розроблено рекомендації з удосконалення адміністрування майнових податків, орієнтовані на підвищення прозорості, цифровізацію процесів, зменшення адміністративного навантаження та чітке розмежування функцій між податковими органами і місцевим самоврядуванням. Обґрунтовано перехід до оцінки нерухомості за ринковою вартістю, створення єдиного реєстру оціночної вартості та запровадження сучасних інформаційних систем адміністрування податку на нерухомість.

Подальшого розвитку набули пропозиції щодо зміцнення бюджетної стійкості територіальних громад. Авторами здійснено емпіричне тестування взаємозв'язків між державними видатками та економічним зростанням у розвинених країнах і в Україні. Видатки місцевих бюджетів розглянуто в контексті забезпечення фінансової стійкості в умовах війни. Здійснено аналіз доходів та видатків громад, який засвідчив нерівномірність податкової спроможності та посилення внутрішньорегіональних диспропорцій.

Досліджено фінансове забезпечення делегованих повноважень, що дозволило окреслити проблеми невідповідності обсягів фінансування переданим функціям, неузгодженості між секторальними політиками та фінансовими можливостями місцевих бюджетів. Запропоновано напрями вдосконалення, які передбачають: проведення повного аудиту делегованих повноважень та їх фінансового забезпечення; законодавче розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів, що сприятиме усуненню вертикальних дисбалансів бюджетів; вдосконалення методичних підходів до розрахунку вартості делегованих повноважень; активізацію використання організаційних форм співпраці ОМС, що дозволяють підвищити ефективність фінансування делегованих повноважень (міжмуніципальне співробітництво).

Окрему увагу у монографії зосереджено на аналізі боргової політики територіальних громад як важливого інструменту фінансового розвитку та стабілізації. Обґрунтовано, що місцеві запозичення, за умови належного управління ризиками, можуть стати джерелом модернізації інфраструктури, енергетичної ефективності та підтримки інвестиційного потенціалу.

Сформовано цілісний підхід до боргової політики громад: окреслено роль місцевих запозичень у фінансовій архітектурі, подано критерії оцінювання ефективності боргових рішень та інституційні обмеження розвитку муніципального ринку капіталів, проаналізовано світовий досвід муніципальних облігацій і можливості його адаптації до України, а також запропоновано механізми забезпечення боргової стійкості в умовах нестабільності – від порогових значень показників і системи моніторингу навантаження до диверсифікації джерел фінансування та підвищення якості управління запозиченнями. Обґрунтовано боргову політику як складову місцевої фінансової політики, що має не лише залучати ресурси, а й зміцнювати довіру інвесторів і кредитоспроможність громад, розглядати борг як інструмент стратегічного розвитку та передбачати формування національної системи муніципального кредитного рейтингу для підвищення прозорості рішень і доступу до капіталу.

Окремий блок результатів присвячено удосконаленню системи управління публічними інвестиціями, яка розглядається як ключовий інструмент забезпечення ефективності фінансової політики органів місцевого самоврядування та збереження сталості розвитку громади. Запропоновано напрямки удосконалення моделі управління інвестиціями, що інтегрує принципи багаторівневого врядування, підхід «управління, орієнтований на результати» (RBM) та критерії прозорості, ефективності й залучення стейкґолдерів. Застосування такої вдосконаленої моделі створює передумови для ефективного використання ресурсів і підвищення довіри до системи публічних фінансів.

У монографії також обґрунтовано інструменти управління публічними інвестиціями, узгоджені з принципами ефективного багаторівневого врядування: координація між рівнями управління, оцінка ризиків, стратегічне планування, залучення приватного сектору, прозорість державних закупівель, розвиток кадрового потенціалу та навчання. Застосування цих принципів створює основу для формування результативної системи управління державними фінансами, орієнтованої на стійкість, інклюзивність і розвиток.

У результаті проведеного аналізу доходів і видатків місцевих бюджетів в умовах воєнного стану визначено основні виклики для місцевих фінансів – нестабільність законодавчого поля, зростання міжрегіональних диспропорцій, зниження дохідної частини через зміну методики оцінки земель і зменшення субвенцій. Водночас зафіксовано появу нових можливостей для економічного зростання громад, пов’язаних із мобілізацією внутрішніх ресурсів, цифровізацією процесів управління та підвищенням ролі громад у відновленні економіки.

Соціально-економічна значущість проведеного дослідження полягає у виробленні науково обґрунтованих підходів до зміцнення фінансової резилентності територіальних громад, підвищення їхньої спроможності до адаптації в умовах прогнозованих і непередбачуваних ризиків. Сформульовані концептуальні положення та практичні рекомендації створюють наукову основу для формування фінансової політики, орієнтованої на сталий розвиток громад, інклюзивність, синергію між секторами та ефективне управління публічними ресурсами в умовах післявоєнного відновлення України.

Монографія підготовлена за результатами виконання науково-дослідної теми ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» «Фінансова політика забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності».

Авторський колектив:
Сторонянська І.З., д.е.н., проф. – наукова редакція, вступ, пп. 3.1, 3.2, 3.3, 5.2.
Беновська Л.Я., к.е.н., с.д. – пп. 3.1, 3.2, 3.3, 4.1.
Возняк Г. В., д.е.н., проф. – пп. 1.1, 1.2, 1.3.
Давимука С.А., д.е.н., проф. – п. 5.3.
Дуб А.Р., к.е.н., доц. – пп. 2.4, 5.2.
Івашко О.А., к.е.н., доц. – п. 5.1.
Ключник Л.В., PhD – п. 5.5.
Коблик І.І., к.е.н., доц. – пп. 4.2, 4.3.
Копилюк О.І., д.е.н., проф. – п. 5.5.
Нестор О.Ю., к.е.н. – п. 5.4.
Патицька Х.О., к.е.н., с.д. – пп. 2.1, 2.2, 2.3, 5.2.
Сороковий Д.О., аспірант – пп.1.1, 1.2.

Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДГРУНТЯ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

1.1. Фінансово-економічна криза: особливості прояву на місцевому рівні

Російсько-українська війна, пандемія, рекордна інфляція, масова міграція тощо дедалі частіше змушують експертів та аналітиків вести мову про кризи, причини, що їх обумовлюють та напрацьовувати інструменти антикризового регулювання. Не секрет, що сучасні кризи мають значний вплив на розвиток соціально-економічних систем різних рівнів, змінюючи закономірності поступу. Криза як форма прояву фінансово-економічної нестабільності, обумовлена різними шоками (макроекономічні, екологічні, безпекові, політичні, демографічні, перенасичення фінансових ринків і ін.) часто-густо призводить до зростання боргів, погіршення фінансового стану, посилення асиметрій публічних фінансів, обвалу ринку іпотечних цінних паперів, як наслідок - уповільнення темпів економічного зростання, прискорення інфляції, тощо. Кризові ситуації є перманентним явищем у багатьох країнах світу[1]. Україна не виняток. До слова, станом на 30 квітня 2024 року державний та гарантований державою борг України становив 6 010,42 млрд грн, або 151,52 млрд дол. США, в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 4 298,92 млрд грн (71,52% загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 108,37 млрд дол. США; державний та гарантований державою внутрішній борг – 1 711,50 млрд грн (28,48%) або 43,14 млрд дол. США[2].

[1] Топ - 5 фінансових криз у світі XX та XXI. URL: https://finbalance.com.ua/news/top-5-finansovikh-kriz-u-sviti-za-xx-xxi-st

[2] Державний борг та гарантований державою борг. URL: https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg

Такі тривожні тенденції в системі публічних фінансів в Україні продукують негативні явища в фінансово-економічній діяльності громад, загострюють ризики економічного зростання та створюють перешкоди для формування та реалізації їх економічного потенціалу. Окрім того, зазначене актуалізує питання: з одного боку, забезпечення стійкості публічних фінансів, з іншого – коригування фінансової / бюджетної політики. Зважаючи на те, що впродовж останніх років кризи стали невід'ємною частиною суспільного життя, все більш помітні прискіплива увага науково-експертного середовища та наукові дискусії навколо з'ясування природи кризи, типів, причин виникнення з метою напрацювання дієвих інструментів мінімізації негативних наслідків для місцевого економічного розвитку. Викладене вище є свідченням значимої затребуваності та подальшого обговорення порушеної проблематики.

То що ж являє собою «криза»? В чому вона проявляється? Які причини її обумовлюють?

«Криза» в перекладі із грецької (κρίσις) означає поворотний пункт, вирішальний момент, результат – різкий, крутий перелом, важкий перехідний стан. Також «криза» може означати (особливо у трактуваннях міжнародних дослідників): погіршення, руйнація в негативному значенні. З позиції економіки, в загальному сенсі, під «кризою» розуміють певні події на протязі певного проміжку часу, реакція на які дає суттєві зміни усталених умов функціонування економічної системи[3].

Аналізуючи різні підходи до розуміння сутності «кризи», можна погодитись з тим, що: а) криза – це проблема з високою ймовірністю негативних наслідків; б) криза – це природній процес життєдіяльності системи; в) криза - це фаза розвитку системи, яка характеризується значним розладом, порушенням рівноваги та має негативні наслідки; г) економічна криза - це негативне явище, обумовлене різними чинниками, що проявляється у погіршенні соціально-економічного стану (спад виробництва, банкрутство підприємств, зростання безробіття, погіршення добробуту населення); д) фінансова криза - це різке погіршення стану фінансової системи, що унеможливлює

[3] Возняк Г. В., Коваль В. М. Криза як форма прояву фінансової нестабільності: сутність та наслідки для місцевого економічного розвитку. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 4, 32. 2023, 71–78. DOI:https://doi.org/10.29038/2786-4618-2022-04-71-78.

нею виконання своїх функцій. Окрім того, криза завжди є наслідком шоків та уразливості.

Узагальнення теоретичних розвідок з даної проблематики, свідчить про відсутність усталеного концепту кризи, природи виникнення чи типології чинників, які її обумовлюють. Якщо говорити про кризу економічну, то існує думка, що це перегрів економіки, який є результатом спекулятивних дій[4]; це порушення рівноваги в економіці, різної природи, яке призводить до зміни грошової і фіскальної політики, появи нових продуктів чи методів виробництва, зміни споживчих уподобань людей, зміни цін на нафту та інші види сировини і т. д., що призводить до порушення рівноваги попиту і пропозиції[5]. Існує думка, яку поділяють зарубіжні вчені, що криза - це звичне і неминуче явище ринкової економіки, до якого потрібно заздалегідь бути готовим та вміти нівелювати негативні прояви та впливи[6].

В контексті даного дослідження варто, звернути увагу на типи криз (рис. 1.1). Адже різні типи криз потребують різних підходів до антикризового регулювання. Окрім того, якщо є розуміння природи (чи характеру) кризи, напрацьовуються механізми її послаблення, вироблення антикризових заходів, прогнозування наслідків, зрештою, диверсифікуються інструменти та способи управління кризами.

У фінансовій науці прийнято розрізняти два підходи до типології криз: з позиції часу і з позиції змісту[7]. З позиції часу розглядають кризу як явище із трьома і більше фазами – передкризова (це час до настання події та проведення підготовчих заходів, в тому числі дослідження середовища та управління потенційними проблемами),

---

[4] *Туган-Барановський М. І. Промислові кризи. Нарис із соціальної історії Англії. Київ: Наук, думка, 2004. 368 с. рос.*

[5] Fisman R., Gatti R. Decentralization and Corruption : Evidence across Countries. Policy Research Working Paper;No. 2290. 2000. World Bank, Washington. URL: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/02a2d5a1-b846-5300-b562-ad52ffe3972f

[6] Шарий В. І. Антикризові технологій як механізм реалізації цілей державного управління: автореф. дис… канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Шарий В. І. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2006. 20 с.

[7] Albena Björck (2016) Crisis Typologies Revisited: An Interdisciplinary Approach. Central European Business Review 5(3):25-37.

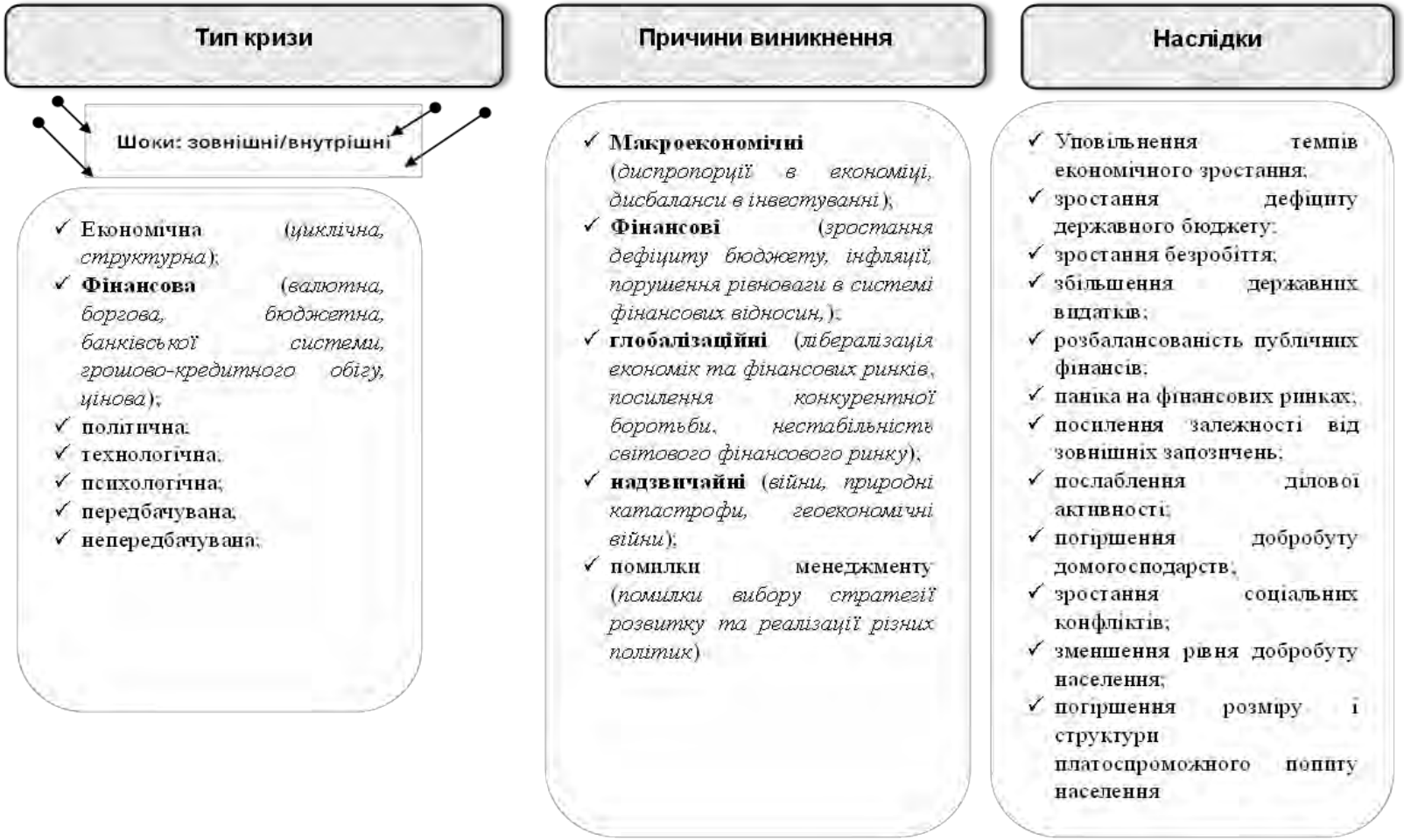


Рис. 1.1. Кризи: типи, причини та наслідки

кризова (настання тригерної події та завданих нею втрат і збитків) і посткризова (оцінювання наслідків та вирішення проблем).

Недоліком такої класифікації є те, що, зазвичай, складно встановити чітку межу між фазами, а, отже, і механізми антикризового регулювання не завжди можна чітко підібрати. З позиції змісту розрізняють кризи: раптові (через стихійні лиха, терористичні атаки, техногенні інциденти тощо), тліючі (ті що повільно розвиваються).

Загальновідомо, що, наприклад, циклічні кризи пов'язані із циклами оновлення капіталу. Тому для уникнення їх настання уряди країн змушені вдаватися до антициклічного регулювання, а у випадку, коли настання такої кризи неминуче – вживають заходи, пов'язані із стимулюванням сукупного попиту. Світова практика доводить, що ефективними засобами регулювання циклічного спаду економіки є інструменти монетарної і фіскальної політики. Серед таких гнучких інструментів чільне місце займає облікова ставка, оскільки вона здатна впливати на зміну попиту.

Якщо розглядати структурні кризи, які є наслідком структурних змін (чи диспропорцій) в економіці країни, то антикризове регулювання потребуватиме надзвичайних урядових рішень, які блокуватимуть симптоми поширення такої кризи та будуть спрямовані на максимальне усунення причин такої кризи. Що стосується системних криз (як Велика депресія, до прикладу), то вони є наслідком погіршення (чи і взагалі зупинення) функціонування механізмів та стимулів економічного розвитку країни, при цьому спостерігається повний занепад факторів виробництва. Системні реформи, законодавчі зміни в багатьох сферах економіки дозволять вийти з такої кризи.

Якщо ж говорити про фінансову кризу (яку часто розуміють як різновид економічної), то прийнято пов'язувати її з порушенням рівноваги в системі фінансових відносин (або різке погіршення стану фінансової системи) під дією зовнішніх та внутрішніх чинників (тригерів), що проявляється в нестабільності банківського сектору, зниженні цінових показників, банкрутстві учасників фінансових ринків, падінні ВВП, зростанні дефіциту державного бюджету, падінні вартості національної валюти, гіперінфляції тощо, що своєю чергою чинить дестабілізуючий вплив на формування та розподіл централізованих фондів держави та унеможливлює виконання функцій фінансовою системою.

На переконання відомого дослідника Барановського О. І., фінансова криза – це точка біфуркації, яка містить у собі потенційну можливість як деструктивного, так і конструктивного характеру, передбачає виникнення якісних та структурних змін в економічній системі, які чинять порушення у розвитку або руйнування національної фінансової системи та світових ринків в цілому[8]. Під час фінансової кризи ціни на активи різко падають, підприємства та споживачі не в змозі оплатити свої борги, а фінансові установи відчувають дефіцит ліквідності. Фінансова криза передбачає виникнення якісних змін в економічній системі, які спричиняють не лише зміни в їх розвитку, але і руйнування фінансової системи. Фінансова криза – це не лише погіршення стану фінансового ринку, ліквідності і якості фінансових інструментів, а й банкрутство його учасників. Вона негативно впливає на економічну активність та добробут мешканців через істотне скорочення кредитів в економіку та домашнім господарствам. У фінансовому секторі її дія проявляється в зростанні кількості проблемних банків та небанківських фінансових інститутів; падінні вартості цінних паперів; затримці банківських розрахунків; погіршенні роботи платіжної системи тощо. Фінансова криза часто асоціюється з панікою на фінансових ринка, під час якої інвестори позбуваються своїх активів, побоюючись, що вартість їх стрімко знизиться, якщо вони залишаться у фінансовій установі. Окрім падіння цін на активи, спостерігається масове банкрутство і у нефінансовому секторі та порушення діяльності валютного ринку[9]. У сфері публічних фінансів фінансова криза проявляється, насамперед, в зростанні державного боргу, падінні темпів надходження податкових платежів, скорочення фінансування державних видатків, некерованому зростанні внутрішнього державного боргу[10]. Фінансові кризи можуть поширюватись як на світову економіку, економіку окремої країни чи регіону.

[8] Барановський, О. І. Фінансові кризи: передумови, наслідки та шляхи запобігання: [монографія] / О. І. Барановський. К. : Київ. нац. торг. -екон. ун-т, 2009. 754 с.

[9] Kindleberger C.P. Manias, Panics and Crashes: MacMillan. London, 1978. P. 128.

[10] Барановський О.І. Сутність та різновиди фінансових криз. Фінанси України. №5. 2009. С. 3-20

Різновидом фінансово-економічної кризи *є* криза інфляційна та валютна. На думку сучасних дослідників[11], причини та перебіг їх різні. Настання валютної кризи визначається її знеціненням більш як у 25% на рік. Девальвація національної валюти та висока інфляція є наслідком високих темпів інфляції та значним рівнем доларизації економіки[12]. До слова, типовим прикладом валютної кризи в економіці України є важкі періоди 90-х, коли курс карбованця до долара складав 19,66-2,23 раза (1993-1995 рр.), що пов'язано із загальноекономічною кризою в Україні в період становлення національної економіки чи криза 2008 року, коли приріст курсу гривня/долар США складав 52%, що стало наслідком збільшення від'ємного зовнішньоторговельного сальдо, зростання зовнішнього боргу, скорочення іноземних інвестицій, кредитний бум та вплив світової фінансової кризи. На цей період припадають піки гіперінфляції (1996 р. – до 40%; 2008 р. – до 20%), що є свідченням того, що вітчизняна економіка реагує на зовнішні шоки. Якщо звернути увагу на ближчі періоди, приміром 2022-2023 рр., то слід відмітити, посилення інфляційної кризи в світі, яку обумовила монетарна підтримка економік в час пандемії Covid-19, а відтак підсили наслідки війни росії проти України. Тобто склалася ситуація, коли різке відновлення після пандемії «вилилось» в підвищення цін виробниками, що своєю чергою призвело до зростання цін. Значні обсяги коштів почали потрапляти в економіку, що і призвело до зростання цін.

Вітчизняна та світова економічна думка у своєму арсеналі має низку пояснень причин виникнення економічних та фінансових криз (див. рис. 1.1). Так, існуючі теорії криз (серед яких виробнича, обмінна, монетарна теорія перенакопичення і ін.) по-різному тлумачать причини їх виникнення. До прикладу, автор теорії економічних криз М. Туган-Барановський[13] доводив, що загальноекономічна криза починається із фінансової, а подолати її можна через активізацію інвестиційної і соціальної політик. Серед чинників кризи автор виділяв помилковий розподіл національного

[11] Reinhart C. This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly / C. Reinhart, K. Rogoff. Oxford and Princeton : Princeton University Press, 2009. 520 p.

[12] Там само.

[13] *Туган-Барановський М. І. Промислові кризи. Нарис із соціальної історії Англії. Київ: Наук, думка, 2004. 368 с. рос.*

виробництва, непропорційний розвиток галузей, та дисбаланси в інвестуванні. Іншою причиною фінансової кризи може бути штучне «звуження» емісійними банками грошової пропозиції. Таке можливо у випадку стрімкого покращення стану банківської системи, коли має місце так звана кредитна інфляція (процентні ставки низькі, ціни зростають). Однак, для того щоб захистити свої резерви банки змушені рано чи пізно, підвищити процентну ставку, що своєю чергою, неминуче породжує кризу.

Якщо аналізувати особливості фінансової кризи, то можна підмітити, що причиною її появи часто є порушення роботи банківської системи країни. Проявляється така криза, насамперед, в падінні довіри економічних суб'єктів до банків, поширенні паніки на ринку капталів, неповерненні депозитів і т. д. Стабілізувати чи мінімізувати негативні наслідки фінансової кризи можна через підтримку платоспроможних банків інструментами ліквідності для зупинки знецінення їх активів[14]. Причиною фінансової кризи може бути і відсутність рівноваги платіжного балансу країни. Таку думку обґрунтував П. Кругман в запропонованій теорії фінансових криз, яка в науковій літературі відома як «криза першого покоління»[15].

Кризова ситуація є неминучою і у випадку економічного спаду, який в більшості випадків, обумовлює зростання державних витрат (бо зростає кількість безробітних, збільшуються соціальні витрати, фінансової підтримки потребують стратегічно важливі галузі економіки тощо). Падіння курсу національної валюти призводить до зростання державних видатків на обслуговування державного боргу. Окрім того, криза виявляє низьку ліквідність фінансових ресурсів та надмірну залежність від зовнішніх запозичень.

Слід зазначити, що якими б не були причини виникнення криз, певні ознаки їх появи можна спостерігати протягом тривалого часу. Серед таких слід виокремити: уповільнення темпів економічного зростання, зростання дефіциту державного бюджету та збільшення державних видатків, підвищення рівня безробіття, зростання волатильності на грошово-кредитному та фінансовому ринках і ін., але ключовою ознакою неминучості кризи прийнято вважати розбалансованість публічних фінансів. Високий рівень

[14] Schwartz A. I. Real and Psewdo – Financial Crises. 2008. 124 p.

[15] Krugman P. A Model of Balace-of-Payments Crises. *Journal of Money, Credit and Banking*. 1979. Vol. 11. No. 3. P. 311–325.

невизначеності (можемо зараз спостерігати в Україні) за «підтримки» «чорного лебедя» (деструктивна подія – пандемія/війна росії проти України) запускає маховик розвитку кризи з небаченою силою, і не має принципового значення який сектор зачепить ця подія, наслідки очевидні – втрата стабільності економічною системою.

Та чи інша криза, як результат негативного впливу зовнішніх чи внутрішніх шоків, з певною вірогідністю виникнення, існує завжди. Питання в тому наскільки швидко і які превентивні заходи чи управлінські рішення потрібно і доцільно застосовувати. Здатність розпізнавати та виявляти «предвісники» кризи є важливим аспектом антикризового регулювання.

Ведучи мову про фінансово-економічні кризи, слід зазначити, що за останні 15 років Україна пережила кілька кризових періодів поспіль: (1) 2008-2009 рр. ; (2) 2014-2015 рр. з (3) 2020 р. по даний час. Перший період характеризувався: стрімким зростанням індексу інфляції (до 22,3% у 2008 р.); курсу валюти (+4,4% у 2008 р до 2007 р. та +47,8% у 2009 р.) та кількості безробітних (на 31,5% у 2008 р проти 2007 р), падіння ВВП на 15,1%. Через кризу 2008-2009 рр. Україна змушена була наростити державний борг (до 33% ВВП)[16]. Зараз ми можемо стверджувати, що він був не надто високим на фоні наступних періодів (рис. 1.2), а тому Уряд замість скорочення видатків продовжував нарощувати борги. Вже у 2010 році дефіцит державного бюджету складав майже 6% ВВП, а загальний борг сягнув 40% ВВП.

Наступні періоди Уряд стрімко накопичував борги, що, також, супроводжувалось паралельним зростанням дефіциту бюджету (з 1,1% у 2007 році до 4,98% від ВВП у 2014 році). 2014-2015 рр. – надзвичайно важкий період для України у фінансовому плані: різка девальвація національної валюти (+48,8% у 2014 р; +83,7% у 2015 р.); зростання індексу інфляції (до 24,9% у 2014 р та 43,3% у 2015 р.); падіння ВВП (-6,6% у 2014 р. і -9,8% у 2015 р.) і це на фоні анексії Криму росією та втрати територій на сході України. Недонадходження до бюджету та стрімка девальвація національної валюти обумовили зростання боргів (70-81% ВВП у 2014-2016 рр.) та видатків бюджету. Обслуговування боргу стало набагато важчим, а тому секвестр бюджету 2014 р. був неминучим.

[16] Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg

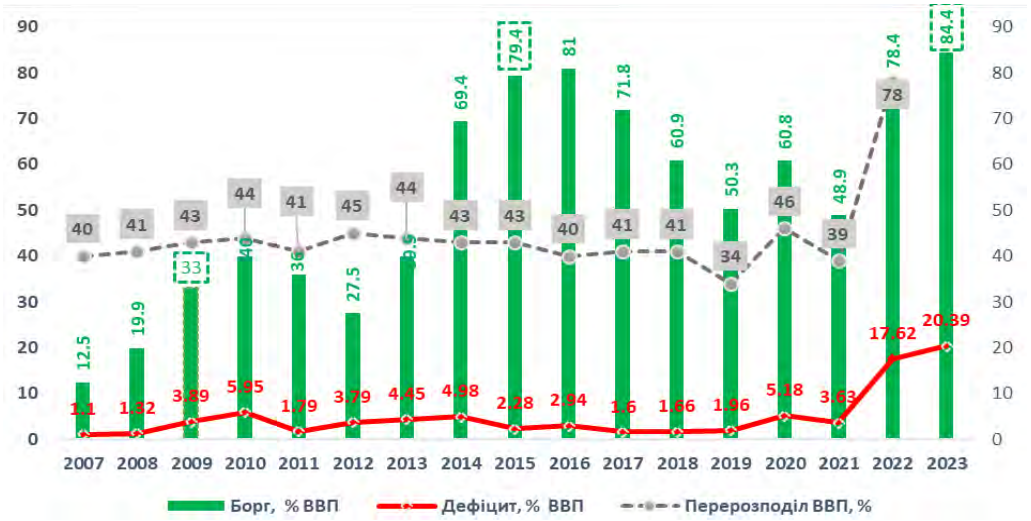


Рис. 1.2. Динаміка державного боргу, дефіциту та перерозподілу ВВП через видатки бюджету за період 2007-2023 рр., % ВВП
Джерело: складено за [17].

Період 2017-2020 рр. в Україні можна охарактеризувати як період відновлення та макроекономічної стабілізації. Завдяки оздоровленню банківської системи та покращенню фіскальної дисципліни, дефіцит державного бюджету вдалося скоротити майже до 2% у 2019 р. Розпочата в 2014 р. реформа децентралізації вже у 2019 р. дозволила вийти на параметри перерозподілу ВВП через публічні фінанси з 45% у 2012 р. на показник в 34% (рис. 1.2). До слова, цей показник на кінець 2022 р. сягнув рекордних 78%. Причина зрозуміла – війна посилала роль держави у вітчизняній економіці (зростання фінансування армії, соціальних видатків, безробіття в приватному секторі і т. д.).

Криза Covid-19 (2020-2021 рр.) проявилась в надмірному обмеженні мобільності населення та падінні економічної активності бізнесу. Помітним було суттєве обмеження попиту/пропозиції товарів/робіт/послуг. Банки підтримували економіку дешевими кредитами, що своєю чергою обумовило зростання інфляції (рис. 1.3).

[17] Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg

Рис. 1.3. Інфляція в Україні (грудень до грудня попереднього року), %.

Джерело: складено за[18]

Наприкінці 2020 р. інфляція у світі прискорилася завдяки динамічному відновленню світової економіки після коронавірусного шоку: відкладений попит, стимулюючі монетарні та фіскальні заходи у поєднанні з розривами глобальних ланцюжків постачання спричинили зростання цін. До глобальних рушіїв інфляції додалося подорожчання енергоносіїв, передусім – природного газу. У листопаді 2021 темпи інфляції досягнули рекордних 4,9% у Єврозоні та 6,8% у США[19]. На фоні світового тренду помітним було зростання інфляції і в Україні (10% – 2021 р.). Ситуацію в державних фінансах України у ковідних періодах (2020-2021 рр.) можна вважати стримано виваженою: боргове навантаження склало 60,8 % ВВП у 2020 р. та 48,9% ВВП у 2021 р.; дефіцит бюджету знизився до 3,63% ВВП у 2021 р.

З лютого 2022 р. широкомасштабне вторгнення росії в Україну посилило економічну нестабільність, загострило проблеми в системі державних та місцевих фінансів. Дефіцит державного бюджету у 2022 р. перевищив 17% ВВП. Таке рекордне зростання дефіциту державного бюджету (до понад 844 млрд грн, а без урахування грантів у доходах – понад 1325 млрд грн) обумовлене різким звуженням ресурсної бази (пов'язано як з падінням економічної

[18] Офіційний сайт Національного банку України. URL: https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators#4

[19] Стійкість України перед кризами: інфляція. URL: https://ces.org.ua/resilience_to_inflation/

активності, так і запровадженими Урядом податковими пільгами в перші місяці широкомасштабної війни) через наслідки війни та істотним нарощуванням видатків (більш як у півтора раза перевищили обсяги 2021 р.!) для забезпечення обороноздатності та підтримки населення. Споживча інфляція сягнула рекордно високого рівня – 26,6% у 2022 р. до 2021 р. За оновленими даними Державної служби статистики реальний ВВП скоротився на 28.8% у 2022 році[20] і є найглибшим падінням економіки за всю історію України. Міжнародна допомога була ключовим джерелом фінансування бюджетних потреб. У 2022 році Україна отримала понад 32 млрд дол. США міжнародної допомоги, з яких більше 14 млрд дол. США становили гранти. Завдяки цьому вдалося профінансувати більшу частину дефіциту зведеного бюджету, а також наростити міжнародні резерви до 28.5 млрд дол. США на кінець року[21].

Що стосується вітчизняної банківської системи, то попри втрату значної частини активів у регіонах, які постраждали від війни, потрібно визнати, що на початок широкомасштабного вторгнення вона перебувала в доброму фінансовому стані: через вчасно проведену реформу, була добре капіталізована, пройшла стрес-тестування, мала достатній запас міцності, що дозволило їй «пережити» критичний етап на початку 2022 р. НБУ миттєво відреагував на зростаючі ризики відтоку валюти та капіталу (обмеживши зняття готівки на суми понад 100 тис. грн. та будь-яке зняття готівки в іноземній валюті). Для підтримки ліквідності українських банків НБУ відкрив безлімітні бланкові кредити рефінансування. З 24 лютого по 7 квітня таких кредитів було видано на 137 млрд грн. Банківські безготівкові операції не були обмежені, а НБУ разом з українськими банками зумів попередити паніку та зберегти роботу системи електронних платежів[22]. Задля збереження макроекономічної стабільності в Україні, стримування панічних настроїв та недопущення розкручування інфляційної спіралі НБУ на

[20] Офіційний сайт Державної служби статистики України.. URL: https://ukrstat.gov.ua/

[21] Інфляційний звіт. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2023-Q1.pdf?v=7

[22] Економіка України під час війни: оперативна оцінка, квітень 2022 року. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2022/04/UKR_%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%B0-%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D1%96%D0%B4-%D1%87%D0%B0%D1%81-%D0%B2%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8.pdf

початку повномасштабної війни вимушено зафіксував обмінний курс гривні до долара США та запровадив низку адміністративних обмежень. Тобто стійкість банківської системи, попри зовнішні шоки та випробування, була збережена. В кінці липня 2023 р. НБУ зменшив облікову ставку з 25 до 22%. До слова, з квітня 2024 р. облікова ставка становить 13,5%[23], що є добрим свідченням пом'якшення процентної політики та дозволить підтримати розвиток кредитування / відновлення економіки без додаткових ризиків для цінової та фінансової стабільності. Що стосувалось платіжного балансу, то його вдалося балансувати за рахунок міжнародної допомоги, що свідчило про відсутність передумов для девальвації гривні. Ці ознаки, безумовно, є добрим знаком для бізнесу і суспільства, оскільки можуть свідчити про те, що починаються непогані тенденції, які можуть вказувати на пожвавлення економіки та «паростки» відновлення економічного зростання.

Золотовалютні резерви на початок 2023 року перевищили довоєнний рівень (становили майже 28 млрд грн), що стало можливим завдяки значним надходженням фінансової допомоги від міжнародних партнерів. Щодо курсу гривні, то він залишався незмінним від початку повномасштабного вторгнення, що своєю чергою, послужило «якорем» монетарної політики. Ба більше того, готівковий курс гривні на початку 2023 року дещо зміцнив свої позиції завдяки продуманій політиці НБУ який заохочував задоволення попиту на валюту за допомогою відкриття 3-місячних депозитів[24]. Іншими словами, НБУ виконав свою роботу, і навіть у розпал війни українська банківська система продовжує працювати. Фінансова система України впродовж 2023 року залишалася стабільною (попри блекаути). З певною обережністю можемо стверджувати, що стійкість банківської системи, попри зовнішні шоки та випробування, була збережена.

Якщо проаналізувати фінансово-економічні параметри розвитку України у 2023 р., то можемо констатувати поступове відновлення економіки (ріст ВВП на рівні 5% по року); інфляція в річному вимірі

[23] Офіційний сайт Національного банку України. URL: https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-ukrayini-zniziv-oblikovu-stavku-do-135

[24] Возняк, Г., Сороковий, Д. (2023). Виклики та орієнтири відновлення економічного зростання регіонів України. *Економіка та суспільство*, (56). https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-56-26

склала 5,1%, що є співмірною до динаміки окремих європейських країн (Хорватія, Австрія, Словаччина[25]).

Що стосується державних фінансів, то в 2023 р. фіксуємо рекордне зростання дефіциту державного бюджету (майже 21% ВВП), що пояснюється зростанням оборонних видатків (більш як у 16 разів перевищили довоєнні та зросли на 83% порівняно із 2022 р.). Також помітне збільшення прямого і гарантованого боргу до 84% ВВП. Попри те, що кредитне фінансування є пільговим, тенденції в борговій політиці, які ми зараз спостерігаємо є надто тривожними, позаяк з великою вірогідністю можуть перейти в боргову кризу.

Якщо вести мову про кризу та особливості її прояву на місцевому рівні, то варто визнати, що кризові явища супроводжують процеси розвитку територіальних громад України де-факто весь час їх становлення. Так, 2014 р. – старт низки реформ, вагома і найуспішніша серед яких реформа децентралізації.

В країні було змінено територіальну організацію органів державної влади, започатковано процес об'єднання громад, з новими обов'язками та додатковими фінансовими ресурсами. Події, які відбуваються паралельно, а саме: війна на сході, анексія Криму росією, нові виклики, падіння внутрішнього попиту, експорту, а відтак і реального ВВП, надмірна економічна невизначеність в підсумку спровокували стрімке знецінення гривні та фінансову кризу. Попри складні рішення Уряду у бюджетно-фіскальній політиці, реформа місцевого самоврядування та децентралізації, які покликані сприяти становленню та економічному зростанню новоутворених територіальних громад були успішно впроваджені та дали свої результати, які ситали особливо відчутними в часи широкомасштабного російського вторгнення в Україну у лютому 2022 р.

Початок 2020 р. для України ознаменувався розгортанням глобального карантину, обумовленого наслідками пандемії COVID – 19 та породженням нової соціально-економічної кризи (дещо пізніше – в 2021-2022 рр., пандемія стала ключовим фактором світової енергетичної та продовольчої кризи). Нові виклики ускладнили бачення поступу на найближчу перспективу не лише на місцевому, але й на загальнодержавному та регіональному рівні. Світова фінансова криза довела, що економіка, насправді, може бути

[25] Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat

непрогнозованою, а фінансові системи – нестійкими. Так, криза, породжена пандемією, загострила низку проблем, які негативно позначились на можливостях економічного зростання територіальних громад. Боротьба з викликами пандемії стала чималим стресом для новоутворених об'єднаних територіальних громад. Йдеться, насамперед, про несистемний характер реакції місцевих органів влади на кризові явища, фокусування на подоланні найгостріших «точкових» проблем, надмірна орієнтація ОМС на фінансування соціальних видатків і делегованих повноважень з одночасним скороченням обсягів фінансових ресурсів економічного спрямування, що в умовах обмежених інвестиційних ресурсів послужило деструктивним чинником сталого розвитку громад.

Новоутворені територіальні громади України на початку 2020 р. опинились в новій системі ризиків, обумовлених поширенням пандемії, що не могло не відобразитися на процесах формування їх фінансової та інституційної спроможності. Окрім того, фінансово-економічна криза, обумовлена пандемією COVID-19, є унікальною за своє суттю, оскільки призвела не лише до змін в поведінці людей, а й до нових трендів в розвитку економіки (цифровізації, декарбонізації, поширення електронної комерції, розвитку медицини і т. д.), послужила поштовхом до змін в системі публічного управління (формування нових пріоритетів, використання новітніх антикризових інструментів в управлінні, розвиток нових форм взаємодії з іншими суб'єктами економіки, зміни у фінансовій політиці тощо).

Поширення пандемії в Україні супроводжувалося відповідною реакцією державної влади та прийняттям численних управлінських рішень задля протидії захворюванню населення і підтримки бізнесу. Низка таких рішень стосувалася перерозподілу бюджетних ресурсів і безпосередньо вплинула на фінансову спроможність громад. Як наслідок реакції держави на пандемію при порівнянні 2019 та 2020 рр. спостерігалася зміна структури доходів місцевих бюджетів (рис. 1.4, 1.5). Відбулося суттєве зниження частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів (з 41,8% у 2019 р. до 29,4% у 2020 р., допандемічного рівня не вдалося досягти навіть у 2021 р. (31,0%)) та зростання питомої ваги податкових надходжень (до 60,5% у 2020 р.), хоча значних змін у структурі податкових доходів місцевих бюджетів не спостерігалося. Помітним було незначне зростання частки усіх податків (ПДФО, акцизу, податку на нерухоме майно,

відмінне ід земельної ділянки, єдиного податку) за винятком плати за землю і деяких інших податків.

Найбільш помітні зміни відбулися у структурі міжбюджетних трансфертів, що пов'язано із скороченням обсягів трансфертів, наданих із державного до місцевих бюджетів. Зауважимо, що у 2020 р. обсяг трансфертів з державного бюджету був найнижчим з 2014 р. і становив лише 60% обсягу попереднього року. По суті, на рівень громад було передано лише основні субвенції (освітню, медичну, субвенцію на соціально-економічний розвиток територій (у значно меншому обсязі)), щодо інших – відбувся їх перегляд та скасування надання коштів.

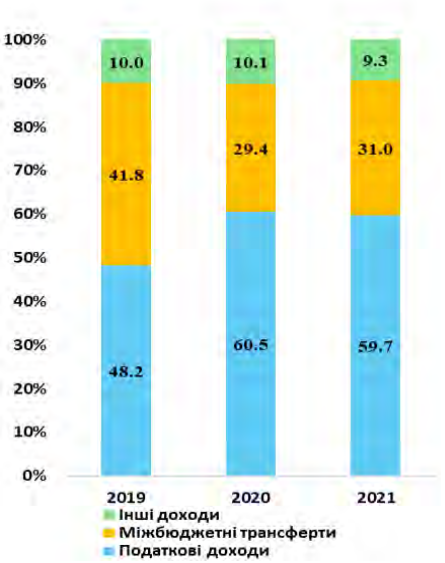


Рис. 1.4. Структура доходів місцевих бюджетів у 2019-2021 рр., %

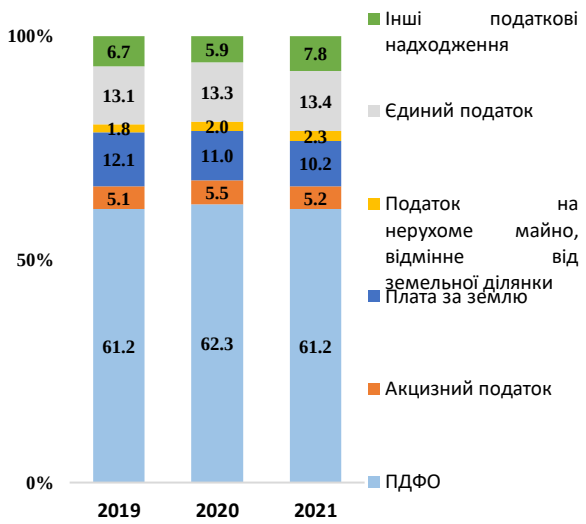


Рис. 1.5. Структура податкових доходів місцевих бюджетів у 2019-2021 рр., %

Джерело: складено за [26].

Наслідки кризи, обумовленої пандемією, для місцевого самоврядування проявилися в[27]: скороченні фінансової підтримки великих міст (зменшено обсяги міжбюджетних трансфертів

[26] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

[27] Возняк Г.В., Патицька Х.О. Фінанси територіальних громад України в умовах поширення пандемії: проблемно орієнтований аналіз з урахуванням поведінкових аспектів. *Економіка України*. 2021. № 6. С. 78—98. https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078

економічного спрямування); сповільненні приросту податкових надходжень за основними податками через часткове звільнення від сплати місцевих податків і зборів суб'єктів підприємництва в період карантину і відсутність механізму компенсації втрат місцевих бюджетів на державному рівні, що «вилилось» в зниження рівня фінансової спроможності територіальних громад і вплинуло на видаткову частину бюджетів громад; активізації органів місцевого самоврядування що до протидії поширенню пандемії та високій готовності забезпечити функціонування критичної інфраструктури, виконання базових функцій та реалізацію додаткових заходів по боротьбі з кризою COVID-19; спрямуванні власних фінансових ресурсів на фінансування соціальних послуг та боротьбу з пандемією. Серед проблем, які негативно позначились на спроможності громад варто виокремити несистемний характер реакції місцевих органів влади на кризові явища, фокусування на подоланні найгостріших «точкових» проблем, що несе загрозу втрати стійкості соціально-економічних систем на різних рівнях у довгостроковому періоді; надмірну орієнтацію органів місцевого самоврядування на фінансування соціальних видатків і делегованих повноважень з одночасним скороченням обсягів фінансових ресурсів економічного спрямування, що в умовах обмежених інвестиційних можливостей мало негативні наслідки для сталого розвитку громад.

Не оговтавшись від попередньої кризи, українське суспільство опинилось в новій реальності – широкомасштабне вторгнення росії в Україну. Активна фаза російсько-української війни, яка розпочалась 24 лютого 2022 р., спровокувала безпрецедентні наслідки для економічного поступу як України загалом, так і територіальних громад зокрема. Серед таких: втрата людського капіталу та масштабний перерозподіл трудових ресурсів всередині країни, масова міграція населення, вимушене переміщення людей з власних домівок через посилення гарячої фази війни (внутрішньо переміщених осіб), втрата помешкання, безпекові ризики (слід визнати, що за масштабами, широтою охоплення та кількісними показниками існуюча міграційна криза не має аналогів в сучасній історії), посилення загрози продовольчій безпеці та фінансовій стійкості, зупинка діяльності підприємств та підприємств-гігантів в зоні бойових дій, руйнування китичної інфраструктури та житлового фонду, блокада морських портів, втрата доходів та засобів до існування домогосподарств і це далеко не вичерпний перелік. Війна

в Україні, наслідки пандемії, рекордна інфляція[28] (за підсумками 2022 р. – 26,6%, за підсумками 2023 р. – 5,1%) спровокували небачену економічну, соціальну та гуманітарну кризу, що своєю чергою посилило фінансову нестабільність та понизило стійкість територіальних громад.

Війна росії проти України неабияк відобразилась на місцевому самоврядуванні, яке взяло на себе значний тягар проблем (від приймання людей, які втікають від війни, до вирішення безпекових завдань). Завдяки успішно проведеним впродовж останніх років реформам адміністративно-територіального устрою та децентралізації в Україні, вдалося створити передумови для формування спроможного місцевого самоврядування та територіальних громад, здатних забезпечувати і підтримувати функціонування місцевої економіки та життєдіяльність населення в надскладних умовах. Територіальні громади в умовах війни стали ключовою ланкою забезпечення стійкості та соціальної стабільності для тилових регіонів і каталізатором процесів стабілізації ситуації для звільнених територій. До слова, перший рік війни чітко продемонстрував наскільки ОМС можуть чинити опір викликам війни і забезпечувати життєдіяльність мешканців.

Слід визнати, що війна росії проти України неабияк підірвала поступ громад, загострила проблеми багаторівневого управління, посилила територіальні асиметрії, вплинула на фінансово-економічні тенденції забезпечення добробуту населення. Йдеться про те, що у 2023 році порівняно з 2022 роком, фіксуємо суттєве зростання, наприклад, за доходами місцевих бюджетів без трансфертів в кілька разів (Широківська ТГ Запорізької області +613,2%, тоді як Чорноморська ТГ Миколаївської області – 61,9%). Так, об'єктивні втрати місцевих бюджетів були компенсовані базовою (29 млрд грн) та додатковою (17 млрд грн) дотаціями, разом з тим очевидно, що механізми бюджетного вирівнювання податкоспроможності потребують невідкладного вдосконалення. Також за час широкомасштабної війни в суспільстві сформувалось чітке розуміння того, що всі громади опинились у різному безпековому та соціально-економічному становищі, в залежності від наближення до лінії бойових дій, а отже і ризики порушення стійкості теж різні, і підходи

[28] Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/

до управління розвитком територій та забезпечення їх стійкості теж різняться.

Надмірна невизначеність із термінами закінчення війни ускладнює прогнозування подальшого розвитку громад. Та попри це, досвід країн, що пережили війни та стихійні лиха, свідчить, що відбудова має відповідати, в першу чергу, нагальним потребам і водночас спрямовуватись на вдосконалення управлінських, соціальних, економічних, фінансових умов.

Інший аспект, важливий в контексті долання кризи – оптимізація бюджетних видатків та нарощування внутрішніх ресурсів, на які Україна могла би спиратися для фінансування оборони та життєдіяльності в середньостроковій перспективі. Зараз це актуально по-особливому, бо надходженням зовнішньої допомоги вже є проблематичним, державний борг постійно зростає (і видатки на обслуговування боргу теж), а оборонні видатки з менш ніж $400 млн в середньому на місяць в 2021 році збільшились до $4-6 млрд щомісяця в 2023 році.

1.2. Фінансова стійкість територіальних громад: теоретичний дискурс

Розширення спектру кризових явищ в економіці зумовило посилення наукового інтересу до поняття стійкості – в особистісному, організаційному та територіальному вимірах[29]. Термін «стійкість» виник у системі біологічних наук і вказує на здатність організму вистояти і адаптуватися у несприятливих умовах, з часом був запозичений в інші дисципліни (аграрні науки, економіку та фінанси, інженерію, політологію тощо). Міждисциплінарний характер його використання призвів до урізноманітнення підходів до визначення, а тому і до широкого спектру характеристик, якими визначають цю категорію. Наприклад, у системі інженерних наук стійкість характеризують за допомогою таких ознак як збереження функцій,

[29] Du Boys C., Tiberghien B. Territorial resilience and financial resilience: What conceptual and practical articulation? [Résilience territoriale et résilience financière : Quelle articulation conceptuelle et pratique ?], 2022, Post-Print hal-03298505, HAL. URL: https://ideas.repec.org/p/hal/journl/hal-03298505.html

передбачуваність, стабільність взаємодії, позитивна реакція на шок, динаміка рівноваги; у соціальних науках йдеться про ширше трактування поняття з акцентом на трансформації, непередбачуваності, адаптивності та нерівноважній динаміці.

За результатами пошуків колективу науковців з провідних наукових установ з різних країн світу[30], які поставили перед собою завдання визначення стійкості «як граничної концепції у міждисциплінарному діалозі» та проаналізували численні підходи до трактування цього поняття у різних науках, універсальними ознаками стійкості є: здатність до адаптації; функціональна стабільність; структурна стабільність.

Визначення цих ознак ґрунтується на науковому підході до трактування поняття «система» – через її структуру і функції: структура системи – це модель внутрішніх складових системи і їх взаємодії, а функція – це процес, через який система взаємодіє із зовнішнім середовищем. Втрата стійкості є наслідком неспроможності останньої виконувати свої функції. Однак, відновлення стійкості може відбуватися як шляхом зміни структури, так і функцій. У різних дисциплінах цей процес має свої характерні особливості. Крім того, цю категорію можна розглядати як позитивну характеристику системи (коли метою є збереження її структури і функцій) або як негативний атрибут, який потрібно подолати («руйнування специфічної стійкості старого та формування стійкості нового» як етапи єдиного процесу[31]).

Еволюція наукової думки про стійкість в економічній літературі пов'язана із соціально-екологічними системами, а поняття стійкості використовувалося з метою опису їх реакції на шок та перебігу процесу відновлення. Концепція стійкості набула популярності після публікації екологом-економістом К. С. Холлінгом у 1973 р. наукової праці «Resilience and stability of ecological systems», у якій термін «стійкість» використано для трактування здатності екосистеми з альтернативними атракторами «зберігатися» в межах стану в умовах

[30] Nisioti E., Clark C., Das K. K., Ernst E., Friedenberg N. A., Gates E., Lambros M., Lazurko A., Puzović N. and Salas I. Resilience – Towards an interdisciplinary definition using information theory. *Front. Complex Syst., Sec. Multi- and Cross-Disciplinary Complexity*. 2023, 1:1236406. https://doi.org/10.3389/fcpxs.2023.1236406

[31] Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B. H., Scheffer, M., Chapin III, F. S. and Rockström, J. Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 2010, 15 (4): 20. URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/

впливу на неї збурень[32]. Підхід автора базувався на потребі збереження балансу системи, тобто реагувати для збереження стабільності.

Трактування стійкості соціально-екологічної системи у цей період ґрунтувалося на досягненні максимізації корисності при збереженні її рівноважного стану, однак не передбачало врахування ролі складних мереж взаємозалежностей у системі. На практиці цей підхід результувався дестабілізацією екосистеми (зокрема, у сільському господарстві).

Підхід стійкості швидко поширився і на інші сфери – поза екологією – такі як екологічна економіка, фінансова наука, менеджмент та управління тощо. На сучасному етапі підходи до визначення стійкості соціально-еколого-економічних систем в своїй основі мають не лише збереження балансу, а й динаміку системи в умовах, коли цей баланс порушено. Відповідно під стійкістю системи розуміють її здатність поглинати збурення і адаптуватися під час змін для збереження своїх функцій, структури та зв'язків, – а, отже, ідентичності[33].

Поширеними є випадки наукового трактування стійкості у вузькому значенні – шляхом позначення швидкості повернення системи до рівноваги після шоку (повернення до певного базового стану – того, у якому система перебувала до збурення). Як зауважує К. Фольке, такий підхід ґрунтується на протистоянні змінам і намаганні їх контролювати для збереження стабільності. Автор зауважує, що наукове визначення стійкості є ширшим і стосується складної адаптивної динаміки системи в умовах невизначеності і того, як навчитися жити зі змінами і ефективно їх використовувати для свого розвитку[34]. Погоджуючи з цим твердженням, розставимо «акценти»: згідно з підходом стійкості системою потрібно управляти для забезпечення її гнучкості, а не підтримки стабільності.

---

[32] Holling, C. S. Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1973, vol. 4, pp. 1-23. URL: https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/26/1/RP-73-003.pdf

[33] Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 2004, 9 (2): 5. URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/

[34] Folke, C. Resilience (Republished). *Ecology and Society,* 2016, 21 (4) :44. URL: https://doi.org/10.5751/ES-09088-210444

За результатами тривалих у часі досліджень колектив науковців за участі К. С. Холлінга[35] виділили чотири виміри, на основі яких характеризують стійкість системи:

- широта – максимальна кількість змін, які система може сприйняти до втрати нею здатності до відновлення;
- опір – легкість/складність змінити систему;
- хиткість – наскільки поточний стан системи близький до «порогового» значення у збереженні стійкості;
- панархія – залежність стійкості системи від впливів станів і динамік розвитку підсистем і систем вищих рівнів (наприклад, військове вторгнення, зміна клімату, ринкові потрясіння провокують зміни на рівні територіальних громад).

Пов'язаними із поняттям «стійкість» є категорії «адаптивність» та «трансформованість», тому вчені з особливою увагою підходять до окреслення взаємозв'язків між ними. К. Фольке зазначає: «у розумінні стійкості адаптація відноситься до людських дій, які підтримують розвиток на поточних шляхах, тоді як трансформація полягає в перенесенні розвитку на інші нові шляхи і навіть у створенні нових»[36].

Його підтримують інші вчені. С. Левін акцентує на тому, що ознакою складних адаптивних систем, таких як соціально-економічні та екологічні системи, є самоорганізація без наміру, адже попри те, що окремі людські актори (а саме дії людей домінують у таких системах) проявляють наміри, система в цілому цього не робить[37]. На основі його висновків Б. Уолкер та інші розглядають адаптивність системи як функцію її соціального компонента – соціальних груп та індивідів, – діяльність яких спрямована на управління системою[38].

---

[35] Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 2004, 9 (2): 5. URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/

[36] Folke, C. Resilience (Republished). *Ecology and Society,* 2016, 21 (4) :44. URL: https://doi.org/10.5751/ES-09088-210444

[37] Levin, S. A. Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems. *Ecosystems,* 1998, 1: 431-436.

[38] Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 2004, 9 (2): 5. URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/

Д. Р. Нельсон трактує адаптацію як процес *навмисної* зміни, що спричинена очікуваннями або є реакцією на зовнішні впливи[39].

Як видно, поняття «адаптивність» у мисленні про стійкість розглядають спільно з поняттям «людина». З цього твердження прослідковуємо і взаємозв'язок між поняттями «стійкість» та «адаптивність»: адаптивність у розумінні стійкості означає здатність/спроможність людей як елемента системи вчитися, набувати та використовувати досвід, впроваджувати інновації, пристосовувати реакції та інституції до змін, яких зазнає система під впливом зовнішніх чинників та внутрішніх процесів[40].

На відміну від адаптивності, трансформованість трактують як здатність створювати принципово нову систему, коли екологічні, соціальні, економічні, політичні та інші умови роблять вже існуючу систему неспроможною розвиватися на визначеній траєкторії[41], [42].

Дослідження здатності соціально-економічних та екологічних систем до трансформації набуває все більшої актуальності, а науковий інтерес до цього явища зростає. Деякі вчені акцентують, що трансформація системи є наслідком колапсу або значного потрясіння, інші розглядають це поняття більш широко – як властивість систем у довгостроковому періоді[43]. Але всі відзначають роль криз у цьому процесі як «стартової точки» для нових підходів до відновлення системи і її розвитку. Зокрема, Ф. Уестлі та інші наголошують, що процеси трансформації системи характеризуються переломами, розривами та порогами, тобто система

[39] Nelson, D. R., Adger, W. N. and Brown, K. Adaptation to environmental change: contributions of a resilience framework. *Annual Review of Environment and Resources*, 2007, 32: 395-419. URL: http://dx.doi.org/10.1146/annurev.energy.32.051807.090348

[40] Folke, C. Resilience (Republished). *Ecology and Society,* 2016, 21 (4) :44. URL: https://doi.org/10.5751/ES-09088-210444

[41] Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 2004, 9 (2): 5. URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/

[42] Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B. H., Scheffer, M., Chapin III, F. S. and Rockström, J. Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 2010, 15 (4): 20. URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/

[43] Feola, G. Societal transformation in response to global environmental change: a review of emerging concepts. *Ambio,* 2015, 44: 376-390. URL: http://dx.doi.org/10.1007/s13280-014-0582-z

трансформується як наслідок перебування у кризовому стані[44].

На основі наведених висновків зв'язок між стійкістю і трансформативністю системи розуміємо як здатність системи до повного або значного переформатування в умовах критичного рівня стійкості, що зумовлює перехід до нового рівня стійкості.

Підсумовуючи, погоджуємося із висновками групи науковців під керівництвом С. Бене[45] та українськими вченими А. Гвелесіані та В. Черніченком[46], які узагальнюють численні наукові напрацювання та визначають комбінацію потенціалів соціально-економічних систем у контексті збереження їх стійкості (на нашу думку, цим шляхом можна визначити і етапи реакції на кризові явища у контексті збереження стійкості: абсорбція, адаптація, трансформація): потенціал поглинання або абсорбції – спроможність системи до мінімізації негативних впливів та чутливості до шоку шляхом впровадження профілактичних заходів та реалізації стратегій управління ризиками для уникнення довгострокових негативних наслідків; потенціал адаптації або пристосування – спроможність до навчання та набуття нового досвіду для коригування реакції системи на зовнішні і внутрішні процеси; потенціал трансформації – спроможність створювати сприятливе середовище і впроваджувати системні зміни (рис. 1.6).

Аналізуючи наукові напрацювання за даною проблематикою, доходимо висновку, що під стійкістю соціально-економічної системи варто розуміти її здатність поглинати (абсорбувати) шоки, адаптуватися до змін, трансформуватися в умовах зовнішніх впливів за рахунок передовсім внутрішніх механізмів для збереження власної ідентичності – функцій, структури та зв'язків. Адаптивні механізми, завдяки яким соціально-економічна системи зберігає / відновлює стійкість, є переважно внутрішніми: «вродженими», що є результатом

---

[44] Westley, F., Zimmerman, B. and Quinn Patton, M. Getting to maybe: how the world is changed. Random House, Toronto, Ontario, Canada. 2006, 258 p.

[45] Béné, C ., Frankenberger, T ., & Nelson, S . Design, Monitoring and Evaluation of Resilience Interventions: Conceptual and Empirical Considerations. Institute of Development Studies. IDS Working Paper, 2015, is. 459. URL: https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Design_Monitoring_and_Evaluation_of_Resilience_Interventions_Conceptual_and_Empirical_Considerations/26445682?file=48094081

[46] Гвелесіані А., Черніченко В. Огляд підходів до визначення поняття та показників резилієнтності соціально-економічних систем: міжнародний досвід. *Статистика України*, 2023, №3-4, с. 4-15. URL: https://su-journal.com.ua/index.php/journal/article/view/401/373

еволюції системи (потенціал економіки, розвинений ринок праці, резервні інвестиційні об'єкти тощо), та «набутими», які включають додаткові зусилля для згладжування зовнішніх впливів (грошово-кредитна політика, регуляторна політика, локалізація ланцюгів доданої вартості як реакція на зміни тощо). Відповідно стійка соціально-економічна система – це система, що має потенціал для збереження сталості, гнучкості або впровадження змін у контексті свого відновлення.

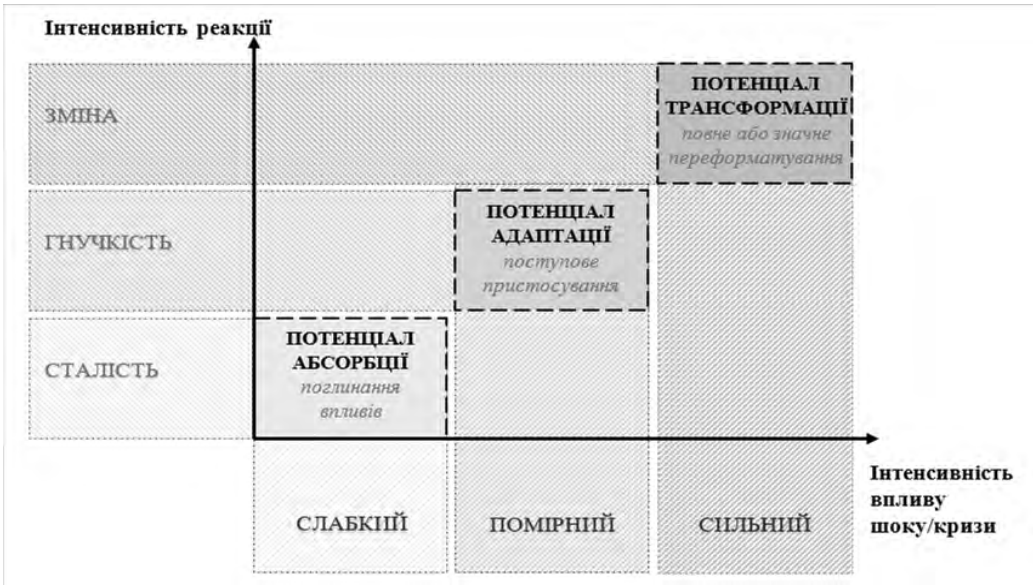


Рис. 1.6. Поєднання потенціалів соціально-економічної системи у контексті забезпечення її стійкості
Джерело: складено за [47], [48]

Орієнтування на проблематику фінансової стійкості набуло поширення в наукових колах в умовах вивчення впливу фінансової кризи 2008 року на різні території, зокрема і громади. Застосування в цьому випадку концепції стійкості було спрямоване на розуміння того, яку роль відіграють органи місцевого самоврядування в

[47] Там само.
[48] Béné, C ., Frankenberger, T ., & Nelson, S . Design, Monitoring and Evaluation of Resilience Interventions: Conceptual and Empirical Considerations. Institute of Development Studies. IDS Working Paper, 2015, is. 459. URL: https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Design_Monitoring_and_Evaluation_of_Resilience_Interventions_Conceptual_and_Empirical_Considerations/26445682?file=48094081

адаптації територіальних громад до фінансових потрясінь, а також, як зауважує К. Шоу, для «усвідомлення різниці між стійкими громадами та стійкими органами місцевого самоврядування»[49].

Термін «фінансова стійкість територіальної громади» є однією зі складових стійкості територіальної громади і, по суті, чинником збереження її фінансового добробуту[50]. Значну увагу цьому питанню приділяють дослідники Світового Банку, виділяючи у системі стійкості до катастроф фінансову, соціальну та фізичну стійкість (рис. 1.7).

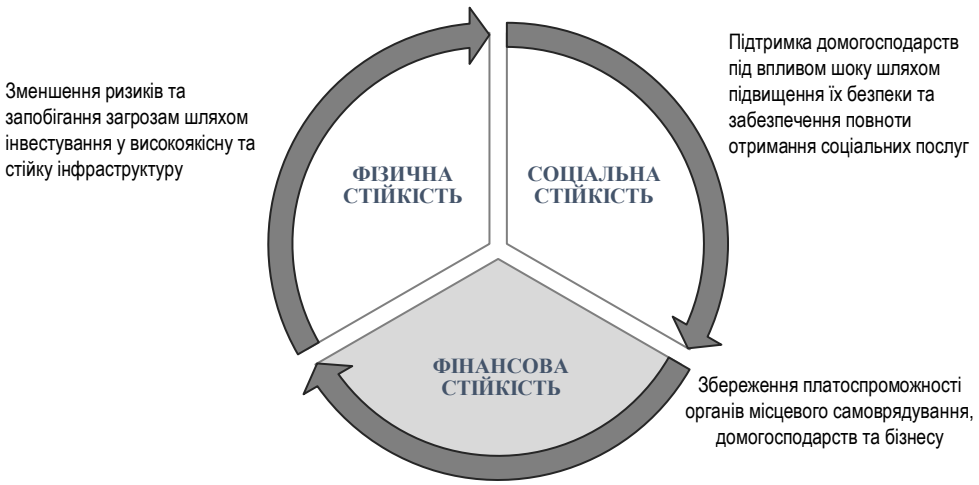


Рис. 1.7. Елементи стійкості територіальної громади до катастроф

Джерело: складено за[51].

[49] Shaw, K. The Rise of the Resilient Local Authority? *Local Government Studies*, 2012, 38 (3), pp. 281-300. URL: https://www.researchgate.net/publication/233272093_The_Rise_of_the_Resilient_Local_Authority

[50] Russell, R., Kutin, J., & Marriner, T. Financial capability research in Australia. RMIT University, School of Economics, *Finance & Marceting*, 2020. Issue March, 86 p. URL: https://research-repository.rmit.edu.au/articles/report/Financial_capability_research_in_Australia/27398556

[51] Mahul, O., Signer, B. L., Hamada, H., Gamper, C. D., Xu, R. & Himmelfarb, A. Boosting Financial Resilience to Disaster Shocks: Good Practices and New Frontiers. World Bank Technical Contribution to the 2019 G20 Finance Ministers' and Central Bank Governors' Meeting. Washington, D.C.: World Bank Group. 2019. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/239311559902020973/pdf/

Вони наголошують на дуальності взаємозв'язків між цими поняттями: фінансові рішення, які орган місцевого самоврядування приймає з огляду на наявні ризики та загрози, мінімізують імовірність виникнення нових загроз і посилюють соціальну і фізичну стійкості території, з другого боку, інвестиції у фізичну та соціальну стійкості доповнюють та зміцнюють фінансову стійкість[52].

Науковці наголошують на багатогранній природі фінансової стійкості, адже це поняття охоплює не лише реакцію на шок, а й відновлення після нього та адаптацію до нових обставин. Тому, окрім використання інструментів кризового менеджменту як відповіді на шок, забезпечення фінансової стійкості є також результатом проактивних заходів, що спрямовані на попередження потенційних ризиків та посилення слабких місць[53], [54], [55], [56].

Попри концентрацію уваги у дослідженні фінансової стійкості на збереженні стабільності, здатності до гнучкості та трансформації фінансової системи громади в умовах шоку / кризи, аналіз наукових пошуків у цій сфері свідчить про широту проблематики. Це чітко прослідковується при порівнянні підходів до трактування фінансової стійкості територіальної громади, фінансової стійкості місцевого бюджету та органу місцевого самоврядування (табл. 1.1).

---

[52] Mahul, O., Signer, B. L., Hamada, H., Gamper, C. D., Xu, R. & Himmelfarb, A. Boosting Financial Resilience to Disaster Shocks: Good Practices and New Frontiers. World Bank Technical Contribution to the 2019 G20 Finance Ministers' and Central Bank Governors' Meeting. Washington, D.C.: World Bank Group. 2019.

[53] Linnenluecke, M. K. Resilience in business and management research: a review of influential publications and a research agenda. *International Journal of Management Review*, 2017, 19 (1), 4-30. DOI:10.1111/ijmr.12076

[54] Upadhaya, B., Wijethilake, C., Adhikari P., Jayasinghe K. & Arun T. COVID-19 policy responses: reflections on governmental financial resilience in South Asia. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 2020, 32(5), 825-836. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0130

[55] Boin, A. & Lodge, M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 2016, 94 (2), 289-298. https://doi.org/10.1111/padm.12264

[56] Steccolini, I., Jones, M. & Saliterer, I. Governmental Financial Resilience: International Perspectives on How Local Governments Face Austerity. *Public Policy and Governance*, 2017, 27, Emerald, UK. URL: https://books.emeraldinsight.com/resources/pdfs/chapters/9781838679279-TYPE23-NR2.pdf

Таблиця 1.1. Декомпозиція наукових підходів до розуміння сутності поняття «фінансова стійкість територіальної громади»

Автор/джерело	Зміст
Фінансова стійкість місцевого бюджету	
Старостенко Н.[57], 2006	Фінансова стійкість місцевого бюджету – це здатність органів місцевого самоврядування акумулювати обсяг доходів, достатній для покриття їх видатків і забезпечення збалансованості бюджету протягом бюджетного року.
Коритько Т.[58], 2008	Фінансова стійкість місцевого бюджету – це стан доходів і видатків бюджету, їх структура і динаміка, які забезпечують органам місцевої влади можливість повного, своєчасного і незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань, сприяють збалансованому розвитку економіки і соціальної сфери.
Люта О. та інші [59], 2012	Фінансова стійкість місцевого бюджету є таким його станом, при якому забезпечуються нормальне функціонування суб'єкта місцевої влади, реалізація всіх закріплених за ним повноважень на основі повного та своєчасного фінансування передбачених в бюджеті витрат, включаючи погашення та обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргів.
І. Микитюк[60], 2013	Фінансова стійкість місцевого бюджету відображає стан сукупності грошових фондів, коли місцевий орган влади може стабільно розвиватися, забезпечуючи свою фінансову безпеку в умовах додаткового рівня ризику.
Лисяк Л., Кушнір А.[61], 2019	Фінансова стійкість місцевих бюджетів – це стан місцевих бюджетів, яких характеризується платоспроможністю, збалансованістю та самостійністю місцевого самоврядування, а також є необхідною умовою для забезпечення соціально-

[57] Старостенко Н. В. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 7. С. 38-47.

[58] Коритько Т. Ю. Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів. *Економічний простір*. 2008. № 12 (1). С. 140-145.

[59] Люта О. В., Боярко І. М., Пігуль Н. Г. Удосконалення методів оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 9 (135). С. 194-201.

[60] Микитюк І. Фінансова стійкість та безпека місцевого бюджету. *Вісник КНТЕУ*. 2013, №1, с. 86.

[61] Лисяк Л., Кушнір А. Фінансова стійкість місцевих бюджетів: теоретичний аспект. *Молодий вчений*, 2019, № 1, с. 472-475.

	економічного розвитку територій та підвищення добробуту населення.
Фінансова стійкість місцевого самоврядування	
Крас Л., Доллері Б.[62], 2006	Фінансова стійкість місцевого самоврядування – це його здатність виконувати свої зобов'язання щодо надання послуг населенню на постійній основі, забезпечуючи задовільний фінансовий стан місцевого бюджету як у короткостроковому, так і в довгостроковому періоді. Вона включає в себе не лише можливість отримання достатніх доходів, а й *спосіб виконання* дохідних та видаткових зобов'язань.
Шик А. [63], 2006	Фінансову стійкість місцевого самоврядування слід розглядати через такі складові: платоспроможність (здатність органів влади сплачувати свої фінансові зобов'язання); зростання (проведення стимулюючої фіскальної політики для економічного зростання); стабільність (спроможність місцевого самоврядування виконувати майбутні зобов'язання з існуючим податковим тягарем); справедливість (здатність уряду платити поточні зобов'язання, не змінюючи витрати на майбутні періоди).
Фінансова стійкість територіальної громади	
Пітюлич М. та ін.[64], 2023	Фінансова стійкість територіальних громад відображає їх здатність ефективно управляти своїми фінансовими ресурсами, забезпечувати сталі надходження до бюджету та виконувати свої соціальні та економічні функції.
Возняк Г. та ін.[65], 2019	Фінансова стійкість територіальних громад вимагає комплексного підходу, що включає ефективне фінансове планування, розроблення й імплементацію стратегічних проєктів, розвиток економічного потенціалу і залучення інвестицій, контроль й аудит

[62] Dollery B. and Crase L. A Comparative Perspective on Financial Sustainability in Australian Local Government, Centre for Local Government. School of Economics, University of New England, Working Paper Series, 2006. P. 01-2006.

[63] Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, OECD Journal on Budgeting, OECD Publishing, 2006. Vol. 5(1). P. 107-126.

[64] Пітюлич М., Крупка А., Мінкович В., Чакій О. Детермінанти розвитку та їх вплив на фінансову стійкість територіальних громад. *Регіональна економіка*, 2023, № 1, с. 34-44.

[65] Voznyak H., Panukhnyk O., Khymych H., Popadynets N. Development of regional economic systems under the impact of financial decentralization: display, challenges and new opportunities. Advances in Economics, Business and Management Research. Proceedings of the 7th International Conference on Modeling, Development and Strategic Management of Economic System (MDSMES 2019). 2019. P. 121-126. DOI:https://doi.org/10.2991/mdsmes-19.2019.24

	фінансових операцій, партнерство з державними і міжнародними організаціями та активну участь громадян у бюджетному процесі. Ці заходи допомагають забезпечити фінансову стійкість територіальних громад і сприяють їхньому розвитку і процвітанню.
Камінська І.[66], 2008	Фінансова стійкість території – це її здатність стабільно за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів забезпечувати розвиток у довгостроковій перспективі, тобто бути платоспроможним за умови дотримання такого співвідношення між власними та позиковими фінансовими ресурсами, при якому за рахунок власних засобів вирішуються давні та нові проблеми у забезпеченні розвитку.

Джерело: на основі опрацювання наукової літератури

Аналізуючи трактування понять, прослідковується їх взаємозалежність та ієрархія. Якщо фінансова стійкість місцевого бюджету розглядається як стан бюджету територіальної громади та здатність органу місцевого самоврядування забезпечити його збалансованість, то поняття «фінансова стійкість органу місцевого самоврядування» охоплює попереднє та визначається як здатність органу самоврядування виконувати свої функції.

Відповідно під фінансовою стійкістю територіальної громади слід розуміти її здатність стабільно управляти фінансовими ресурсами і забезпечувати надання суспільних послуг мешканцям в умовах фінансово-економічних потрясінь, адаптуватися до змін, трансформуватися під впливом зовнішніх факторів за рахунок інновацій, зміни поведінки та підходів до управління і використання акумульованого ресурсного потенціалу внаслідок набуття нових фінансових знань та досвіду.

Іншими словами, стійкість громад розуміємо як здатність реагувати і адаптуватись до змін, повертатись у стан рівноваги та підтримувати постійне функціонування після кризових ситуацій. Схильні думати, що під фінансовою стійкістю громад можна розглядати такий стан, за якого їх фінансова система здатна адаптуватися до кризи, а також протистояти зовнішнім збуренням (шокам) чи справлятися з різними загрозами. Це дозволить органам

[66] Камінська І.М. Діагностика фінансової стійкості регіонів України. *Економічні науки: збірник наукових праць*. Луцьк, 2008. Випуск 5(20). Ч. 1. С. 168-182.

місцевого самоврядування зберегти безперервність виробничих процесів та бути фінансово спроможними виконувати власні і делеговані повноваження.

Узагальнюючи існуючі наукові підходи[67],[68] стосовно того, які саме чинники лежать в основі фінансової стійкості, відмітимо, що фінансова стійкість територіальних громад, на нашу думку, визначається такими детермінантами (рис. 1.8):

Рис. 1.8. Концептуалізація фінансової стійкості територіальної громади

Джерело: складено авторами

- *акумульованим ресурсним потенціалом громади* – охоплює потенціал економічної та фінансової систем громади, системи

[67] Hamid F. S., Loke Y. J. & Chin P. N. Determinants of financial resilience: insights from an emerging economy. *Journal of Social and Economic Development*. 2023 Mar 3 : 1–21. doi:10.1007/s40847-023-00239-y

[68] Salignac F., Marjolin A., Reeve R. & Muir K. Conceptualizing and Measuring Financial Resilience: A Multidimensional Framework. *Social Indicators Research*, August 2019. DOI:10.1007/s11205-019-02100-4

місцевого самоврядування, людського розвитку, соціальної та екологічної систем;

- *фінансовою інклюзією* – доступом до фінансового інструментарію для його використання з метою досягнення довгострокового економічного зростання громади.

Орієнтуючись на економічну перспективу розвитку, Саліньяк Ф. та інші у своєму дослідженні доводять: фінансова інклюзія є каталізатором економічного розвитку території, адже адміністративно-територіальні формування з низьким рівнем фінансової інклюзії здебільшого характеризуються вищим рівнем бідності, більшою нерівністю доходів та низькими показниками економічного зростання[69]. Аналогічною є думка Матковського А. та інших[70], які наголошують, що вищий рівень фінансової інклюзії стимулює поширення інновацій, залучення інвестицій та мобілізацію заощаджень – а це один з ключових чинників підвищення фінансової стійкості громади. Колектив дослідників взаємозв'язку між фінансовою стійкістю та фінансовою доступністю дійшли висновку, що забезпечена фінансова доступність корелює з меншою фінансовою вразливістю[71].

Важливо зауважити, що суб'єктами забезпечення фінансової стійкості територіальної громади є не лише органи місцевого самоврядування, а й представники підприємницького сектору та місцеве населення. Рівень інклюзії кожного з суб'єктів економіки громади до фінансових послуг і продуктів безпосередньо впливає на стійкість громади з позиції ролі цих суб'єктів як елементів системи «територіальна громада» та, що важливо, з позиції учасників здійснення місцевого самоврядування. Тому фінансова інклюзія кожного члена громади забезпечує більші можливості передовсім для залучення фінансових ресурсів у громаду;

- *фінансова грамотність та поведінка* – важливо розуміти, що в основі концепції фінансової стійкості територіальної громади – здатність людей оцінювати і використовувати внутрішні

[69] Там само.

[70] Matkovskyi A., Skryl V., Shtanko R. Financial inclusion of the region: analysis of the state and ways of ensuring. *Економіка і регіон*. Полтава: ПНТУ, 2019. Т. 4 (75). С. 61-74. doi:https://doi.org/10.26906/EiR.2019.4(75).1818

[71] Belayeth Hussain AHM, Endut N, Das S, Chowdhury MTA, Haque N, Sultana S, Ahmed KJ. Does financial inclusion increase financial resilience? Evidence from Bangladesh Development in Practice. 2019; 29 (6): 798-807. doi:10.1080/09614524.2019.1607256

ресурси під час кризової ситуації. Тому роль фінансової грамотності та поведінки суб'єктів економіки для збереження фінансової стійкості є очевидною.

Вища фінансова грамотність є чинником інтенсифікації використання фінансових продуктів та послуг, а також збільшення заощаджень, запозичень, більш ефективної поведінки щодо управління ризиками (що пов'язано зі страхуванням життя і здоров'я, готовністю до надзвичайних ситуацій)[72], кращим фінансовим плануванням і прогнозуванням[73].

Важливу роль для збереження стійкості громади відіграє і її соціальний капітал. Згідно з думкою Фукуями Ф., соціальний капітал – це «визначений потенціал суспільства або його частини, що виникає як результат довіри між його членами». З цього випливає, що соціальний капітал є формою «матеріалізованої довіри» [74], а соціальні групи, які його втілюють, володіють деякий «радіусом довіри». Розвинений соціальний капітал результується у різного роду об'єднаннях і громадських організаціях, тобто в громадській активності, розвитку волонтерства, неформальній співпраці.

Таким чином, фінансова стійкість територіальної громади залежить не лише від ресурсного потенціалу, а й поведінкових чинників і системи зв'язків, які обмежують або, навпаки, розширюють сценарії реагування на шок. Важливим чинником забезпечення стійкості громад як адміністративно-територіальних формувань місцевого рівня є суб'єкти вищого рівня у системі публічного управління, які можуть бути як каталізаторами посилення стійкості громади, так і тими, хто стимулює її послаблення. Як зазначено вище, дослідження стійкості територіальної громади вимагає не її розгляду ізольовано, але з урахуванням постійної взаємодії з іншими системами. Громади не розвиваються у закритому просторі, а

[72] Kass-Hanna, J., Lyons, A. C., & Liu, F. Building financial resilience through financial and digital literacy in South Asia and Sub-Saharan Africa. *Emerging Markets Review*, 2021. doi:10.1016/j.ememar.2021.100846

[73] Lusardi A, Hasler A, Yakoboski PJ. Building up financial literacy and financial resilience. *Mind Soc*. 2021; 20 (2):181-187. doi: 10.1007/s11299-020-00246-0

[74] Ткаченко В. Роль соціального капіталу в розвитку територіальних громад. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*, 5 (19), 2013. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7878/2/Tkachenko_214_222.pdf

«живуть», використовуючи залучені ззовні ресурси, формуючи так званий «міський метаболізм» (urban metabolism).

Можна погодитись із твердженням Койл Г. та Феррі Л., які звертають увагу на ієрархію в системі публічного управління і місце у ній громад: органи влади нижчого рівня (органи самоврядування територіальних громад) володіють меншими активами і характеризуються меншими резервами ніж органи управління вищих рівнів (регіональна, державна влада) та характеризуються високою залежністю від вищих рівнів у системі управління. «Це залишає місцевій владі дуже невеликий контроль, оскільки більша частина контролю належить центральному уряду»[75].

Залежність від місця у системі прослідковується у розгляді проблематики фінансової стійкості практиками. Європейська Комісія, до прикладу, спрямовує адміністративно-територіальні утворення нижчих рівнів формувати плани відновлення або посилення стійкості (у т.ч. і фінансової стійкості) на основі шести «стовпів»: «зеленого переходу»; цифрової трансформації; сталого «розумного» зростання; соціальної і територіальної згуртованості; соціальної, економічної та стійкості у системі охорони здоров'я; політики, що спрямована на освіту і розвиток навичок наступних поколінь[76]. Відтак розвиток територіальних громад у країнах ЄС чітко підпорядковується низці стратегічних орієнтирів, досягнення яких спрямоване на покращення інфраструктурної, соціальної та фінансової стійкості цих суб'єктів. Тому підтримка фінансової стійкості громад у ЄС в умовах шоків (Covid-19, зміна клімату) має чіткий вектор руху і передумови її досягнення.

В умовах війни проблематика збереження фінансової стійкості територіальних громад зазнає суттєвих змін з огляду на особливості зовнішніх впливів та чинників, які їх зумовили. Зміна клімату характеризується поступовістю прояву, надзвичайні природні явища є здебільшого прогнозованими та мають короткий часовий проміжок дії, навіть пандемія Covid-19 характеризувалася певними

[75] Coyle H., Ferry L. Financial resilience! A comparative study of three lower tier authorities in England. *Financial Accountability & Management*, 2022, vol. 38, Issue 4 p. 686-702. https://doi.org/10.1111/faam.12344

[76] Echave C. Territorial resilience: pillars for a holistic approach of resilience for land use planning. Euro-Mediterranean Economists Association. 2022. URL: https://south.euneighbours.eu/wp-content/uploads/2022/07/EMEA_PP_Territorial_Resilience-1.pdf

закономірностями, які можна було прорахувати. Натомість військове вторгнення є порівняно непередбачуваним, має змінний характер дій та непрогнозованість розвитку, оскільки залежить від великої кількості чинників. Тому збереження стійкості в таких умовах, по суті, є непорівнянним для органів місцевого самоврядування країн, які стикнулися з війною на своїй територій. Крім того, фінансова стійкість держави в таких умовах не є запорукою вищого рівня стійкості громад, а їх спроможність протистояти потрясінням значно відрізняється залежно від розміру та потужності економіки. Відповідно причини збереження стійкості одними громадами та її втрати іншими лежать у площині «вихідних умов» розвитку економіки[77], [78].

Звісно, що на сьогодні найбільша загроза фінансовій стійкості як країні загалом, так і територіальних громад зокрема – це збройна агресія росії, а тому визначення реальних та потенційних загроз, їх оцінка та аналіз, а відтак і напрацювання механізмів їх нівелювання та усунення є важливо проблемою сьогодення, яка потребує чимало зусиль як державних, так і місцевих органів влади та місцевого самоврядування.

Водночас, можна стверджувати, що територіальні громади в умовах війни стали ключовою ланкою забезпечення стійкості та соціальної стабільності для тилових регіонів і каталізатором процесів стабілізації ситуації для звільнених територій. За цей час в суспільстві сформувалось чітке розуміння того, що всі громади опинились у різному безпековому та соціально-економічному становищі, в залежності від наближення до лінії бойових дій, а, отже, і ризики порушення стійкості для прифронтових, тилових, опорних і громад, де відновлено контроль держави Україна теж різні, і підходи до управління розвитком територій та забезпечення їх стійкості теж різняться.

В умовах війни, попри те, що різні громади демонструють різну здатність і можливість забезпечувати фінансову стійкість, успішність реформи децентралізації довела свою доцільність та необхідність її завершення в повоєнній розбудові. Органи місцевого

[77] Martin, R. Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 2012, 12(1), 1-32. https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019

[78] Webber, D., Healy, A., & Bristow, G. Regional growth paths and resilience: *A European analysis. Economic Geography*, 2018, 94(4), 355-375. https://doi.org/10.1080/00130095.2017.1419057

самоврядування в міру своїх можливостей виконують свої повноваження, враховуючи специфіку воєнного стану. В цілях забезпечення фінансової стійкості громад, незалежно від територіального розташування, доречно працювати над ідентифікацією фінансових ризиків, визначати пріоритети реагування на них, розробляти превентивні заходи для попередження кризових ситуацій.

1.3. Концептуальні засади формування фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності

Війна росії проти України, активна фаза якої триває вже третій рік поспіль, негативно вплинула на життєздатність та поступ територіальних громад, призвівши до: руйнування інфраструктури (від житлових будинків, доріг до об'єктів критичної інфраструктури), посилення міграційних процесів (від втрати мешканців громад, де ідуть бойові дії до «припливу» внутрішньо переміщених осіб в тилових громадах), зміни структури економіки, погіршення можливостей формування фінансових ресурсів, а, отже, і гарантування якісних публічних послуг мешканцям, погіршення фінансового стану суб'єктів господарювання, посилення асиметрій за рівнем фінансової спроможності і т. д.

Війна, також, обумовила суттєві зміни в системі публічних фінансів: практично «занулила» досягнення фіскальної консолідації (державний борг у 2021 році складав 49% ВВП, на кінець 2024 р. – 92% ВВП[79]); призвела до значного збільшення видатків державного бюджету, в основному, через зростання витрат на оборону (з 58% ВВП у 2022 році до 64,2% ВВП у 2024 р.[80]); «посприяла» скороченню реальних обсягів фінансування освіти та охорони здоров'я, видатків на соціальний захист і забезпечення в 2024 р. (знизилися до

[79] Державний борг України сягнув 92% ВВП – оцінка Forbes. URL: https://forbes.ua/news/derzhavniy-borg-ukraini-syagnuv-92-vvp-otsinka-forbes-09012025-26148

[80] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

довоєнного рівня – 6,8% ВВП[81]). Через війну, фінансова система України, на жаль, опинилась перед особливими загрозами та викликами. Швидкі зміни, миттєва адаптація, нова філософія партнерства, відшукування можливостей розширення фіскального простору – сучасні маркери формування та реалізації адаптивної фінансової політики.

Зрозуміло, що такі тенденції породжують негативні наслідки війни в фінансово-економічній системі територіальних громад, посилюють ризики їх економічного відновлення / зростання. Окрім того, нестабільність, обумовлена дією зовнішніх та внутрішніх чинників, попри негативні зміни і обмеження можливостей розвитку, порушила *фінансову стійкість громад*, яка слугує одночасним «вимірником» спроможності фінансової системи виконувати свої функції, забезпечувати оптимальний розподіл ресурсів і нормальний перебіг економічних процесів під впливом макроекономічних шоків і ризиків ендогенного середовища.

Зважаючи на викладене вище є сенс вести мову про забезпечення економічного зростання громад в умовах нестабільності, покладаючись на їх здатність вистояти та адаптуватися до змін. А це не що інше як стійкість, яку в науковій літературі трактують як існування, розвиток і залучення ресурсів громади її членами для процвітання у середовищі, яке характеризується змінами, невизначеністю, непередбачуваністю та несподіванкою[82], або як колективні зусилля, що спрямовані на покращення реагування і відновлення громади у відповідь на кризу[83]. В основі розуміння стійкості, вимірювання і, як наслідок, пошуку шляхів підвищення – характеристика самої спільноти. До основних елементів забезпечення стійкості громад часто відносять: ресурси, здатність адаптуватися, спроможність поглинати збурення, спричинені кризами[84]; спроможність до економічного розвитку,

---

[81] Там само.

[82] Magis, K. (2010). Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability. *Society & Natural Resources*, vol. 23, pp. 401-416. https://doi.org/10.1080/08941920903305674.

[83] Pfefferbaum, B., Van Horn, R. L. & Pfefferbaum, R. L. (2017). A conceptual framework to enhance community resilience using social capital. Clinical Social Work Journal, 45 (2), pp. 102-110. Retrieved from https://link.springer.com/article/10.1007/s10615-015-0556-z .

[84] Rapaport, C., Hornik-Lurie, T., Cphen, O., Lahad, M., Leykin, D. & Aharonson-Daniel, L. (2018). The relationship between community type and community resilience. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 31, pp. 470-477. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.05.020 .

соціальний капітал, компетентності членів громади, інформацію та комунікації[85]. Схильні вважати, що стійкість соціально-економічної системи - це здатність поглинати (абсорбувати) шоки, адаптуватися до змін, трансформуватися в умовах зовнішніх впливів за рахунок, передовсім, внутрішніх механізмів збереження власної ідентичності – функцій, структури та зв'язків.

Варто зазначити, що сьогодні в експертно-науковому середовищі побутує думка про те, що надто складно вести мову про вибудовування оптимістичних (чи песимістичних) сценаріїв відновлення чи розвитку територій, навіть про короткострокове прогнозування в силу надмірної невизначеності. Війна триває – невизначеність і виклики і далі залишаються, а це значить, що планування чи прогнозування розвитку ускладнене. Немає впевненості щодо чітких термінів реалізації цілей чи заходів, адже висока невизначеність, як наслідок – «недосягнення запланованих цілей вчасно».

Разом з тим, ми є свідками того, що територіальні громади (завдяки успішно проведеній реформі децентралізації) в умовах війни стали ключовою ланкою забезпечення стійкості та соціальної стабільності для тилових регіонів і каталізатором процесів стабілізації ситуації для звільнених територій. Попри безпекові виклики, територіальні громади (де дозволять умови) демонструють неабияку стійкість, адаптивність, планують стратегії повоєнного відновлення та відшукують рішення стабілізації власної економіки.

Ще один важливий момент, який не можна обійти увагою, обговорюючи порушену проблематику – євроінтеграційні прагнення України. Статус кандидата до членства в ЄС потребує синхронізації цілої низки стратегічних і обізнаність громад з технологіями формування та реалізації місцевих політик (а стосується це і політики МЕР, і фінансової, бюджетної, соціальної), що дасть змогу не лише залучати європейські інвестиції у відбудову та розвиток територій, але і пришвидшить процеси вступу до Європейського Союзу. При цьому попри такі маркери вибудовування візії поступу громад як ефективне публічне інвестування, суспільна згуртованість, розбудова циркулярної економіки та зеленого переходу/відновлення,

[85] Voznyak H., Mulska O., Kloba T., Kloba L. (2021). Assessing and strengthening budgetary security of regions and their amalgamated hromada in an unstable economy: A case for Ukraine. *Public and Municipal Finance*, 2021, 10(1), 138-150. DOI:10.21511/pmf.10(1).2021.11

неієрархічне мережеве управління (в науці ще іменується як багаторівневе врядування) стає ключовою технологією вироблення місцевих політик та генерування управлінських рішень.

Отже, на часі відшукування дієвих механізмів відновлення та забезпечення економічного зростання громад. Зважаючи на стійкий характер диференціації рівнів розвитку територіальних громад України, саме фінансова політика здатна стати однією з важливих складових регулювання та інструментом управління економічними і соціальними процесами. Тобто, з одного боку, посилюється роль фінансової політики як сукупності інструментів регулювання соціально-економічних процесів, здатних покращувати добробут та задовольняти інтереси мешканців, з іншого – актуалізуються питання коригування (модернізації) фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах надмірної невизначеності / нестабільності. Чому? Бо адаптивна фінансова політика громад:

1. дозволить стабілізувати соціально-економічну ситуацію, а відтак і закласти основи для сталого зростання територіальних громад;
2. сприятиме покращенню мобілізації ресурсів та стимулюванню економічної активності;
3. посилить фінансову автономію місцевого самоврядування (в тому числі через вдосконалення механізму бюджетного вирівнювання, підвищення ефективності управління комунальним майном, активізацію громадськості у фінансовому плануванні та прийнятті рішень);
4. дасть змогу покращити інвестиційні можливості громад (через ефективне управління місцевим боргом);
5. сприятиме реалізації європейського курсу через запровадження виваженої фіскально-бюджетної політики (підвищення ефективності видатків, податкового і митного адміністрування, удосконалення структури податків та пільг) тощо.

Іншими словами, питання формування та реалізація дієвої, адаптивної фінансової політики є критично важливими для відновлення/забезпечення економічного зростання територіальних громад як у воєнний, так і у післявоєнний період, а порушена проблематика потребує подальшого обговорення. Вирішення окреслених проблем потребує розкриття теоретичних засад

фінансової політики територіальних громад та її впливу на формування і використання фінансових ресурсів в цілях забезпечення стійкого поступу.

Огляд наукової літератури виразно демонструє відсутність єдиного теоретико-методологічного підходу до розуміння сутності фінансової політики на локальному рівні функціонування економічної системи. Побутує усталена думка, що фінансову політику доречно розглядати з двох позицій: мікро і макро рівнів. У першому випадку фінансову політику розглядають як стратегію і тактику управління корпоративними фінансами. Якщо ж фінансову політику розглядають на макрорівні, то більшість науковців визначають її як комплекс дій і заходів, що здійснює держава у сфері фінансової діяльності з метою розв'язання певних завдань та досягнення поставлених цілей[86].

Сучасні вітчизняні дослідники фінансову політику розглядають як складову частину фінансової науки, специфікою якої є її прикладний характер та імперативні засоби розвитку і є сферою відносин, пов'язаних з імперативним перерозподілом частини вартості чистого продукту суспільства, створенням і використанням на основі цього фондів грошових ресурсів держави та її органів[87]. В цьому контексті фінансову політику відносять до сфери державного управління фінансовими відносинами в країні, а це означає, що виходячи з функцій управління, фінансова політика характеризується як теоретично, так і науково обґрунтованою системою планування, організації, регулювання й контролю фінансових відносин у процесі формування, раціонального розподілу між соціальними групами населення, галузями економіки і регіонами країни, і ефективного використання централізованих грошових фондів держави чи її органів з метою вирішення поставлених задач[88].

Схожу позицію щодо розуміння суті фінансової політики на макро рівні поділяє відомий вчений І. Лютий, який визначає її як складову соціально-економічної політики держави, яка на основі

---

[86] Фінанси. Бюджет. Податки. Національна та міжнародна термінологія : наук. енцикл. вид. : у 3 т. Т. 2 / за ред. Т. І. Єфименко. Київ, 2010. 647 с.

[87] Юхименко П. І. Сучасні тенденції та стратегія фінансової політики України. Фінанси України. 2005. №10. С. 101-111; Лазебник, Л. Л. Щодо теорії фінансової політики: дослідження в координатах організаційно-економічних відносин. Актуальні проблеми економіки. 2006. № 9. С.51-65.

[88] Кубах Т.Г. Сутність фінансової безпеки як складової економічної безпеки держави. Вісник Української академії банківської справи. 2007. № 2. С.46-51.

чинної законодавчо-нормативної бази використовує інститути фінансової системи для оптимального перерозподілу ВВП між галузями економіки, соціальними групами населення, окремими територіями, що забезпечує висхідну динаміку останньої, необхідні структурні зміни та підвищення добробуту населення[89].

Фінансова політика дуже часто ототожнюється із поняттями «фіскальна та монетарна політика», при чому в західній літературі прийнято фіскальну політику розділяти на податково-бюджетну та монетарну. Таке розмежування у наукових роботах набуло поширення у другій половині XX ст., відображаючи тенденції до інституційного відокремлення міністерства фінансів і центрального банку[90].

У своїх дослідженнях Дж. Хатер ототожнював державну фінансову політику з управлінням фінансовими ризиками держави як своєрідної корпорації, що має активи і зобов'язання, вважаючи найважливішим завданням такої політики визначення оптимального рівня резервів в умовах гнучкого валютного курсу[91].

Слід погодитися з тими дослідниками, котрі вважають, що фінансова політика – це складова частина економічної політики і є сукупністю інструментів, заходів (розподільчих і перерозподільних) та методів реалізації, які держава здійснює через фінансову систему з метою забезпечення економічного і соціального розвитку. При цьому держава володіє різноманітними методами та формами, інструментами і важелями фінансового впливу, які дають можливість вирішувати поставлені завдання з різними затратами і наслідками. Цілі фінансової політики випливають із потреб економічного розвитку і досягнення високого рівня індивідуального й суспільного добробуту[92]. Інакше кажучи, якщо поділяти такий підхід, то фінансову

---

[89] Лютий І.О. Фінансова політика: сучасні виклики та суперечності реалізації в Україні. Фінанси України. 2020. №5. С. 50-62

[90] Зимовець В.В. Державна фінансова політика економічного розвитку : монографія / В. Зимовець ; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув.К., 2010.356 с.

[91] Huther J. An Integrated Approach to Government Financial Policy. New Zealand Treasury. Working Paper. 1999. №08. Juny. URL: https://www.treasury.govt.nz/publications/wp/integrated-approach-government-financial-policy-wp-99-08

[92] Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Льовочкін; ред. В.М. Федосов; Мін-во освіти і науки України.- К.: КНЕУ, 2002. С.30; Мисак С.О. Фінансова політика / С.Мисак. К., 2002. С.5.

політику доцільно розглядати як підсистему економічної політики держави (від ефективності функціонування якої залежить її ресурсне наповнення), яка здійснюється у відповідності до цілей її розвитку і являє собою систему планування, організації, контролю за фінансовими відносинами у процесі формування, раціонального розподілу і ефективного використання фінансових ресурсів з метою виконання державою своїх функцій.

Виходячи з такої логіки міркувань слідує, що вектором фінансової політики є забезпечення економічного зростання в країні через механізми фінансового впливу на попит і пропозицію, на споживання, заощадження та інвестиції, тобто фінансова політика завжди має чітке спрямування, а її реалізація, в переважній більшості, пов'язана із знаходженням компромісу між потребами і можливостями, причому ні одні, ні другі не можуть слугувати домінантою фінансової політики.

Узагальнюючи наукові розвідки, доходимо висновку, що фінансова наука, визначаючи фінансову політику на макро рівні сформувала кілька напрямів до розуміння сутності даного поняття:
а) сфера діяльності законодавчої і виконавчої влади в частині ухвалення рішень щодо управління фінансовими ресурсами;
б) сукупність заходів, цілей та методів для досягнення цілей соціально-економічного розвитку держави.

Суб'єктами фінансової політики на макро рівні є органи державної влади, рішення та дії яких впливають на всю сукупність фінансових відносин, включаючи взаємодію державних і приватних фінансів через фінансовий ринок. Розподіл компетенцій та сфер відповідальності між такими органами є важливим для забезпечення результативності державної фінансової політики. Тобто має місце інституційна моносуб'єктність державної фінансової політики»[93]. Інакше кажучи, суб'єктами формування фінансової політики є держава в особі міністерства фінансів і центрального банку, а суб'єктами реалізації – фінансові органи (департаменти та управління). Розкриваючи теоретичні аспекти фінансової політики, доречно згадати, що формування політики – це визначення пріоритетів, виявлення специфічних проблем та обмежень, розробка

[93] Зимовець В.В. Державна фінансова політика економічного розвитку : монографія / В. Зимовець ; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув.К., 2010. С.40

економічної перспективи, дотримання ключових принципів[94]. Призначення її – забезпечити досягнення цілей соціально-економічного розвитку держави. А це значить, що стратегічні цілі фінансової політики базуються на пріоритетах стратегії соціально-економічного розвитку держави.

Як вже йшлося вище, поняття «фінансова політика забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах невизначеності / нестабільності» не є усталеним терміном в науково-методичній літературі, однак в цілях даного дослідження викликає певний науковий інтерес, окрім того, оскільки у фокусі уваги проблеми формування та реалізації такої політики, то природньо постає питання: чи можна викладені вище висновки і узагальнення «перенести / спроектувати» на локальний рівень? Зважаючи на функціонування різних типів громад в Україні, наприклад, за безпековим чинником, чи повинна бути уніфікованою фінансова політика? Якщо ні, то в чому є сенс відшукувати відмінності? Тобто, на часі питання, пов'язані із переосмисленням закономірностей впливу інструментів фінансової політики на відновлення/забезпечення економічного зростання, а також відшукування наукових рішень щодо адекватної відповіді на суспільні виклики. Практична реалізація стратегічних прагнень територіальних громад України до відновлення/забезпечення сталого економічного зростання як під час війни, так і після, обумовлює потребу обґрунтування методології дослідження фінансової політики в умовах нестабільності.

Основою пізнання завжди є тісна діалектична єдність та взаємозумовленість теоретичного та емпіричного знання. Так, теоретичний рівень пізнання спрямований на вивчення причини, зв'язків, залежностей, що дозволяють встановити поведінку об'єкта, визначити його структуру, характеристику на основі розроблених наукою принципів і методів пізнання. Досягнення очікуваного результату (науково-дослідницької мети) залежить від вихідної теоретичної позиції, наукового підходу до постановки проблеми та визначення вектора наукового пошуку. З методологічної точки зору даний рівень належить до вищого рівня наукового пізнання, позаяк

[94] Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ : [монографія] / Г.В. Возняк ; НАН України: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України», 2016. С.55.

розкриває та обґрунтовує більш глибинні сторони об'єкта дослідження.

Обґрунтовуючи теоретико-методологічні основи фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад (ФПЗЕЗТГ), схильні вважати, що: а) неможливо буквально «перенести» наукові висновки та узагальнення щодо державної фінансової політики на локальний рівень; б) ФПЗЕЗТГ є категорією надбудови, оскільки обумовлюється, з одного боку, фінансовими відносинами, економічним базисом (до такого відносимо фінанси як економічну категорію), з іншого – політика і економічне зростання територіальних громад становить надбудову. Фінансові відносини визначають її зміст та є основою фінансової політики; в) потрібно погодитися з думкою, що, на відміну від державної фінансової (моносуб'єктної) політики, формування фінансової політики на місцевому рівні має полісуб'єктний характер[95].

Справа в тому, що реформа децентралізації в Україні, яка паралельно супроводжувалась низкою супутніх змін в податковій та бюджетній сфері, послужили поштовхом до низки позитивних зрушень, в т. ч у практиці планування місцевого економічного розвитку (МЕР), а саме: змінились рівні відповідальності за здійснення власного поступу громад; змінились підходи до управління МЕР (тепер уся діяльність громади «вмонтована» в стратегію, яка розробляється і виконується громадою через проектну діяльність); змінились суб'єкти управління (громади через партнерство, міжмуніципальне управління, агломерації можуть самостійно розширювати сфери впливу, створювати конкурентні переваги, генерувати спільні проекти тощо). А це значить, що фінансовій політиці властива об'єктно-суб'єктна взаємодія. Йдеться про те, що територіальні громади одночасно є і об'єктом, і суб'єктом фінансової політики, беручи участь у процесах як формування, так і реалізації. ОМС, громадянське суспільство, бізнес тепер приймають участь у формуванні фінансової політики, вироблені управлінських рішень, що своєю чергою, сприяє підвищенню ефективності такої політики, бо вони же ж одночасно є і об'єктами впливу такої політики. Тобто суб'єктами фінансової політики відновлення / забезпечення

[95] Фінансова політика місцевого розвитку : монографія / Ю. М. Петрушенко, В. Т. Венцель, А. В. Височина. Суми : Сумський державний університет, 2020. 380 с.

економічного зростання територіальних громад, окрім ОМС та держави, можуть бути всі зацікавлені учасники (стейкголдери) або через участь у фінансуванні МЕР, або управління фінансовими ресурсами, а кінцевою метою такої спільної діяльності є досягнення цілей МЕР.

Залучення громадськості до проектів фінансування місцевого розвитку підвищує економічну ефективність реалізації таких проектів, а, отже, і фінансової політики. Учасницьке фінансування, з одного боку, сприяє залученню фінансових ресурсів від представників різних місцевих спільнот, з іншого – сприяє визначенню пріоритетів розвитку територіальних громад. Тоді природньо постає питання: на боці чиїх інтересів чи на досягнення яких цілей повинна фокусуватись така фінансова політика? Індивідуальних окремих суб'єктів місцевого розвитку чи, наприклад, державних? В будь якому випадку, реформа децентралізації не завершена, питання синхронізації політик місцевого економічного розвитку з відповідними політиками Європейського Союзу та посилення спроможності місцевого самоврядування, а відтак і адаптація фінансової політики до нових викликів і завдань потребує прискіпливої уваги усіх суб'єктів системи багаторівневого урядування. На наше переконання, «черговість» заходів реалізації такої політики повинна бути спрямована на: покращення добробуту мешканців територіальної громади, економічне зростання та розвиток територіальної громади, як наслідок – держави. Полісуб'єтне управління фінансовими ресурсами, посилення партнерства в ланцюжку уряд – ОМС – бізнес – громадянське суспільство є запорукою дієвої фінансової політики забезпечення економічного зростання громад.

Окрім того, фінансова політика громади «існує» в реальних економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними відносинами, тобто це об'єктивне начало. Щодо суб'єктивного, то сутність його розкривається визначенням пріоритетів, напрямів, завдань та механізмів реалізації фінансових відносин на локальному рівні. Єдність суб'єктивного і об'єктивного є складовою фінансової політики та визначає теоретичний зміст фінансової політики відновлення/забезпечення економічного зростання територіальних громад.

Виходячи із таких міркувань, фінансову політику забезпечення / відновлення економічного зростання територіальних громад доцільно розуміти як діяльність ОМС та всіх зацікавлених

сторін, спрямовану на мобілізацію, розподіл і використання фінансових ресурсів задля забезпечення економічного зростання та досягнення стратегічних цілей місцевого економічного розвитку (рис. 1.9).

Процеси формування та реалізації фінансової політики на локальному рівні завжди повинні враховувати (як вже йшлося вище) в першу чергу, інтереси мешканців громади, а вже потім інших суб'єктів політики, до яких насамперед, відносимо органи місцевого самоврядування (як носія інтересів територіальної громади).

Зрозуміло, що зважаючи на полісуб'єктний характер фінансової політики, а також відкритість та прозорість процесів формування та реалізації до них можуть долучатися і стейкхолдери місцевого розвитку.

Даний вид політики, одного боку, є складовою державної фінансової політики, з іншого – стрижнем місцевої економічної політики. Досліджуючи фінансову політику в такому ракурсі, слід зазначити, що дане поняття є інтегрованим, комплексним видом політики, який узагальнює в собі кілька напрямів та розкривається логічним поєднанням таких складових:

а) врахування інтересів суб'єктів місцевої фінансової політики та їх ролі у забезпеченні економічного зростання територіальних громад;

б) визначення напрямів формування та ефективного використання фінансових ресурсів;

в) реалізацію заходів в напрямі досягнення стратегічних цілей місцевого економічного розвитку, попри те, що він (МЕР) піддається впливу внутрішніх та зовнішніх чинників. Цільова спрямованість фінансової політики – забезпечення принципів довгострокового стійкого економічного зростання територіальних громад, серед яких доречно виокремити:

- диверсифікацію економіки через розширення переліку галузей економіки задля зменшення залежності від однієї сфери та підвищення стійкості до криз;
- підтримку малого та середнього бізнесу через створення сприятливих умов для підприємництва, доступ до кредитування, зменшення адміністративного тиску;

Рис. 1.9. Концептуалізація фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад

Джерело: запропоновано автором

- розвиток інфраструктури через залучення інвестицій в транспорт, цифрові технології, енергетичну та комунальну інфраструктуру для покращення умов ведення бізнесу та життя мешканців громад;
- екологічну відповідальність, яку варто посилювати через інтеграцію принципів сталого розвитку, збереження природних ресурсів, впровадження енергоефективних технологій тощо;
- освіту та розвиток людського капіталу. Покращуючи якість освіти, професійної підготовки, перекваліфікації, підвищується конкурентоспроможність робочої сили;
- громадську активність та співпрацю, що проявляється у залученні мешканців до прийняття рішень, підтримці соціальних ініціатив, розвитку місцевого самоврядування;
- впровадження сучасних цифрових технологій у виробництві, адмініструванні послуг та управлінні громадою;
- ефективне використання власних фінансових ресурсів, нарощення податкової бази, боротьба з тіньовою діяльністю, як результат – покращення фінансової самодостатності громади;
- міжмуніципальну співпрацю та партнерство, яке проявляється в обміні досвідом, залученні міжнародних програм підтримки, кооперації з сусідніми громадами задля реалізації спільних проектів та вирішення спільних проблем;

Реалізуючи пріоритети розвитку територіальної громади, фінансова політика об'єднує *стратегічні та тактичні цілі:* стратегічні цілі базуються на пріоритетах стратегії соціально-економічного розвитку громади та слугують умовою задоволення інтересів усіх суб'єктів фінансової системи, а тактичні – покликані забезпечити фінансову стабільність місцевої економіки, її збалансованість, долання викликів кризових явищ, нестабільності тощо. Тактичні цілі фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад досягаються виконанням поточних завдань. Ефективність фінансової політики напряму залежить від належного функціонування та дій її складових (бюджетної, податкової, боргової, інвестиційної). Якщо ми ведемо мову про фінансову політику територіальних громад в сучасних умовах, то, в першу чергу, вона повинна забезпечити стабільність місцевої економіки, бо це передумова економічного зростання. Здатність протистояти сучасним викликам – запорука ефективної фінансової політики та забезпечення економічного зростання.

Зважаючи на полісуб'єктний характер управління фінансовими ресурсами місцевого економічного розвитку, ключовими принципами (окрім збалансованості, законності, системності, ефективності, прозорості) формування та реалізації фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності є[96]: *партисипативності* (передбачає необхідність залучення усіх стейкголдерів до формування і реалізації місцевої фінансової політики та узгодження їх інтересів); *компліментарності* (передбачає взаємодоповнюваність, а не взаємозамінність завдань, держави, територіальної громади та мешканців); *розширеної субсидіарності* (передавання повноважень фінансування місцевого розвитку на більш високий рівень доречне за умови недостатності фінансових ресурсів усіх місцевих стейкголдерів, що створює стимули залучення коштів не лише місцевих бюджетів, а й бізнесу, громадських організацій, домогосподарств і ін.).

Сучасні підходи до формування та реалізації фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності повинні сприяти:

- реалізації внутрішнього потенціалу економічного зростання;
- удосконаленню міжбюджетних відносин (в силу об'єктивних причин, в т. ч. обумовлених війною);
- забезпеченню стабільних доходів місцевих бюджетів через ефективну податкову політику;
- створенню сприятливих умов для малого і середнього бізнесу (бо це рушій змін в громаді) через доступне кредитування, пільги, програми підтримки;
- ефективному управлінню місцевими фінансами через прозоре планування, розподіл та використання фінансових ресурсів;
- відновленню та стійкому розвитку громади через залучення публічних інвестицій, державно-приватне партнерство, екологічні ініціативи, енергоефективні проекти та раціональне використання природніх ресурсів;
- розширенню повноважень органів місцевого самоврядування; зближенню результатів діяльності місцевої економіки до потреб громади і найголовніше – фінансовій прозорості та

[96] Фінансова політика місцевого розвитку : монографія / Ю. М. Петрушенко, В. Т. Венцель, А. В. Височина. Суми : Сумський державний університет, 2020. 380 с.

підзвітності через посилення дієвості механізмів контролю за використанням бюджетних коштів та участі мешканців у процесах прийняття фінансових рішень.

З огляду на існуючі проблеми та виклики, які істотно впливають на процеси розвитку територіальних громад в Україні, кінцевою *метою* фінансової політики визначено – забезпечення стійких темпів зростання місцевої економіки, (економічної стабільності), фінансової самодостатності та підвищення добробуту мешканців через ефективне управління фінансовими ресурсами.

Відповідно до мети, стратегічними цілями фінансової політики повинні бути:

- нарощення фінансового потенціалу громади та раціональний механізм розподілу і використання, з урахуванням інтересів громади та стейкголдерів;
- розширення стабільних джерел мобілізації фінансових ресурсів;
- стійке фінансування місцевого розвитку та посилення контролю за використанням фінансових ресурсів.

Дієвість реалізації фінансової політики забезпечення економічного зростання повинна бути забезпечена сукупністю таких інструментів: податкові пільги та стимули; програмно-цільове планування бюджету; громадський контроль; державно-приватне партнерство; МФД; гранти; муніципальні облігації; місцеві та обласні програми.

Окрім традиційних функцій (розподільна, акумулююча, регуляторна, контролююча), які виконує фінансова політика забезпечення економічного зростання територіальних громад доречно виокремити ще і такі[97]:

- інтеграційну – об'єднання зусиль різних стейкголдерів у фінансовому забезпеченні та регулюванні місцевого розвитку;
- мотиваційну – мотивація стейкголдерів фінансувати місцевий розвиток територіальних громад;
- мобілізаційну – мобілізація розрізнених фінансових ресурсів із різних джерел для фінансування місцевого розвитку;

[97] Там само.

- узгоджувальну – узгодження інтересів різних стейкголдерів у процесі управління фінансовими ресурсами місцевого розвитку;
- стабілізаційну – забезпечення стійкості фінансування місцевого розвитку та стійкості рішень фінансової політики;
- інституційну – формування інституційного середовища довгострокового соціально-економічного розвитку територіальних громад;
- стимулюючу – створення фінансових стимулів сталого місцевого економічного розвитку.

В підсумку слід зазначити, що фінансова політика забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності має бути адаптивною, стійкою та орієнтованою на досягнення цілей МЕР, підтримку населення, бізнесу та критичної інфраструктури. Якщо аналізувати в розрізі її структурних складових (бюджетної, податкової, інвестиційної, боргової), то серед ключових напрямів, які сприятимуть забезпеченню економічного зростання можна виокремити:

бюджетна складова

- оптимізація бюджетних ресурсів (йдеться про зменшення неефективних витрат; гнучке бюджетування (перегляд місцевих бюджетів відповідно до потреб та викликів часу; швидка зміна пріоритетів);
- зміна механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (нова реальність диктує необхідність перегляду чинної системи міжбюджетного вирівнювання щодо зміни структури доходних джерел наповнення місцевих бюджетів, чисельності населення громад і ін.);
- передача окремих функцій з адміністрування місцевих податків та зборів на місцевий рівень, що сприятиме посиленню контролю за їх надходженнями;
- прозорість та відкритість бюджету (йдеться про посилення контролю громадськості за публічними витратами, приміром, через розширення онлайн-платформ, цифрових сервісів для оптимізації витрат);
- формування фондів підтримки малого і середнього бізнесу (особливо для виробничих критично важливих секторів), позаяк працюючий місцевий бізнес та ефективна взаємодія

між громадами та підприємцями - основа місцевої економіки в умовах воєнного часу, а відтак і повоєнної відбудови;

- розширення програм з працевлаштування ВПО, ветеранів, людей, які постраждали від війни, психологічної підтримки населення;

податкова складова

- стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу (через пільгові умови для бізнесу);
- спрощення процедур для підприємців (через діджиталізацію податкових та адміністративних послуг);

інвестиційна складова

- залучення коштів від інвесторів (внутрішні/зовнішні) на відновлення та відбудову громад (активізація інструментів муніципальних запозичень); державно-приватні ініціативи;
- посилення міжнародної співпраці (залучення грантів, кредитів від міжнародних інституцій, в тому числі для ремонту транспортної інфраструктури, комунальних мереж, житлового фонду, модернізації енергетичних систем (альтернативна енергетика), покращення логістичних шляхів).

Зважаючи на безпековий виклик, схильні вважати, що фінансова політика для різних типів громад не може бути уніфікованою та має враховувати: географічне розташування громади, гнучкість у розподілі публічних коштів, оптимізацію витрат, підтримку критично важливих для забезпечення життєдіяльності мешканців об'єктів, взаємодію з міжнародними партнерами тощо. Так, для громад в зоні бойових дій та прифронтових серед заходів з реалізації фінансової політики мають бути: гнучке планування витрат місцевих бюджетів; мінімізація податкового тиску на місцевий бізнес задля збереження економічної активності (де дозволяють обставини); фінансування потреб військових; максимальне фінансування потреб на відновлення критичної інфраструктури. Очевидно, що державні трансферти та міжнародна фінансова підтримка слугуватимуть основними джерелами покриття витрат. В деокупованих громадах фокус реалізації фінансової політики – соціальна підтримка мешканців, які повертаються; відбудова критичної інфраструктури; розмінування територій. Джерела покриття – публічні інвестиції (в т. ч. через спеціальні державні програми, кошти міжнародних донорів). Тилові громади –

максимальна підтримка місцевого бізнесу (в т. ч. релокованого); фінансування різних програм для переселенців; залучення інвестицій у пріоритетні сектори місцевої економіки; різнобічна підтримка малого і середнього бізнесу; оптимізація витрат місцевих бюджетів. Це сприятиме нарощенню фінансового потенціалу громад, а отже і розширенню джерел для фінансування необхідних заходів.

Розділ 2. ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ ЗМІЦНЕННЯ ЇХ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ

2.1. Системні передумови формування податкових доходів місцевих бюджетів: на прикладі розвинених країн

В сучасних умовах у більшості розвинених країн світу системи міжбюджетних відносин сформовані на основі принципу субсидіарності, відповідно до якого державні функції слід виконувати на нижчому – регіональному чи місцевому – рівні управління за умови, що їх виконання не буде ефективнішим на вищому рівні. Аналізуючи розподіл видаткових повноважень у країнах ЄС, учені зауважують відповідність цьому принципу в абсолютній більшості країн і фіксують, що здебільшого на державний рівень управління покладено виконання оборонних функцій, налагодження зовнішньоекономічних відносин, управління центральними органами влади, а освіта, охорона здоров'я, управління житлово-комунальним господарством відносяться до функцій місцевого самоврядування. Натомість спосіб фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування у цих країнах суттєво відрізняється: в одних основним джерелом фінансових ресурсів є обсяги податкових надходжень, зібраних на території, в інших – міжбюджетні трансферти з бюджетів вищих рівнів.

Вибір способу фінансового забезпечення місцевого самоврядування впливає на рівень фінансової автономії муніципалітетів та можливість самостійно обирати шляхи розвитку. Результати досліджень Світового Банку свідчать, що найвищим рівнем фінансової автономії характеризуються муніципалітети тих країн, у доходах місцевих бюджетів яких превалюють податкові надходження[98]. Найвищими показниками перерозподілу податкових надходжень через місцевий рівень управління традиційно

[98] Sprahn P.B. Local Taxation: Principles and Scope. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, EDI Seminar Series. The World Bank. Washington D.C., 1995. 221-232. URL: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/13111/1/MPRA_paper_13111.pdf

характеризуються скандинавські країни (Швеція, Ісландія, Данія, Фінляндія) (рис. 2.1).

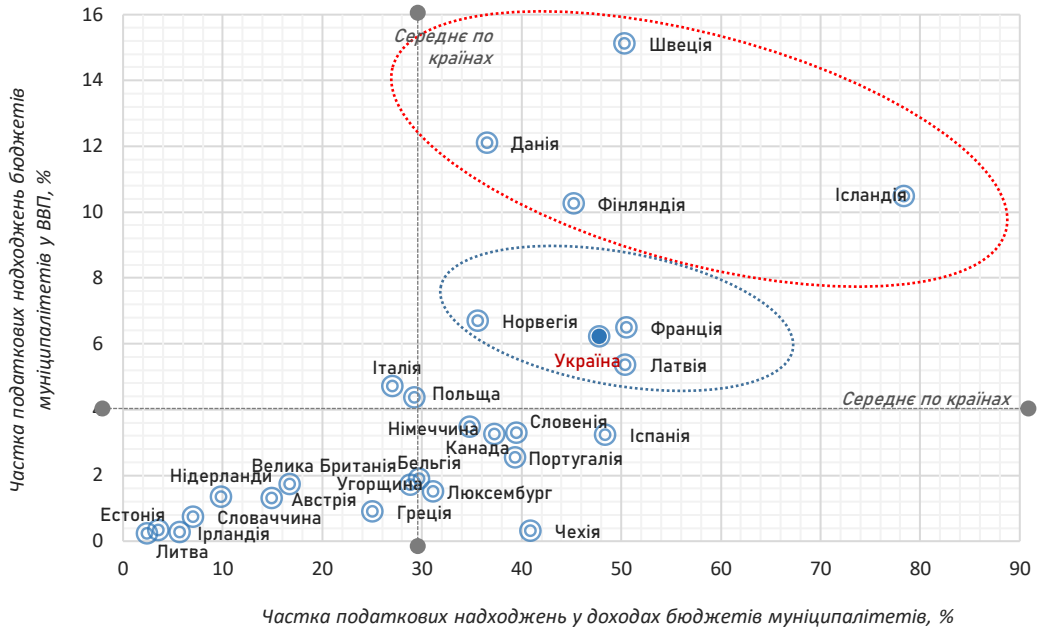


Рис. 2.1. Роль податкових надходжень у формуванні доходів бюджетів муніципалітетів деяких країн, 2020 р.
Джерело: складено за[99]

Україна також відноситься до країн з високою часткою податкових доходів у бюджетах територіальних громад (їх частка у ВВП - 6,2%, у доходах місцевих бюджетів – 47,8%), що свідчить про високий рівень фінансової автономії. Однак, для нашої країни властивий менший обсяг податкових надходжень на одну особу (301,7 дол. США). Відповідно, *попри високий рівень фінансової автономії, територіальним громадам в Україні характерний нижчий рівень фінансової спроможності порівняно з муніципалітетами економічно розвинених країн* (рис. 2.2). Тому питання ефективності справляння податків до бюджетів територіальних громад для нашої країни є особливо актуальним.

[99] OECD.Stat. Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables: Chapter 4 - Countries - Tax revenue and % of GDP by level of government and main taxes. URL: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV

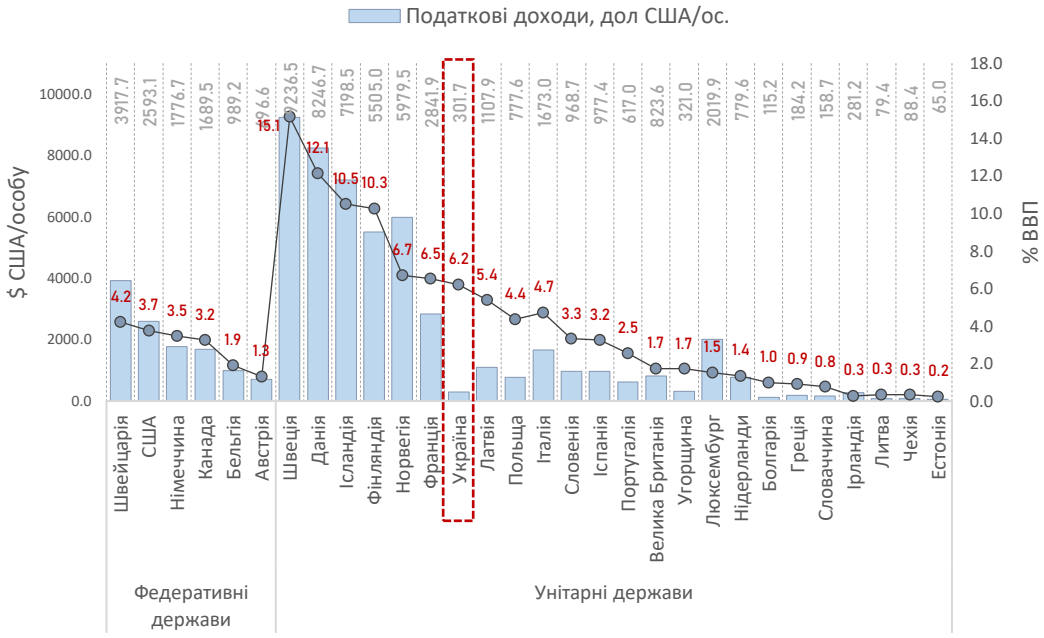


Рис. 2.2. Обсяг податкових надходжень на особу та частка податкових надходжень бюджетів адміністративно-територіальних формувань базового рівня у ВВП країн ОЕСР та України, 2020, %
Джерело: складено за[100]

Попри різний підхід до акумулювання податкових надходжень до бюджетів муніципалітетів у різних країнах, цілком впевнено можна констатувати: органи місцевого самоврядування є обмеженими у цьому процесі, оскільки залежні від управлінських рішень, що прийняті на вищих рівнях і змушені пристосовуватися. При чому, аналізуючи особливості перерозподілу податкових надходжень між різними рівнями управління впродовж останніх десятиліть у країнах ЄС-15 (1975-2015 рр.), учені фіксують постійний «опір» центрального та регіонального рівнів управління перерозподілу «економічного пирога» на користь місцевого самоврядування[101]. Про це, на їхнє переконання, свідчить незначне зростання (на 1,15 в. п.) частки податкових надходжень бюджетів муніципалітетів у податкових доходах зведених бюджетів країн за останні десятиліття.

[100] Там само.

[101] Delgado F., J., Presno M., J. & Blanco F., A. Local taxation in the EU: A convergence study. *Journal of Regional Research - Investigaciones Regionales*, 2019, 45, pp. 263-271. URL: https://www.redalyc.org/journal/289/28962049009/html/

Ускладнює ситуацію також постійна зміна умов розвитку економіки (зміни на ринку праці, різні темпи розвитку в окремих секторах економіки), зростання темпів цих змін та збільшення їх масштабів (пандемія Covid-19 → цифровізація → зміна логістичних ланцюгів → зміна структури економіки; війна в Україні → продовольча та енергетична кризи → зміна логістичних ланцюгів → зміна структури економіки).

Аналізуючи структуру податкових надходжень до бюджетів на місцевому рівні у країнах ОЕСР (рис. 2.3), прослідковується наявність двох диференційованих моделей оподаткування на рівні муніципалітетів:

- орієнтованих на оподаткування прибутку і доходів (Швеція (97,5%), Люксембург (93,2%), Фінляндія (92,1%), Данія (89,3%), Норвегія (86,6%), Латвія (86,1%), Швейцарія (80,5%), Ісландія (80,4%));
- орієнтованих на майнове оподаткування (Велика Британія (100%), Канада (97,3%), Греція (95,6%), Ірландія (89,8%), Литва (83,6%), Естонія (83,1%)).

Розглянемо чинники формування податкових доходів бюджетів муніципалітетів з огляду на ці дві моделі.

Економічна сутність податку. Протягом останніх років в українському науковому та експертному середовищі активно ведеться дискусія щодо ролі податків для забезпечення економічного зростання територіальних громад. Ця дискусія зумовлена податковою реформою 2014 року та розширенням джерел податкових доходів бюджетів адміністративно-територіальних формувань базового рівня. Найбільш гострим в цьому контексті є питання ролі органів місцевого самоврядування у формуванні податкової політики, пошуку напрямів її розширення, а також впливу умов справляння податків на розвиток громад.

Зважаючи на недовгий період розвитку громад, актуальним є дослідження досвіду розвинених країн та визначення взаємозв'язків між веденням податкової політики та економічним зростанням муніципалітетів.

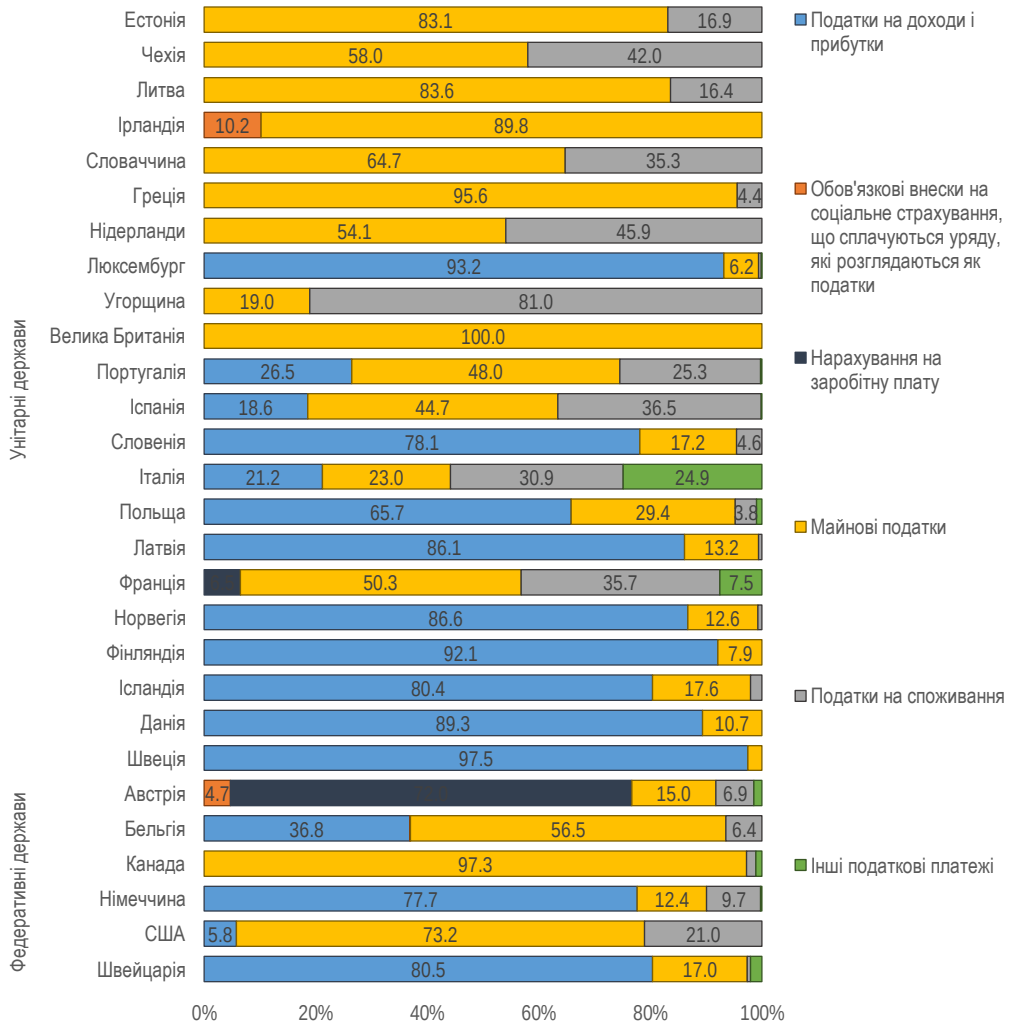


Рис. 2.3. Структура податкових надходжень до бюджетів адміністративно-територіальних формувань базового, 2020 р., %
Джерело: складено за[102].

Результати наукових досліджень у країнах ЄС доводять наявність позитивного причинно-наслідкового зв'язку між перерозподілом податкових надходжень на користь місцевих

[102] OECD.Stat. Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables: Chapter 4 - Countries - Tax revenue and % of GDP by level of government and main taxes. URL: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV

бюджетів та економічним зростанням на місцевому рівні[103], [104]. В останні роки широко досліджується роль податків на економічну діяльність (ПДФО, податку на майно в частині оподаткування комерційної нерухомості та податку на прибуток, який надходить до місцевих бюджетів) для розвитку муніципалітетів. Для України це корисна інформація, адже податки, які сплачуються за результатами ведення економічної діяльності, займають найбільшу частку у податкових доходах бюджетів територіальних громад (ПДФО, єдиний податок, майнові податки в частині оподаткування комерційної нерухомості – понад 70%).

В цьому контексті Європейською Комісією було проведено дослідження[105] впливу податків на економічну діяльність на розвиток громад. Як результат проведеного аналізу встановлено, що більша частка надходжень від податків на економічну діяльність у податкових доходах муніципалітетів забезпечує швидші темпи їх економічного зростання: у країнах з часткою податків на економічну діяльність у податкових доходах муніципалітетів вищою за середнє по ЄС (23%) середній показник зростання ВВП за п'ятиріччя становив 3,75%, у країнах з нижчими, ніж середнє, частками – 2,34% (рис. 2.4).

На думку дослідників, отримані результати мають цілком логічне пояснення: надходження податків, акумульованих внаслідок ведення господарської діяльності на території муніципалітету, органи місцевого самоврядування розглядають як винагороду за ефективну місцеву політику та створення сприятливих умов для розвитку бізнесу. Відповідно надходження від справляння цих податків забезпечують «ланцюгову реакцію» у взаємовідносинах між місцевим самоврядуванням і бізнесом.

[103] Canavire-Bacarreza G., Martinez-Vazquez J., Yedgenov B. Identifying and disentangling the impact of fiscal decentralization on economic growth. *World Development*, 2020, 127, 104742. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104742

[104] Ligthart J. E., Oudheusden van P. The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited. *Fiscal Studies*, 2017, 38(1), 141-171. https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099

[105] Local taxes on economic activity in municipalities in EU Member States. European Commission. 2022. URL: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129095

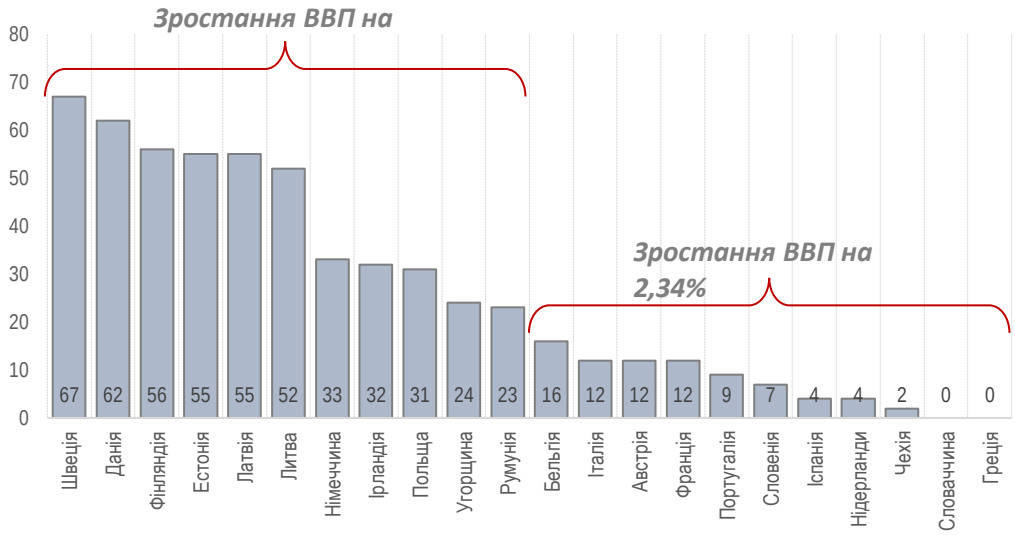


Рис. 2.4. Частка надходжень від справляння податків на економічну діяльність у податкових доходах бюджетів муніципалітетів у країнах ЄС, 2021 р., %
Джерело: складено за[106].

Це стосується, зокрема, ПДФО. У більшості розвинених країн (і в Україні) цей податок не є місцевим, а загальнодержавним. Здебільшого органи місцевого самоврядування не впливають на алгоритм його акумулювання до бюджету. Хоча в деяких країнах запроваджено механізм, який передбачає право органів місцевого самоврядування встановлювати додаткову ставку до базової, визначеної на державному рівні (Швеція, Данія, Фінляндія, Ісландія, США, Швейцарія).

В Україні до бюджетів територіальних громад надходить 65% акумульованого на території ПДФО, а органи місцевого самоврядування, згідно законодавства, не мають жодного впливу на визначення умов його справляння. Однак, це бюджетоформуючий податок, який переважно займає найбільшу частку у податкових доходах бюджетів громад. З моменту утворення і початку функціонування перших ОТГ у 2016 році по сьогодні триває дискусія щодо бюджету зарахування надходжень від його справляння – за

[106] Local taxes on economic activity in municipalities in EU Member States. European Commission. 2022. URL: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129095

місцем реєстрації підприємства чи за місцем розташування відокремленого підрозділу. На даний час її вирішення у кожному окремому випадку забезпечується в індивідуальному порядку, шляхом особистих домовленостей між суб'єктом господарювання та органами місцевого самоврядування.

З другого боку, впродовж останнього п'ятиріччя триває ще одна наукова та експертна дискусія щодо бюджету зарахування доходів від акумулювання ПДФО – бюджету за місцем розташування суб'єкта господарювання чи бюджету за місцем реєстрації працівника. В цьому контексті повністю змінюється підхід до трактування податку:

- у випадку зарахування його надходжень до бюджету за місцем реєстрації платника податок слід розглядати як платіж за доступ особи до соціальних послуг у громаді проживання (освітніх, охорони здоров'я, культурних тощо);
- у випадку зарахування за місцем розташування підприємства – як платіж за можливість ведення господарської діяльності на певній території.

Як видно, зі зміною сутнісних характеристик податку змінюється і політика органів місцевого самоврядування щодо його акумулювання до свого бюджету. У першому випадку органи самоврядування націлені на залучення на територію громади нових жителів, тому вони будуть стимулювати жителів реєструватися у громаді, намагатимуться розвивати, диверсифікувати та покращувати якість соціальних послуг на своїй території, стимулюватимуть будівництво нового житла у громаді – загалом орієнтуватимуться на «жителя». В другому випадку – на залучення нових підприємств, відповідно будуть покращувати якість інженерних мереж у контексті їх придатності для господарювання, формувати інвестиційні пропозиції та покращувати інвестиційний клімат у громаді - тобто орієнтуватимуться на «бізнес». Водночас, у першому випадку цілком нівелюється роль податку як плати за економічну діяльність, що, імовірно, матиме вплив на рівень економічного зростання громад у довгостроковій перспективі.

Зміна структури економіки. Промовистим прикладом впливу різних чинників на акумулювання податкових надходжень до бюджетів муніципалітетів є ситуація зі справлянням податків до муніципалітетів Канади. Податкові надходження становлять

37,3% у структурі доходів бюджетів муніципалітетів, іншим важливим джерелом доходів є міжбюджетні трансферти (з провінційного та федерального рівнів). Очевидно, що саме податки лежать в основі бюджетної автономії муніципалітетів Канади. Однак, основним джерелом податкових надходжень бюджетів на місцевому рівні у країні є майнові податки – на нерухомість (97,3%) (рис. 2.3).

Повне превалювання у структурі доходів бюджетів муніципалітетів одного виду податкових платежів заклало підвалини для посилення ризиків втрати фінансової стабільності на місцевому рівні управління у довгостроковій перспективі внаслідок зміни кон'юнктури ринку і поведінки суб'єктів економіки.

В останні роки для економіки Канади (як і для більшості розвинених країн світу) притаманний процес деіндустріалізації. Внаслідок цього зменшилися виробничі площі та знизився попит на них, натомість збільшилася кількість складів та розподільчих центрів. А поширення електронної комерції спричинило значне зниження попиту на торгові площі. Відповідно, в умовах тривалого розвитку сфери послуг та стрімкої цифровізації відбулося значне скорочення середньої площі на одного працівника у країні[107].

Ці тенденції суттєво посилила пандемія Covid-19, в умовах поширення якої набула популярності практика віддаленої зайнятості, яка, як вважають канадські науковці, залишиться основою розвитку ринку праці у країні у наступні десятиліття[108].

Втручання держави. З другого боку, пандемія стала «спусковим гачком» для посилення тенденції «втручання» вищих рівнів управління у місцеве самоврядування, передовсім – у справляння податків до місцевих бюджетів. Практика «підтримки» бізнесу та населення з боку органів державної влади шляхом обмеження прав місцевого самоврядування на акумулювання податкових надходжень набула значного поширення під час

[107] Johal S., Alwani K., Thirgood J. & Spiro P. Rethinking Municipal Finance for the New Economy. Mowat Centre, 2019. URL: https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/99448/1/Johal_Alwani_Thirgood_Spiro_2019_Rethinking_Municipal.pdf

[108] Das K. Better Local Tax Policy Can Help Communities Thrive. JustTaxes Blog. Institute on Taxation and Economic Polisy. March 30, 2023. URL: https://itep.org/better-local-tax-policy-can-help-communities-thrive/

пандемії у багатьох країнах світу (у тому числі, в Канаді[109], США[110] і Україні).

Спостережувані події безпосередньо вплинули на спроможність органів місцевого самоврядування у Канаді акумулювати достатні для виконання покладених на них повноважень податкові доходи. А в силу зменшення ролі нежитлової нерухомості у контексті оподаткування майна зростає залежність від оподаткування житлової нерухомості, що з часом веде до збільшення податкового навантаження на мешканців муніципалітетів. Станом на 2019 рік у Канаді одні з найвищих ставок податку на нерухомість у світі, а залежність від надходжень податку значно вища, ніж у країнах ОЕСР[111].

Аналізуючи структуру податкових надходжень до бюджетів муніципалітетів у країнах ОЕСР (рис. 3), видно, що недиверсифікованість джерел доходів від справляння податків характерна для багатьох країн. А це, в свою чергу, несе з собою загрозу втрати фінансової спроможності муніципалітетів в умовах зміни структури економіки і, відповідно, джерел податкових надходжень.

Поведінка населення. Дослідивши зміну структури економіки та процес деіндустріалізації, який активно розвивається в останні десятиліття, на прикладі муніципалітетів Канади видно тенденції до нестабільності у наповненні місцевих бюджетів через оподаткування нежитлової нерухомості (зокрема, виробничих площ) та збереження ролі житлової нерухомості при стягненні майнових податків. Тому доцільно розглянути і цю сторону оподаткування майна.

Досліджуючи оподаткування майна в частині житлової нерухомості з позиції його ефективності для забезпечення економічного зростання на місцевому рівні, науковці доходять різних,

[109] Das K. Better Local Tax Policy Can Help Communities Thrive. JustTaxes Blog. Institute on Taxation and Economic Polisy. March 30, 2023. URL: https://itep.org/better-local-tax-policy-can-help-communities-thrive/

[110] Local Tax Limitations Can Hamper Fiscal Stability of Cities and Counties. Pew, Issue Brief. July 8, 2021. URL: https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/issue-briefs/2021/07/local-tax-limitations-can-hamper-fiscal-stability-of-cities-and-counties

[111] Fair taxes and municipal revenues. Canadian Union of Public Employees. May 27, 2019. URL: https://cupe.ca/fair-taxes-and-municipal-revenues

іноді протилежних, висновків[112] (зокрема, у контексті їх регресивності чи прогресивності). Причиною різниці поглядів та відсутності єдиної позиції є різні умови і специфіка справляння податків до бюджетів муніципалітетів у різних країнах.

Для прикладу, у більшості країн Центральної і Східної Європи частки податків на майно у ВВП є низькими і не перевищують 1% (рис. 2.5).

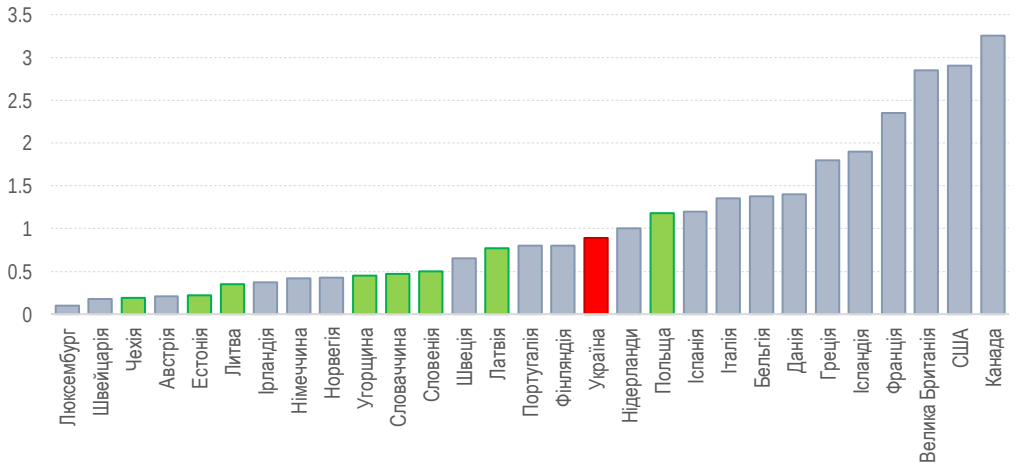


Рис. 2.5. Доходи від оподаткування майна у різних країнах, % ВВП, 2020 р.

Джерело: складено за[113]

Це часто трактується економістами як неефективне використання наявного потенціалу муніципалітетами у цих країнах. Однак, аналізуючи специфіку справляння майнових податків, можна виявити низку чинників, які, по-перше, зумовили формування саме таких систем справляння податків, по-друге, мають стримуючий вплив на підвищення ставок чи забезпечення більш широкого охоплення платників податків.

Важливим чинником в цьому випадку є специфіка поведінки населення у різних країнах. Зокрема, мова йде про традиції

[112] Oates Wallace E. Local Property Taxation. An Assessment. Lincoln Institute of Land Policy. *Land Lines*, 1999. URL: https://www.lincolninst.edu/publications/articles/local-property-taxation

[113] OECD.Stat. Revenue Statistics – OECD Countries: Comparative Tables. URL: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV#

володіння майном у різних країнах. У більшості розвинених країн Заходу володіння житловою нерухомістю зосереджене у домогосподарствах з високим рівнем доходу, а на ринку нерухомості поширеною є оренда житла (рис. 2.6, 2.7).

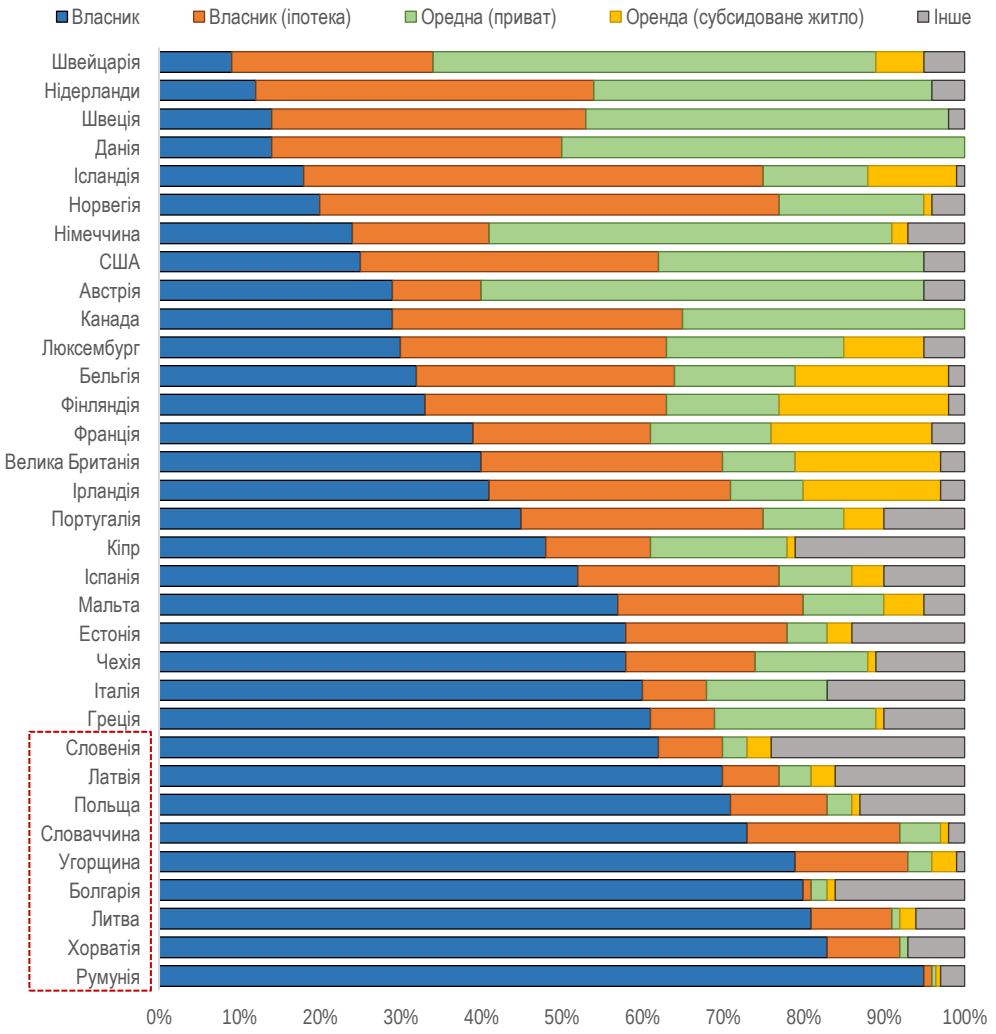


Рис. 2.6. Частка домогосподарств з різними типами володіння житлом, %, 2020 р. (або останній доступний для аналізу рік: 2019 р. – Німеччина, Італія; 2018 р. – Канада, Ісландія)
Джерело: складено за[114]

[114] OECD Affordable Housing Database. URL: https://www.oecd.org/els/family/HM1-3-Housing-tenures.pdf

Наприклад, у Німеччині менше 1/3 домогосподарств володіють нерухомістю; серед них лише кожне п'яте домогосподарство нижнього квантиля за рівнем доходів, але понад 65% - верхнього квантиля. Тобто володіють житловою нерухомістю переважно домогосподарства з вищим рівнем доходів.

Натомість у країнах Центральної і Східної Європи рівень власності на житло сягає 60-90% домогосподарств, що значно більше, ніж у країнах Західної Європи, США та у Канаді. Крім того, власниками житлової нерухомості є в однаковій мірі представники усіх квантилів доходів (рис. 2.7).

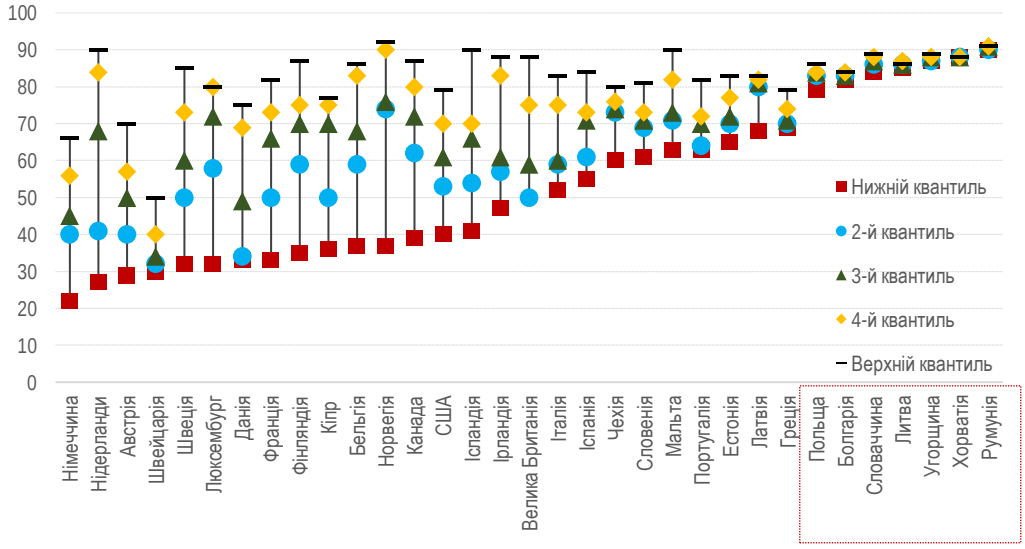


Рис. 2.7. Частка домогосподарств за квантилем доходу, які володіють житлом (з урахуванням іпотеки), %, 2020 р. (або останній доступний для аналізу рік: 2019 р. – Німеччина, Італія; 2018 р. – Канада, Ісландія)

Джерело: складено за[115]

Відповідно, поширена ситуація, коли доходи власників нерухомості низькі, що обмежує їх спроможність сплачувати високі податки на майно. А, зважаючи на непопулярність податків на майно серед жителів муніципалітетів (потенційних виборців), оскільки вони охоплюють широке коло платників та актуалізують питання

[115] OECD Affordable Housing Database. URL: https://www.oecd.org/els/family/HM1-3-Housing-tenures.pdf

справедливості при оподаткуванні (зокрема, щодо бази при оподаткуванні), підняття ставок та розширення кола платників зазвичай не здійснюється.

Адміністрування податку. Вагомим чинником впливу на акумулювання податку на нерухомість до бюджету громади є специфіка адміністрування податку.

По-перше, особливістю майнових податків є те, що їх стягують з умовної вартості майна, а це потребує створення ефективної системи оцінювання та дієвої системи оскарження вартості об'єктів. Визначення бази оподаткування майна у більшості країн ОЕСР відбувається на основі його ринкової вартості, і лише в Польщі та Чехії (а також в Україні) – на основі площі. Розрахунок податкової бази на основі вартості майна характеризується певними перевагами порівняно з її визначенням на основі площі. Він забезпечує прогресивний характер податку, оскільки існує сильний зв'язок між доходом платника та сумою до сплати. Крім того, він є чутливим до економічної ситуації та її зміни. Незважаючи на це, визначення податкової бази на основі її вартості є ефективним лише тоді, коли ринок нерухомості достатньо розвинений, адже вартість майна оцінюється на основі даних про недавні в часі операції з нерухомістю.

По-друге, серед найбільших труднощів в управлінні цим податком – потреба постійного оновлення його вартості. Для цього використовують два методи: переоцінку вартості та індексацію. Згідно з комплексним дослідженням ОЕСР, переоцінка має більше переваг порівняно з методом індексації, який у довгостроковій перспективі призводить до невідповідності отриманих значень фактичній ринковій вартості нерухомості[116]. Однак, проблемним у цьому процесі є радше частота оновлення вартості майна, адже застаріла оцінка зазвичай свідчить про заниження вартості об'єкта і є перешкодою для нарощення доходів від справляння податку. Така проблема характерна для більшості розвинених країн, у тому числі Естонії, Фінляндії, Франції, Німеччини, Греції, Португалії та Швеції. Для прикладу, бельгійське законодавство передбачає проведення

[116] Property tax administration / Making Property Tax Reform Happen in China. A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries. OECD, 2021. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e1de7da1-en/index.html?itemId=/content/component/e1de7da1-en

переоцінки нерухомості один раз на десятиріччя; при цьому, останній раз переоцінка проводилася у 1975 році, у Великій Британії – у 1991 р., в Естонії – у 2001 р. В деяких інших країнах переоцінка нерухомості здійснюється щорічно (Угорщина, Нідерланди), у Португалії – кожні три роки, У Литві – п'ять тощо[117].

Питання переоцінки нерухомості є вкрай гострим як для платників податку, так і для органів управління, які відповідають за його акумулювання до бюджету, зокрема у контексті цін на житло. Для прикладу, за останнє десятиліття відбулося суттєве зростання цін на житлову нерухомість у країнах Центральної та Східної Європи порівняно з іншими країнами ОЕСР. Відповідно, переоцінка нерухомості може стати значною перешкодою при сплаті податку у цих країнах, тому її проведенню має передувати детальний аналіз імовірних наслідків для домогосподарств і держави.

По-третє, хоча умови адміністрування податку у всіх країнах відмінні, переважно органи місцевого самоврядування сильно обмежені у своїх повноваженнях. Здебільшого вони мають право: 1) самостійно встановлювати податкові ставки у межах, визначених на законодавчому рівні (23 з 25 країн); 2) встановлювати пільги при оподаткуванні (8 з 25 країн); 3) мають певні (обмежені) повноваження щодо визначення бази оподаткування (3 з 25 країн) (табл. 2.1).

Затвердження за місцевим рівнем управління права встановлювати податкові ставки, яке, по суті, є єдиною «визнаною» державою прерогативою місцевого самоврядування, дає змогу муніципалітетам вести власну податкову політику та формувати взаємовідносини з суб'єктами господарювання і жителями громади, тобто є вагомим інструментом місцевого самоврядування у формуванні інвестиційного клімату на своїй території. З другого боку, законодавчі обмеження розміру ставок спрямовані на вирівнювання, по-перше, розбіжностей між юрисдикціями для уникнення «голосування ногами», по-друге, розбіжностей між різними базами оподаткування в межах юрисдикції (в частині житлової і нежитлової нерухомості) для попередження спроб платників податків уникнути їх сплати або приховати справжній характер/умови використання нерухомого майна.

[117] Там само.

Таблиця 2.1. Особливості адміністрування та зарахування податку на нерухоме майно у країнах ОЕСР та Україні

			Повноваження ОМС				
			Визначення податкової бази	Встановлення пільг та звільнення від оподатку-вання	Запровадження податку на власній території	Відсутність права ОМС на визначення умов справляння податку	Встановлення податкових ставок (в межах, визначених законодавством)
Бюджет, до якого акумулюється податок	***Державний/ регіональний/ місцевий***	Іспанія					■
	Державний/ місцевий	Норвегія	■				■
		Ісландія					■
		Велика Британія					■
	Регіональний/ місцевий	Швейцарія	■				■
		Франція		■			■
		США		■			■
		Данія			■		
	Місцевий	Угорщина	■	■	■		■
		Естонія		■			■
		Литва		■			■
		Нідерланди		■			■
		Польща		■			■
		Австрія					■
		Канада					■
		Чехія					■
		Фінляндія					■
		Німеччина					■
		Ірландія					■
		Люксембург					■
		Португалія					■
		Словаччина					■
		Словенія					■
		Латвія		■			
		Україна		■			■

Джерело: складено за[118].

Отже, на прикладі аналізу справляння податку на нерухомість у країнах ОЕСР та Україні можна зробити такий висновок: немає і не може бути єдиного підходу до визначення умов справляння цього податку до місцевих бюджетів. Причиною цього є велика кількість чинників, які зумовили формування у кожній країні специфічної системи адміністрування податку, кожна з яких проявляє себе по-різному. Якщо для однієї країни застосування при визначенні

[118] Там само.

оподаткування вартісного підходу є доцільним і єдино вірним рішенням, для іншої воно неможливе до впровадження.

Як результат дослідження тенденцій розвитку системи оподаткування у зарубіжних країнах та їх порівняння із українськими реаліями, можна зробити деякі висновки.

По-перше, Україні, на відміну від багатьох розвинених країн, вдалося уникнути надмірної залежності органів місцевого самоврядування від справляння до місцевих бюджетів певних податків. Диверсифікованість видів податків забезпечила територіальним громадам відповідний рівень стійкості в умовах постійної зміни економіки та перманентних криз.

По-друге, актуальною для вітчизняних громад є проблема їх низької фінансової спроможності. Хоча внаслідок проведення реформ в напрямі децентралізації наша держава відносить до країн з високим рівнем фінансової автономії бюджетів на місцевому рівні, що забезпечує громади можливістю самостійно розпоряджатися власними ресурсами, обсяги таких ресурсів (301,7 дол. США на особу) суттєво нижні, ніж у більшості розвинених країн. Тому питання ефективності справляння податків до бюджетів територіальних громад та пошук способів нарощення обсягів їх надходжень для нашої країни є особливо актуальним.

Проведений аналіз дав змогу виявити чинники впливу на системи оподаткування майна у різних країнах, які і зумовлюють їх формування, зокрема: різницю структури економіки та вплив її зміни, поведінкові реакції суб'єктів економіки й існуючі традиції володіння майном у різних країнах, особливості розвитку ринку нерухомості у різних країнах тощо. Органи місцевого самоврядування, будучи суб'єктами формування і реалізації податкової політики на рівні територіальних громад/муніципалітетів, у своїй роботі повинні враховувати ці чинники. Тому особливо важливим для них є аналіз структури економіки громади і визначення тенденцій її зміни.

Для України ці питання актуальні передовсім у контексті зміни структури економіки як країни, на території якої тривають бойові дії (що супроводжується різними тенденціями на різних територіях і, по суті, повною зміною соціально-економічної ситуації), адже це матиме прямий вплив на формування доходів бюджетів громад у повоєнний період.

З іншого боку, цей аспект вагомий з огляду на постійні удосконалення системи перерозподілу податкових надходжень між бюджетами різних рівнів та дискусією щодо необхідності застосування того чи іншого підходу до справляння і адміністрування податків (зокрема, ПДФО, майнових податків, єдиного податку). Зміні підходу до справляння податків до бюджетів територіальних громад має передувати детальний аналіз можливих наслідків як у короткостроковому періоді, так і на перспективу (адже імовірною є ситуація, коли на перших етапах після змін громада отримає додаткові ресурси, але у довгостроковому періоді – значні втрати, зумовлені зміною поведінкових реакцій). Цей аспект, зокрема, важливий у контексті:

1) дискусії щодо зміни моделі зарахування ПДФО до місцевих бюджетів (за місцем реєстрації працівника/місцем знаходження суб'єкта господарювання), внаслідок чого відбудеться зміна сутнісного підходу до справляння податку;

2) зміни адміністрування майнових податків та передання функції адміністрування на базовий рівень управління.

2.2. Формування податкових доходів бюджетів територіальних громад у контексті збереження їх фінансової стійкості в умовах війни

З початку повномасштабного вторгнення рф на територію України територіальні громади відіграли одну з ключових ролей у забезпеченні стійкості держави. Зовнішня агресія стала тлом, на якому проявилася стійкість системи місцевого самоврядування:

1) як інституту громадянського суспільства і форми народовладдя у контексті розвитку горизонтальних взаємодій у протидії війні, що базуються на довірі та громадській участі;

2) як елемента системи антикризового управління у вертикальній системі публічного управління.

Війна посилила територіальні відмінності та диференціювала виклики для органів місцевого самоврядування у різних регіонах з

огляду на віддаленість від зони бойових дій та окупації [119], [120], [121], зумовила появу нових, невластивих для органів місцевого самоврядування, функцій: прийому, розміщення та підтримки ВПО, організації гуманітарних штабів, запровадження системи ТРО, фінансової підтримки ЗСУ та військовослужбовців-жителів громад і їхніх сімей, відбудови зруйнованої та пошкодженої інфраструктури, супроводу релокації бізнесу тощо. Це посилило навантаження як на управлінський апарат органів місцевого самоврядування, так і на місцеві бюджети.

Зазначені обставини спричинили зміну умов формування податкових доходів бюджетів територіальних громад. По-перше, відбулася трансформація підходів держави до формування бюджетної та податкової політики, що проявилося у внесенні змін до бюджетно-податкового законодавства. По-друге, бойові дії призвели до зміни місць територіальної концентрації бізнесу і посилення нерівномірності густоти населення як наслідку вимушеного переміщення людей на безпечні території. Ці обставини вплинули на процес наповнення бюджетів на місцевому рівні, а, відтак, і на фінансову стійкість територіальних громад та їх спроможність виконувати свої функції.

Актуалізувалося питання ролі податків (основного джерела доходів місцевих бюджетів) як чинника забезпечення/збереження фінансової стійкості територіальних громад. На часі аналіз податкових доходів бюджетів територіальних громад в умовах війни, метою якого є: виявлення основних тенденцій, що прослідковувалися в цей період, аналіз причин їх виникнення → дослідження їх впливу на фінансову стійкість громад → визначення ризиків, які актуалізувалися чи посилилися в таких умовах.

Для розрахунків в цьому контексті обрано невелику кількість показників (табл. 2.2), які підібрані таким чином, щоб якомога повніше

---

[119] OECD (2022). Turning to regions and local governments to rebuild Ukraine. OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine. URL: https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/turning-to-regions-and-local-governments-to-rebuild-ukraine-9510f490/

[120] OECD (2023), Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk

[121] The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations (2024). Ukraine. Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3). 02/2022-12/2023. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099021324115085807/pdf/P1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a.pdf

відобразити умови, в яких опинилися бюджети місцевого самоврядування.

Таблиця 2.2. Методичний підхід до аналізу формування податкових доходів бюджетів територіальних громад у контексті збереження їх фінансової стійкості

Показник	Метод розрахунку	Мета розрахунку
Рівень податкоспроможності бюджетів територіальних громад	Визначення частки територіальних громад в Україні з індексом податкоспроможності, що дорівнює або нижче 0,5; індекс податкоспроможності розраховується шляхом співвідношення надходжень ПДФО на одного жителя по відповідному бюджету до середнього показника по Україні	Виявлення тенденцій до посилення/послаблення диспропорцій податкової спроможності територіальних громад в умовах війни
Рівень податкової достатності	Співвідношення обсягу акумульованих податкових доходів до видатків бюджетів територіальних громад	Визначення відповідності і достатності системи податкових платежів до потреб територіальних громад у критичних умовах
Рівень податкової автономії територіальних громад	Визначення частки податкових надходжень у доходах бюджетів територіальних громад	Дослідження наявності в органів місцевого самоврядування адекватних фінансових ресурсів, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень
	Розрахунок питомої ваги доходів місцевих бюджетів від справляння місцевих податків і зборів у загальному обсязі податкових доходів бюджетів територіальних громад	Визначення впливу війни на право органів місцевого самоврядування визначати умови справляння до бюджету територіальної громади податків і зборів (місцевих податків і зборів)
Податки на економічну діяльність у складі податкових надходжень місцевих бюджетів	динаміки надходжень від справляння податків на економічну діяльність до бюджетів територіальних громад	Дослідження зміни економічного середовища громад в умовах війни

Аналіз більшості показників здійснено на основі двох груп даних – з та без врахування ПДФО, що стягується з доходів військовослужбовців. Такий підхід обумовлений зміною структури податкових доходів бюджетів територіальних громад в умовах війни через збільшення у ній частки податкових надходжень від справляння ПДФО з доходів військовослужбовців. У 2021 р. частка податку в середньому становила 4,0% податкових доходів бюджетів територіальних громад і була більшою лише у громадах, які історично розвинулися як місця скупчення військових частин та

полігонів. У роки війни вона зросла до 1/5 податкових доходів бюджетів (рис. 2.8).

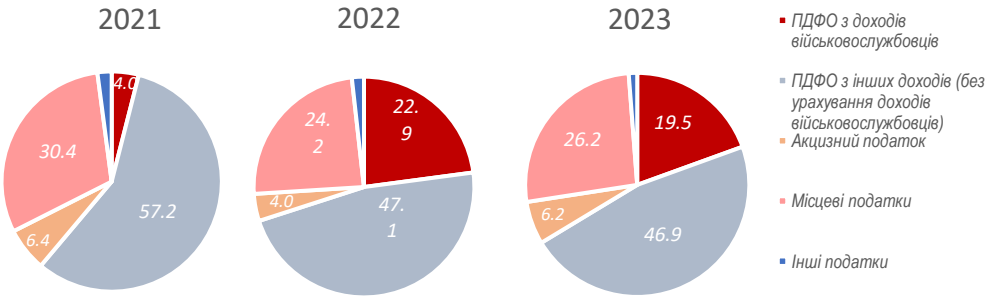


Рис. 2.8. Структура податкових доходів бюджетів територіальних громад України, 2021-2023 рр., %
Джерело: складено за[122]

Доцільність представлення результатів розрахунків з та без урахування «військового» ПДФО обумовлена декількома підставами.

- Збільшення надходжень від справляння податку у повній мірі зумовлене війною і жодним чином не залежить від соціально-економічного розвитку громад, до бюджетів яких вони надходили. Нарощення надходжень спричинене мобілізацією населення та збільшенням чисельності військових, а також значним зростанням заробітних плат у цій сфері.
- У регіональному розрізі питома вага податку з доходів військовослужбовців у податкових доходах різниться: від 55,9% у Луганській області до 13,2% у Кіровоградській у 2023 р. (рис. 2.9). По завершенню 2023 р. надходження від справляння цього податку у прифронтових Луганській і Донецькій областях забезпечили половину від усіх податкових доходів, у Миколаївській і Херсонській – більше як 1/3, в інших регіонах – близько 1/5. Як видно, на тлі значного падіння надходжень від справляння податків у прифронтових областях, акумулювання ПДФО з доходів військовослужбовців посприяло «вирівнюванню» фінансових результатів громад цих регіонів з громадами інших регіонів.

[122] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Неврахування цього аспекту не сприятиме повному усвідомленню соціально-економічних проблем на прифронтових територіях.

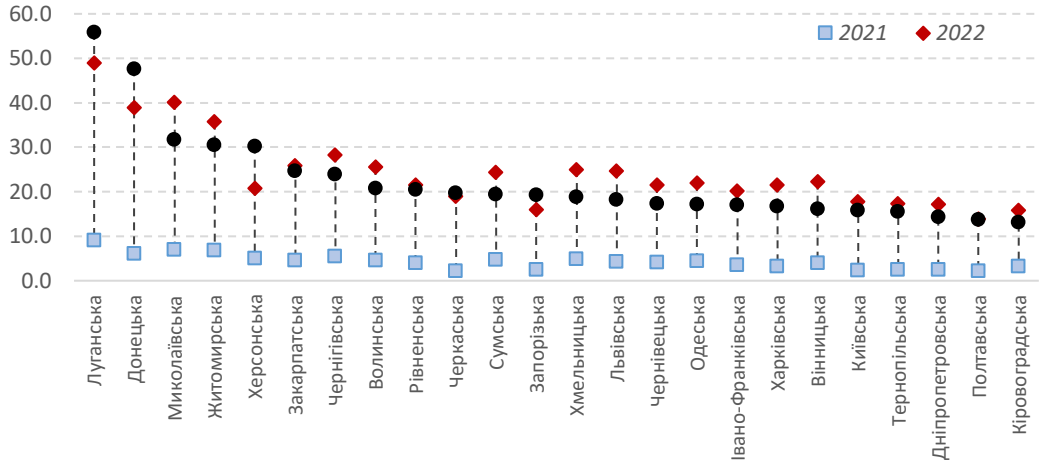


Рис. 2.9. Динаміка частки надходжень від справляння ПДФО з доходів військовослужбовців у структурі податкових доходів бюджетів територіальних громад України, 2021-2023 рр., %
Джерело: складено за [123]

- З 1 жовтня 2023 р. ПДФО від оподаткування доходів, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу, в повному обсязі зараховано до спеціального фонду Державного бюджету[124]. Тобто відбулося вилучення «військового» ПДФО як джерела доходів бюджетів місцевого самоврядування. Таким чином, проведення аналізу з та без врахування ПДФО з доходів військовослужбовців забезпечить, по-перше, розуміння фактичної податкової спроможності громад у 2022-2023 рр., по-друге, дасть змогу прослідкувати зміну їх фінансової стійкості, а також зрозуміти імовірні ризики, які виникають в умовах «вилучення» цього податку.

Розглянемо детально кожен з аналізованих показників.

[123] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

[124] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України. Закон України №3428-IX від 8.11.2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-IX#Text

Рівень податкоспроможності бюджетів територіальних громад. Рівень податкоспроможності бюджетів територіальних громад проаналізовано на основі *частки територіальних громад в Україні з індексом податкоспроможності, що дорівнює або нижче 0,5,* тобто вдвічі менше середнього по Україні значення.

Аналізуючи зміну цього показника, варто акцентувати на умовах його розрахунку. Згідно з п. 2 ст. 99 Бюджетного кодексу України, індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності бюджету місцевого самоврядування порівняно з аналогічним середнім показником по всіх бюджетах місцевого самоврядування в Україні (крім бюджетів міст Києва та Севастополя) у розрахунку на одну людину. Він розраховується як співвідношення надходжень ПДФО на одного жителя по відповідному бюджету до середнього показника по Україні.

Оскільки індекс розраховується шляхом відношення значення по окремій громаді до середньоукраїнського, це забезпечує врахування загальної ситуації в державі за відповідний період і прослідкувати зміни податкової спроможності територіальних громад, порівнюючи їх між собою.

В умовах війни, яка супроводжується масовим переміщенням населення як в межах країни, так і закордон, визначення індексу податкоспроможності ускладнено через відсутність даних щодо фактичної чисельності населення України. Розрахунок індексу у 2023 р. здійснено на основі показників: ПДФО (без урахування ПДФО з доходів військовослужбовців) та чисельності наявного населення (станом на 01.01.2022 р.) з урахуванням облікованих ВПО[125]. Очевидно, що визначена чисельність населення не відображає реальної демографічної ситуації у громадах. Однак така «сталість» показника впродовж 2021-2023 рр., а також неврахування надходжень ПДФО з доходів військовослужбовців дозволяє прослідкувати зміни фінансово-бюджетного стану громад.

Здійснивши аналіз динаміки частки територіальних громад у регіонах України з індексом податкоспроможності, що дорівнює або нижче 0,5, можемо констатувати: в умовах війни частка таких громад зросла до 48% у 2022 р. та 44% у 2023 р. (рис. 2.10). Якщо у

[125] Індекс податкоспроможності територіальних громад. Дія. Набір даних. URL: https://data.gov.ua/dataset/16d1c249-8d91-424f-be44-b33bc2a8c379

довоєнному періоді кожна третя громада характеризувалася доходами від справляння ПДФО на особу на рівні, що не досягає і половини середнього по країні обсягу, то у час війни це ознака кожного другого адміністративно-територіального утворення базового рівня.

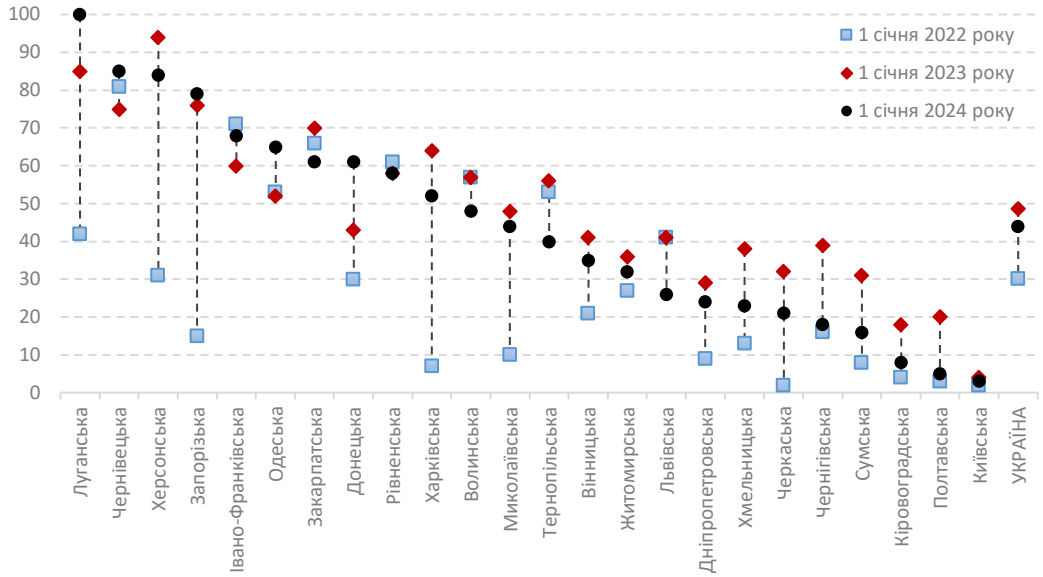


Рис. 2.10. Динаміка частки територіальних громад у регіонах України з індексом податкоспроможності, що дорівнює або нижче 0,5, %

Джерело: складено за[126] [127]

Аналізуючи зміну значення показника у регіональному розрізі, варто наголосити на трьох аспектах:

по-перше, чітко прослідковується погіршення фінансового стану та втрата економічного потенціалу громадами у регіонах, де історично сконцентрувалися значні виробничі потужності. Громади на цих територіях до війни характеризувалися високою фінансовою спроможністю. Натомість, станом на 1 січня 2024 р. 100% територіальних громад у Луганській області, 84% громад у Херсонській, 79% у Запорізькій, 61% у Донецькій, 52% у Харківській,

[126] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

[127] Індекс податкоспроможності територіальних громад. Дія. Набір даних. URL: https://data.gov.ua/dataset/16d1c249-8d91-424f-be44-b33bc2a8c379

44% у Миколаївській областях мають рівень податкової спроможності, що дорівнює або нижче ніж 0,5;

по-друге, значна кількість територіальних громад Заходу України (тепер – громад тилових регіонів), внаслідок історично зумовленого процесу розміщення продуктивних сил, характеризуються вдвічі нижчим індексом податкоспроможності ніж середнє по Україні: 85% територіальних громад у Чернівецькій області, 68% в Івано-Франківській, 61% у Закарпатській, 58% у Рівненській, 48% у Волинській областях. В умовах війни індекси податкоспроможності громад цих регіонів суттєвих змін не зазнали, не зважаючи на переміщення сюди значного трудового ресурсу та релокацію бізнесу. Нарощення економічного потенціалу спостерігалося тільки у Львівській та Тернопільській областях;

по-третє, прикладом фінансової стійкості є територіальні громади у регіонах, які у 2022 р. були окуповані та звільнені (Київська, Сумська, Чернігівська). Частка громад з індексом податкоспроможності вдвічі нижчим ніж середнє по країні у цих регіонах зросла у 2022 р., однак у наступному «повернулася» до рівня довоєнного 2021 р. Високу податкову спроможність «зберегли» громади Дніпропетровської, Кіровоградської, Полтавської та Одеської областей, економічно розвинених регіонів, які в умовах війни знаходять у стані підвищеної воєнної загрози через близькість до лінії зіткнення.

Загалом, по завершенню другого року повномасштабної війни на території України посилилися диспропорції за рівнем податкової спроможності громад (і, на нашу думку, ризики їх поглиблення очевидні і невідворотні). На тлі збільшення кількості громад з низькими показниками надходження ПДФО на особу прослідковується збільшення розриву між найбагатшими і найбіднішими – громад з високим індексом податкоспроможності стало менше, кількість громад у кризовому стані зросла.

Вплив на зміну індексу податкоспроможності територіальних громад в умовах війни мають два чинники: віддаль від зони бойових дій та наявний економічний потенціал. Громади з високим рівнем економічного потенціалу характеризуються вищою фінансовою стійкістю навіть в умовах близької віддалі від лінії зіткнення (громади Дніпропетровщини, Одещини). Натомість громади Заходу України, які знаходять у відносній безпеці, та куди переміщено

підприємства і переїхали люди, історично володіючи недостатнім економічним потенціалом, були не в змозі покращити свої фінансові показники.

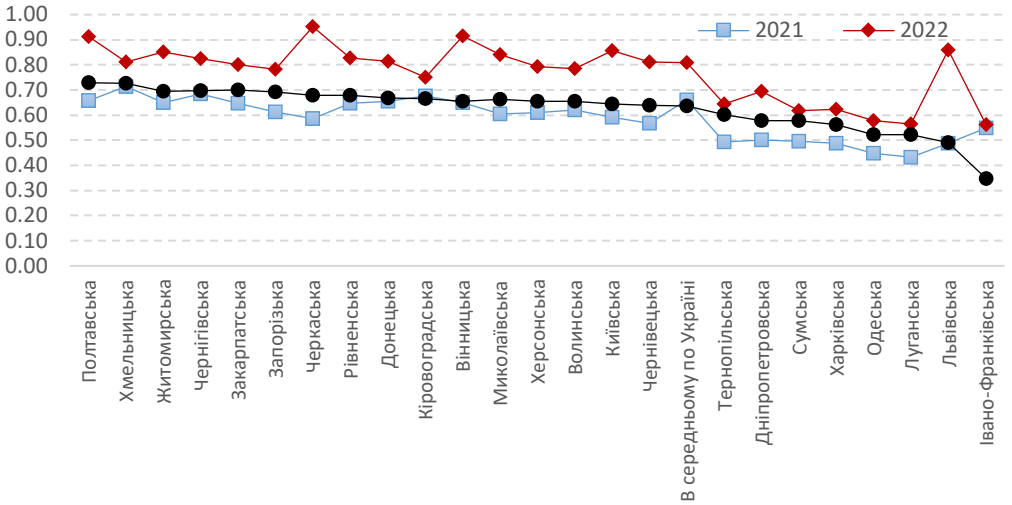
Рівень податкової достатності. Дослідження податкової достатності бюджетів територіальних громад спрямоване на аналіз співрозмірності системи податкових платежів до потреб територіальних громад в умовах війни, коли змінилися не лише умови акумулювання фінансового ресурсу, а й розширилися видаткові повноваження. Розрахунок показника здійснено шляхом співвідношення обсягу акумульованих податкових доходів до видатків бюджетів територіальних громад.

Зростання значення цього показника в умовах першого року війни (2022 р.) зумовлене збільшення обсягів «військового» ПДФО (рис. 2.11). Без врахування цього податку у розрахунках спостерігається тенденція до зниження рівня податкової достатності територіальних громад.

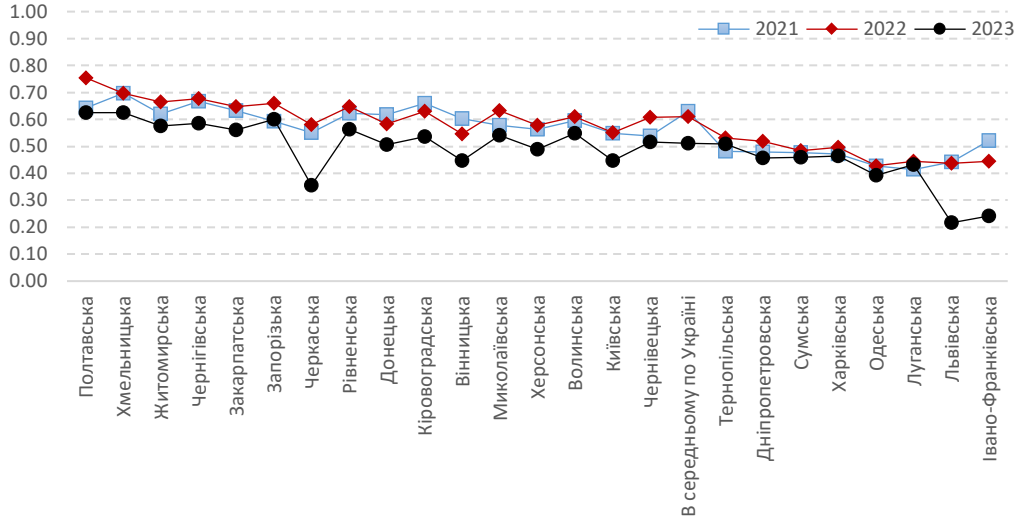
У 2022 р. податкову достатність громад було «збережене» на докризовому рівні через обмеження видатків внаслідок прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» № 590 від 9 червня 2021 року[128]. Це зумовило значне зменшення капітальних видатків – у 2022 р. вони становили 56,2% обсягу попереднього року (табл. 2.3).

Відповідно до скорочення рівня фінансової спроможності органи місцевого самоврядування обмежили видатки, фокусуючись на виконанні основних функцій. У громадах, що розташовані у зоні або поблизу фронту, та які характеризувалися найбільшим падінням податкових доходів, відбулося скорочення видатків (Луганська, Донецька, Запорізька, Херсонська області). Тому зниження рівня податкової достатності громад у цих регіонах не спостерігаємо.

[128] Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова КМУ № 590 від 9.06.2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text



А) з урахуванням ПДФО з доходів військовослужбовців в складі податкових надходжень бюджетів ТГ



Б) без урахуванням ПДФО з доходів військовослужбовців в складі податкових надходжень бюджетів ТГ

Рис. 2.11. Динаміка рівня податкової достатності бюджетів територіальних громад України, 2021-2023 рр., %

Джерело: складено за[129]

[129] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Таблиця 2.3. Динаміка видатків бюджетів територіальних громад України у 2021-2023 рр.

Області	2021		2022		*Темп приросту поточних видатків, 2022/2021, %*	*Темп приросту капітальних видатків, 2022/2021, %*	2023		*Темп приросту поточних видатків, 2023/2022, %*	*Темп приросту капітальних видатків, 2023/2022, %*	***Темп приросту поточних видатків,*** *2023/2021, %*	***Темп приросту капітальних видатків,*** *2023/2021, %*
	Поточні видатки, млн грн	Капітальні видатки, млн грн	Поточні видатки, млн грн	Капітальні видатки, млн грн			Поточні видатки, млн грн	Капітальні видатки, млн грн				
Вінницька	13225,3	2250,2	13926,2	1768,9	*105,3*	*78,6*	16641,7	4262,6	*119,5*	*241,0*	*125,8*	*189,4*
Волинська	9319,6	1246,1	9711,5	726,7	*104,2*	*58,3*	11930,1	2372,7	*122,8*	*326,5*	*128,0*	*190,4*
Дніпропетровська	34712,0	9082,1	34488,6	4936,4	*99,4*	*54,4*	43701,2	12850,4	*126,7*	*260,3*	*125,9*	*141,5*
Донецька	16572,4	4715,3	10979,0	760,3	*66,2*	*16,1*	10219,9	3300,3	*93,1*	*434,1*	*61,7*	*70,0*
Житомирська	11102,8	1298,0	10979,3	1102,4	*98,9*	*84,9*	14073,3	4372,4	*128,2*	*396,6*	*126,8*	*336,9*
Закарпатська	10443,1	1338,5	11630,1	1252,7	*111,4*	*93,6*	14051,3	2518,1	*120,8*	*201,0*	*134,6*	*188,1*
Запорізька	16292,0	2485,2	13869,7	830,8	*85,1*	*33,4*	13662,5	2178,7	*98,5*	*262,2*	*83,9*	*87,7*
Івано-Франківська	11430,5	1839,1	12897,7	783,8	*112,8*	*42,6*	14492,4	2538,5	*112,4*	*323,9*	*126,8*	*138,0*
Київська	20367,4	4792,5	20527,4	2219,0	*100,8*	*46,3*	25741,8	8208,5	*125,4*	*369,9*	*126,4*	*171,3*
Кіровоградська	9122,6	946,1	8980,3	395,5	*98,4*	*41,8*	10655,0	1659,7	*118,6*	*419,6*	*116,8*	*175,4*
Луганська	6263,4	1384,1	2803,4	374,8	*44,8*	*27,1*	1615,0	617,2	*57,6*	*164,7*	*25,8*	*44,6*
Львівська	22794,3	5585,1	25258,2	3949,6	*110,8*	*70,7*	31457,5	9792,5	*124,5*	*247,9*	*138,0*	*175,3*
Миколаївська	10086,6	1155,5	9280,8	1106,7	*92,0*	*95,8*	11838,2	3621,1	*127,6*	*327,2*	*117,4*	*313,4*
Одеська	21358,5	5832,9	22226,2	1840,2	*104,1*	*31,5*	25630,8	7684,5	*115,3*	*417,6*	*120,0*	*131,7*
Полтавська	14683,9	1987,8	15782,7	1696,9	*107,5*	*85,4*	18012,0	4001,1	*114,1*	*235,8*	*122,7*	*201,3*
Рівненська	10657,0	1266,6	11441,1	795,7	*107,4*	*62,8*	13551,8	1712,8	*118,4*	*215,3*	*127,2*	*135,2*
Сумська	9083,8	1232,3	9204,0	735,5	*101,3*	*59,7*	11160,0	2412,1	*121,3*	*328,0*	*122,9*	*195,7*
Тернопільська	9095,3	1073,6	9237,7	587,5	*101,6*	*54,7*	10706,2	1516,3	*115,9*	*258,1*	*117,7*	*141,2*
Харківська	22397,8	7574,6	22200,2	1247,2	*99,1*	*16,5*	24905,3	7203,0	*112,2*	*577,5*	*111,2*	*95,1*
Херсонська	8956,9	923,3	5590,9	30,6	*62,4*	*3,3*	5634,0	884,5	*100,8*	*2890,5*	*62,9*	*95,8*
Хмельницька	11529,2	1532,2	11657,3	662,5	*101,1*	*43,2*	14248,9	2857,0	*122,2*	*431,2*	*123,6*	*186,5*
Черкаська	10504,4	1543,2	10801,4	1471,6	*102,8*	*95,4*	13411,7	3505,6	*124,2*	*238,2*	*127,7*	*227,2*
Чернівецька	7190,0	1060,3	7746,3	710,4	*107,7*	*67,0*	8697,7	2017,4	*112,3*	*284,0*	*121,0*	*190,3*
Чернігівська	8723,9	1247,9	8514,0	1055,6	*97,6*	*84,6*	10255,5	2951,0	*120,5*	*279,6*	*117,6*	*236,5*
Середнє по Україні	13579,7	2641,4	13322,3	1293,4	*96,8*	*56,2*	15678,9	3959,9	*114,7*	*422,1*	*113,0*	*169,1*

Джерело: складено за[130]

[130] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Натомість у 2023 р. спостерігаємо протилежну тенденцію – збільшення видатків бюджетів територіальних громад. На тлі обмеження капітальних видатків у 2022 р., середній темп приросту у 2023 р. по країні дорівнював 422,1%. Це зумовлене не лише послабленням обмежень через внесення змін до Постанови КМУ №590, а й адаптацією впродовж року до умов війни і використанням надходжень від справляння «військового» ПДФО у громадах, де відбулося його збільшення. У десяти територіальних громадах з найбільшим приростом податкових доходів у 2022 р. (зумовлене надходженнями «військового» ПДФО) середній темп приросту видатків за два роки війни становив 220% (рис. 2.12).

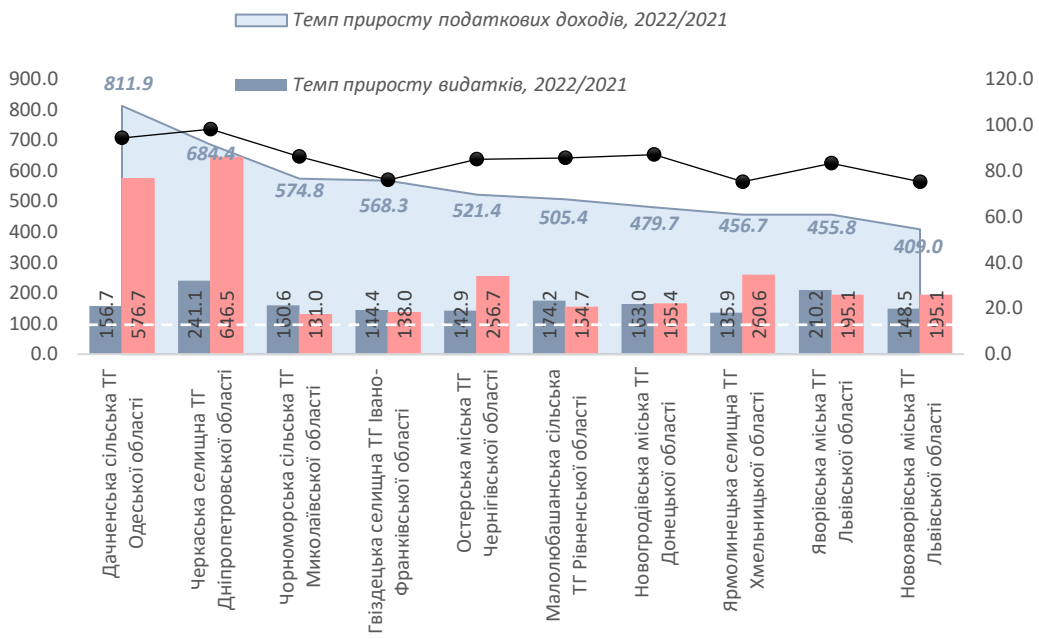


Рис. 2.12. Темпи приросту видатків бюджетів територіальних громад з найбільшим збільшення доходів в Україні у 2022 р., %
Джерело: складено за[131]

В цих умовах прослідковується зниження рівня податкової достатності територіальних громад, при чому, найбільше у регіонах, які в умовах війни та переміщення економічних ресурсів зі сходу на захід «переживають» певне економічне піднесення.

[131] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Рівень податкової автономії територіальних громад. Не існує єдиного наукового підходу до трактування суті податкової автономії територіальної громади та уніфікованого підходу до її оцінки. З огляду на вітчизняну та міжнародну нормативно-правову базу (ЗУ «Про місцеве самоврядування», Бюджетний Кодекс України, Податковий Кодекс України, Європейська хартія місцевого самоврядування), посилаючись на експертний підхід фахівців ОЕСР[132] і теоретичні напрацювання українських науковців[133], [134], податкову автономію варто розглядати з двох позицій:

1) як наявність в органів місцевого самоврядування адекватних фінансових ресурсів, що формуються внаслідок справляння податків на відповідній території;

2) як право органів місцевого самоврядування в межах законодавства визначати умови справляння до бюджету територіальної громади податків і зборів (вводити/скасовувати податок, встановлювати податкові ставки, визначати умови надання пільг та звільнення від сплати тощо).

В цьому контексті дослідження податкової автономії територіальних громад України в умовах війни (з огляду на значні обмеження наявних статистичних даних) пропонуємо проводити на основі розрахунку двох показників: частки податкових надходжень у доходах бюджетів територіальних громад та питомої ваги доходів місцевих бюджетів від справляння місцевих податків і зборів у загальному обсязі доходів бюджетів територіальних громад.

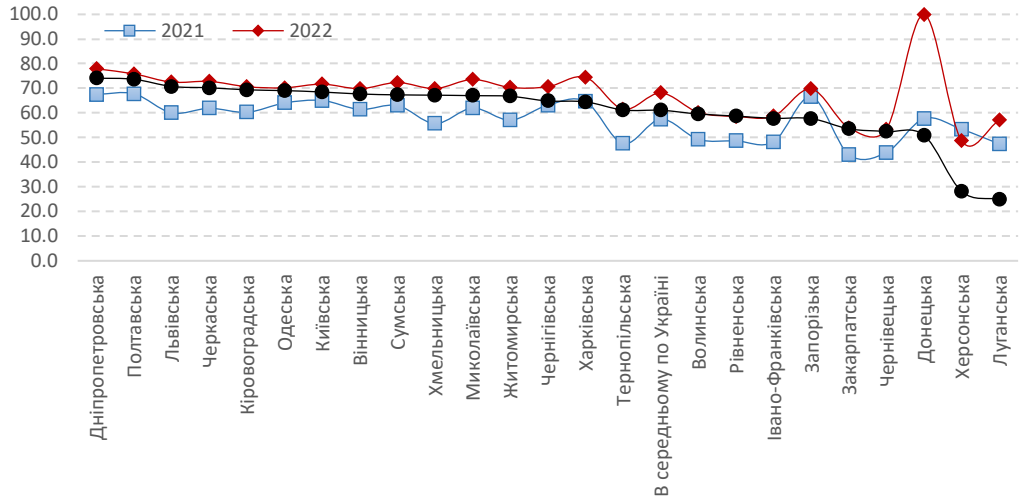
Аналіз динаміки *частки податкових надходжень у доходах бюджетів територіальних громад* (рис. 2.13 А) за період 2021-2023 рр. свідчить про посилення ролі податкових надходжень з початком повномасштабної війни як джерела доходів бюджетів у більшості регіонів України, за винятком прифронтових Запорізької, Донецької, Херсонської та Луганської областей.

---

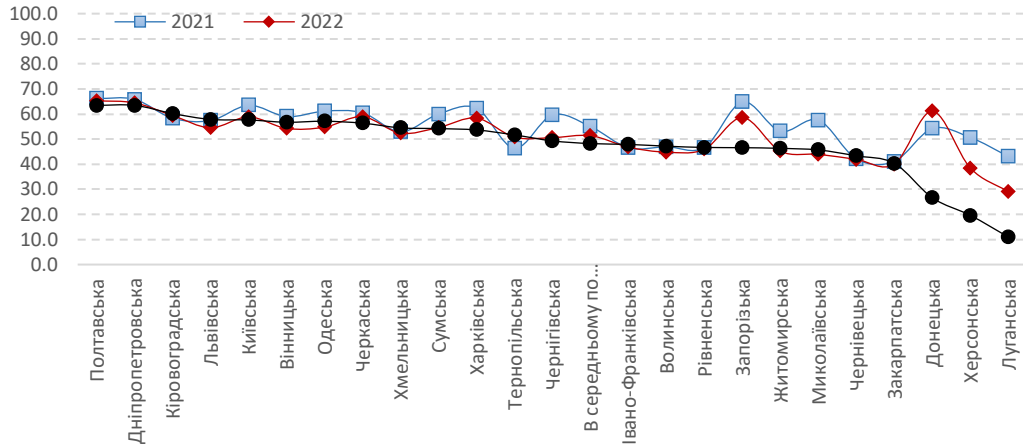
[132] Blöchliger H., Rabesona J. (2009). The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments: An Update. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. DOI:10.1787/5k97b111wb0t-en

[133] Луніна І. О. (2010). Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної / НАН України; Інститут екон. та прогнозув. К., 320 с.

[134] Підцерковний Б. В. (2015). Податкова автономія органів місцевого самоврядування: сутність та стан в Україні. *Науковий вісник МНУ імені В. О. Сухомлинського. Економічні науки*, № 1 (4), с. 12-16. URL: http://mdu.edu.ua/wp-content/uploads/Economic-visnik-4-2015-4.pdf



А) з урахуванням ПДФО з доходів військовослужбовців в складі податкових надходжень бюджетів ТГ



Б) без урахуванням ПДФО з доходів військовослужбовців в складі податкових надходжень бюджетів ТГ

Рис. 2.13. Динаміка частки податкових надходжень у доходах бюджетів територіальних громад України, 2021-2023 рр., %
Джерело: складено за[135]

З другого боку, аналізуючи динаміку частки податкових надходжень без урахування ПДФО з доходів військовослужбовців у доходах бюджетів територіальних громад (рис. 2.13 Б),

[135] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

спостерігаються відмінні тенденції. У більшості регіонів відбулося незначне зниження частки податків у доходах бюджетів громад (з 55,0% у 2021 р. до 48,2% у 2022-2023 рр.). Найбільше – у громадах прифронтових регіонів та тих, які були окуповані і звільнені ЗСУ впродовж 2022 р.

З порівняння видно, що причиною збільшення частки податкових надходжень у доходах бюджетів громад є збільшення доходів від «військового» ПДФО. Воно відбулося на тлі скорочення міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до бюджетів територіальних громад, що ще більше посилило «ефект». Попри це, критичне зниження рівня податкової автономії спостерігалося лише по територіальних громадах у прифронтових регіонах, де відбулися значні руйнування інфраструктури та пошкодження майна населення, виїзд більшості жителів на безпечні території. Фінансову підтримку здійснення повноважень органів місцевого самоврядування у цих громадах забезпечує держава.

Зменшення п*итомої ваги надходжень від справляння місцевих податків і зборів у загальному обсязі доходів бюджетів територіальних громад* також пов'язане зі збільшенням сум надходжень у вигляді ПДФО з доходів військовослужбовців (рис. 2.14 А). В разі, коли цей податок не враховано у доходах бюджетів (аналогічно як у попередніх розрахунках), питома вага місцевих податків і зборів у доходах бюджетів місцевого самоврядування залишалася на довоєнному рівні.

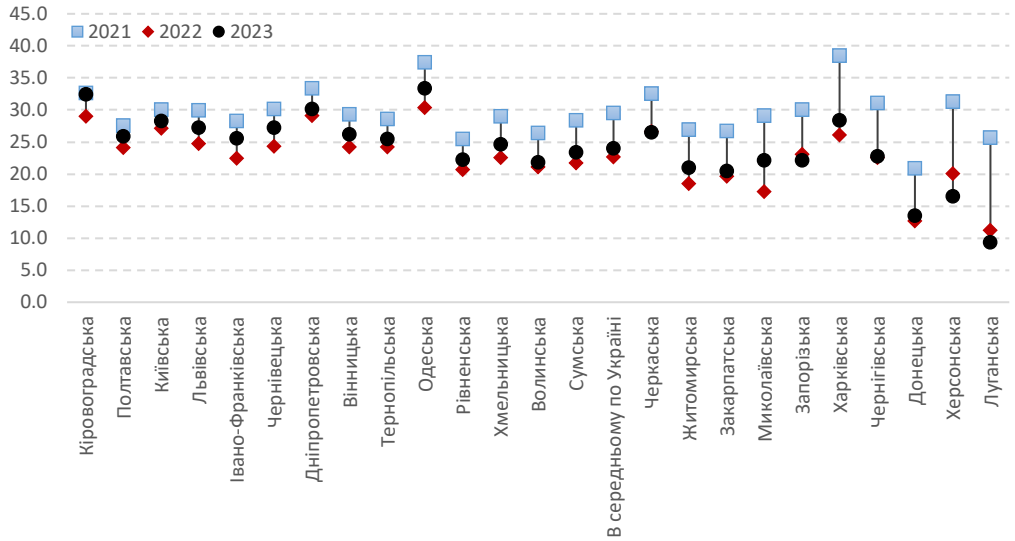
Навіть в умовах війни надходження місцевих податків до бюджетів місцевого самоврядування зросли у більшості регіонів, за винятком Запорізької, Харківської, Чернігівської, Донецької, Херсонської і Луганської областей (рис. 2.14 Б).

Помітними є менші обсяги акумульованих місцевих податків і зборів у 2022 р. Як і в умовах пандемії Covid-19, реакція держави на повномасштабну війну проявилася у зниженні податкового навантаження на суб'єктів підприємництва [136], [137]. Серед інших

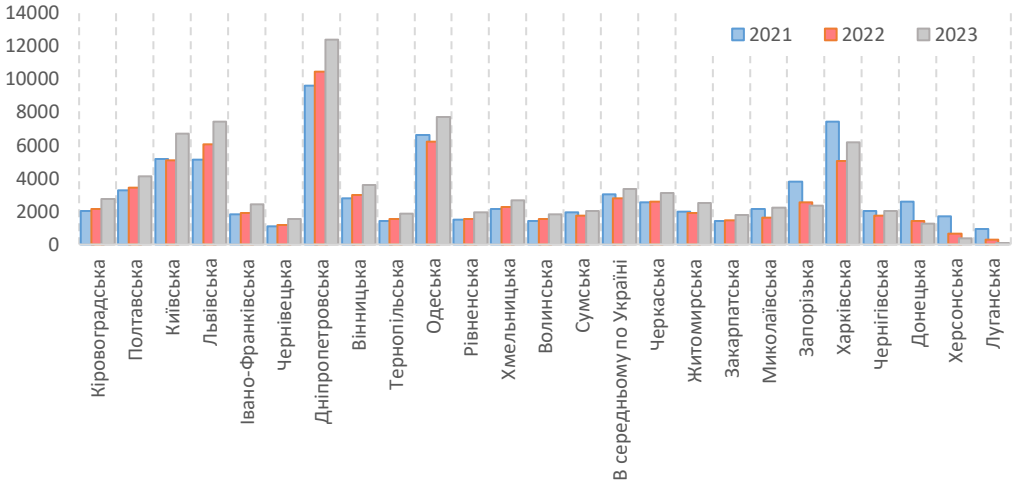
[136] Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану. Закон України №2120-IX від 15 березня 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text

[137] Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану. Закон України № 3219-IX від 30 червня 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-IX#Text

заходів, передбачено зміну механізму сплати єдиного податку, а саме:



А) динаміка питомої ваги надходжень від справляння місцевих податків і зборів у загальному обсязі податкових доходів бюджетів ТГ



Б) динаміка надходжень місцевих податків і зборів до бюджетів ТГ

Рис.2.14. Динаміка надходжень від справляння місцевих податків і зборів до бюджетів територіальних громад регіонів, 2021-2023 рр., %

Джерело: складено за[138]

[138] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

- фізичним особам-підприємцям, що є платниками єдиного податку I та II груп, надано право не сплачувати єдиного податку;
- розширено перелік суб'єктів господарювання, яких можна віднести до платників єдиного податку III групи, за рахунок права віднесення до цієї категорії суб'єктів господарювання будь-якої організаційно-правової форми з річним обсягом доходу не більше ніж 10 млрд грн (за винятком окремих видів діяльності); внаслідок цих змін до місцевих бюджетів надійшли додаткові кошти, адже на спрощену систему оподаткування перейшли суб'єкти великого бізнесу, які отримали можливість сплатити 2% єдиного податку замість 18% податку на прибуток;
- надано право переходу для платників єдиного податку III групи на нижчу відсоткову ставку – з п'яти до двох відсотків.

Період дії цих змін тривав з 1 квітня 2022 р. до 1 серпня 2023 р. і результувався збільшенням надходжень від справляння єдиного податку до бюджетів місцевого самоврядування на 20,5% у 2023 р. порівняно з 2021 р. Порівнюючи структуру надходжень у 2021-2022 рр., чітко прослідковується їх вплив: сума від сплати єдиного податку юридичними особами зросла в 1,6 разу, сума, сплачена до бюджетів фізичними особами, знизилася (рис. 2.15).

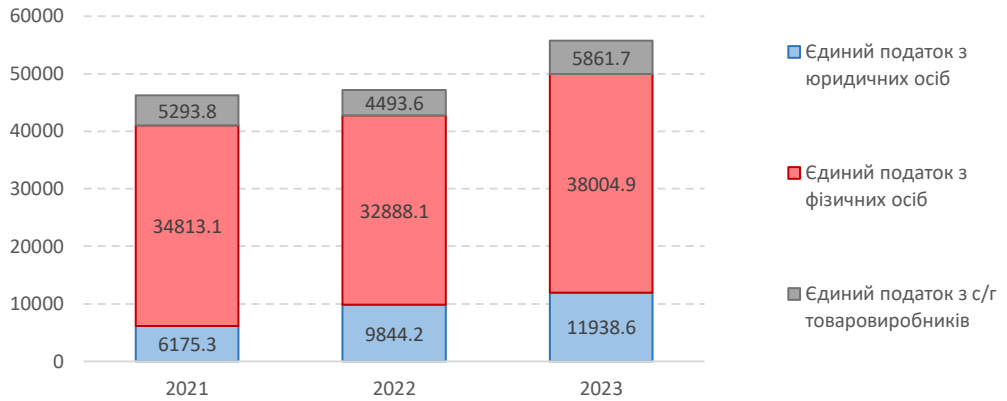


Рис. 2.15. Динаміка надходжень єдиного податку до бюджетів територіальних громад України, 2021-2023 рр., млн грн.
Джерело: складено за[139]

[139] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Внесено зміни до Податкового кодексу щодо сплати до бюджетів територіальних громад плати за землю та податку на нерухому майно, відмінне від земельної ділянки, – забезпечено тимчасове звільнення від їх сплати за об'єкти, що розташовані на територіях активних бойових дій або на тимчасово окупованих територіях [140], [141], [142]. Внаслідок прийняття цих змін бюджети територіальних громад недоотримали близько 6 млрд. грн [143].

Підсумовуючи, внесення важливих змін до норм справляння плати за землю та податку на нерухоме майно стали своєчасною та потрібною реакцією на виклики війни. Аналогічно слід розглядати і зміну умов справляння єдиного податку, адже шляхом їх введення на тимчасовій основі досягнуто важливих результатів: по-перше, знижено податкове навантаження на малий і середній бізнес для підвищення стійкості у підприємницькому секторі; по-друге, забезпечено «полегшення» адаптації бізнесу до нових умов через спрощення правил взаємодії з державою.

З другого боку, періодична зміна умов справляння місцевих податків і зборів (до початку війни такий підхід було застосовано державою у 2020 р. для часткового нівелювання впливу пандемії на підприємницький сектор) не є позитивним аспектом у контексті збереження рівня податкової автономії територіальних громад, адже часта зміна умов справляння податків вимагає здатності швидко адаптуватися – тобто відповідного рівня стійкості. Однак, не слід забувати: спрощуючи правила справляння податків, держава сприяє збереженню джерел наповнення бюджетів територіальних громад.

Податки на економічну діяльність у складі податкових надходжень місцевих бюджетів. Дослідження цього аспекту

---

[140] Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану. Закон України №2120-IX від 15 березня 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text

[141] Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану. Закон України № 3219-IX від 30 червня 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-IX#Text

[142] Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно. Закон України № 3050-IX від 11 квітня 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3050-20#Text

[143] Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. Децентралізація. 13.02.2023. URL: https://decentralization.ua/news/16105/

проблеми пропонуємо здійснити шляхом аналізу динаміки надходжень від справляння податків на економічну діяльність до бюджетів територіальних громад в розрізі регіонів.

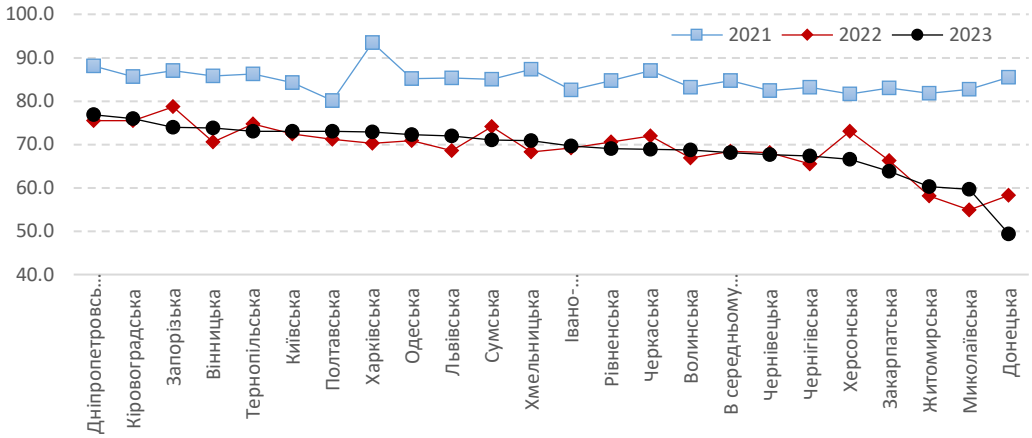
До податків на економічну діяльність нами віднесено ПДФО (за винятком ПДФО з доходів військовослужбовців, оскільки зростання надходжень цього податку зумовлене умовами війни, а не зміною економічного стану громад), єдиний податок, а також майнові податки в частині плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що сплачені юридичними особами. Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів до цього переліку не віднесли, адже це податок на споживання окремих товарів, і, аналізуючи надходження від його справляння до бюджету, лише опосередковано можна робити висновки про стан роздрібної торгівлі у громаді. Крім того, роздрібна торгівля підакцизними товарами є однією зі сфер, які значною мірою перебувають у тіні[144].

У 2021 р. 84,8% усіх податкових доходів бюджетів територіальних громад України становили податки на економічну діяльність. У 2022-2023 рр. їх частка знизилася до 68,1%, тобто на 16,7 в.п. (рис. 2.16 А), основною причиною чого стало збільшення питомої ваги ПДФО з доходів військовослужбовців у податкових доходах бюджетів громад уп'ятеро.

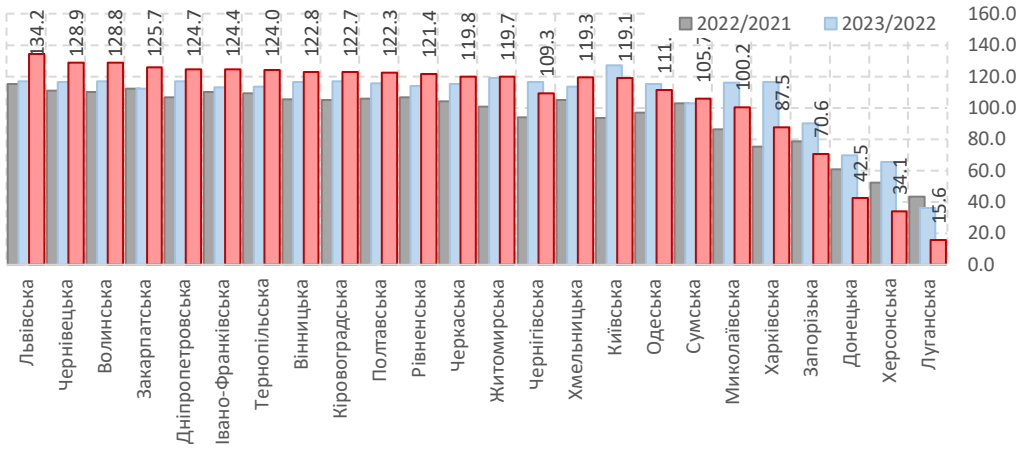
Натомість, аналізуючи темп приросту надходжень від справляння податків на економічну діяльність, отримано такі результати: у 2022 р. порівняно з 2021 р. приріст становив 95,4%, у 2023 р. порівняно з 2022 р. 107,1%. Це дає змогу зробити висновок про достатній рівень фінансової стійкості територіальних громад та суб'єктів господарювання як платників цих податків в умовах війни, а також свідчить про покращення економічного стану цих суб'єктів у 2023 р. В розрізі регіонів прослідковуються тенденції, аналогічні як і у попередніх розрахунках (рис. 2.16 Б):

-

[144] Про стан дотримання законодавства, що регулює обіг підакцизних товарів, та забезпечення організації роботи щодо боротьби з тіньовим ринком підакцизної продукції, а саме з нелегальним ввезенням, виробництвом та торгівлею тютюновими виробами, алкогольними напоями та пальним. Рішення комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики № 136 від 8 травня 2023 року. URL: https://komfinbank.rada.gov.ua/uploads/documents/34043.docx



А) динаміка питомої ваги надходжень від справляння податків на економічну діяльність у загальному обсязі податкових доходів бюджетів ТГ



Б) темп приросту податків на економічну діяльність

Рис. 2.16. Динаміка надходжень від справляння податків на економічну діяльність у складі податкових доходів бюджетів територіальних громад України, 2021-2023 рр., %

Джерело: складено за[145]

- суттєві економічні втрати у громадах у прифронтових регіонах – до бюджетів громад у Луганській області акумульовано 15,6% доходів у вигляді податків на економічну діяльність довоєнного 2021 року, Херсонської – 34,1%, Донецької – 42,5%, Запорізької – 70,6%, Харківської – 87,5%;

[145] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

- активне відновлення економічної діяльності у звільнених регіонах – Київській (темп приросту у 2023 р. порівняно з 2022 р. сягнув 127,1%), Житомирській (119,1%), Чернігівській (116,3%), Миколаївській (115,9%) областях;

покращення економічного середовища громад у тилових областях – Львівській (темп приросту за період війни 134,2%), Чернівецькій (128,9%), Волинській (128,8%), Закарпатській (125,7%) та інших.

Навіть в умовах війни лідерство за рівнем економічного розвитку зберігають регіони, в яких розташовані найбільші міста України, які є потужними економічними центрами (Дніпропетровська, Львівська, Одеська, Київська та Харківська області) (рис. 2.17). У територіальних громадах цих регіонів зареєстровані 39,3% усіх активних підприємств. Високі позиції в рейтингу, попри окупацію частини території та бойові дії, не втрачають громади Запорізької області: хоча значна частина території окупована, Запоріжжя залишається важливим економічним центром областей.

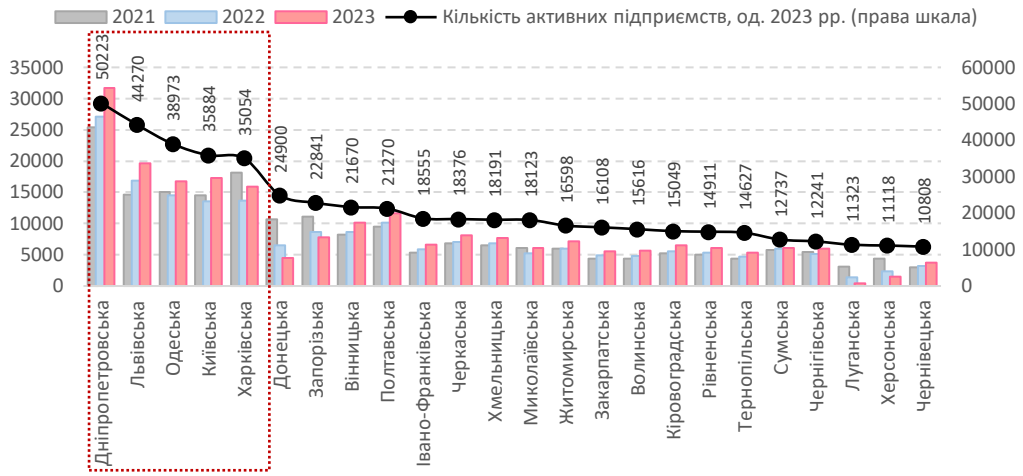


Рис. 2.17. Порівняння динаміки надходжень від справляння податків на економічну діяльність у складі податкових доходів бюджетів та кількості активних підприємств у територіальних громадах України, 2021-2023 рр., млн грн

Джерело: складено за[146] [147]

[146] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

[147] Державна служба статистики України. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/

За результатами проведених розрахунків можна зробити такі висновки:

по-перше, війна в Україні спричинила зростання диспропорцій податкової спроможності територіальних громад та збільшення кількості адміністративно-територіальних формувань у кризовому стані. У 2023 р. кожна друга громада характеризується рівнем податкоспроможності нижчим ніж 0,5. Найбільше погіршилося становище громад у регіонах, які історично сконцентрували на своїй території значні виробничі потужності (Дніпропетровська, Запорізька, Харківська, Донецька області), а на сучасному етапі на їх території ведуться бойові дії. Територіальні громади Заходу України (за винятком Львівської області, яка і до війни концентрувала значний економічний ресурс), історично володіючи недостатнім економічним потенціалом, за дворічний період не змогли істотно покращити фінансові результати, попри переміщення сюди трудового ресурсу та релокацію бізнесу;

по-друге, вплив на фінансову стійкість громад в умовах війни мають два чинники: віддаль від зони бойових дій та наявний економічний потенціал. Громади з високим рівнем економічного потенціалу характеризуються вищою фінансовою стійкістю навіть в умовах близької віддалі від лінії зіткнення (громади Дніпропетровщини, Одещини), прикладом фінансової стійкості є територіальні громади у регіонах, які у 2022 р. були окуповані та звільнені (Київська, Сумська, Чернігівська). Важливу роль у збереженні фінансово-економічної стабільності у регіоні мають громади з центрами у великих містах (Дніпрі, Львові, Одесі, Києві, а також, навіть попри надзвичайно високі безпекові ризики, Харкові і Запоріжжі);

по-третє, система формування податкових доходів територіальних громад стала одним з основних чинників збереження/забезпечення фінансової стійкості територіальних громад в умовах війни. Попри очевидне (і невідворотне) зниження податкової спроможності внаслідок руйнувань, окупації, втрати людського ресурсу, суб'єкти економіки територіальних громад (органи місцевого самоврядування, жителі, бізнес, громадські організації та інші) проявили високу адаптаційну поведінку (що прослідковується, зокрема, при аналізі податкової автономії громад) і забезпечили покращення стану економіки громад на другому році війни;

по-четверте, війна характеризується високим рівнем економічної невизначеності і непередбачуваності. Її продовження посилює ризики подальшого зростання диспропорцій за рівнем податкової спроможності територіальних громад і збільшення кількості фінансово неспроможних до розвитку. Попри імовірність поступового покращення економічної ситуації у територіальних громадах Заходу України, актуальним є питання процесів концентрації активних суб'єктів економіки у великих містах на територіях більш наближених до зони бойових дій та з вищим рівнем воєнних загроз, що посилює ризики нежиттєздатності для сільських, селищних та громад навколо невеликих міст.

2.3. Адміністрування майнових податків в Україні: проблематика і шляхи посилення участі територіальних громад

В основі забезпечення повноти акумулювання податкових платежів до бюджетів – ефективна система їх адміністрування. Аналітики Світового Банку, які мають значний досвід дослідження податкових систем багатьох країн світу (з різним рівнем економічного розвитку та податкової культури), пов'язують поняття «податкове адміністрування» і «податкова політика». Акцентуючи на тому, що реалізація податкової політики відбувається через механізми адміністрування, наголошують, що її виконання у повній мірі залежить від ефективності цих механізмів на всіх етапах справляння податків[148].

В Україні реформа в напрямі фінансової децентралізації відбувалася паралельно зі зміною адміністративно-територіального устрою на базовому рівні. Наслідком цих процесів стало формування територіальних громад на новій територіальній основі, з новою ресурсною базою та розширеними повноваженнями. По завершенню системних реформ 2014-2020 рр. Україна відноситься до країн з високим рівнем фінансової автономії місцевих бюджетів. Частка

[148] Property Tax Diagnostic Manual. World Bank Group. 2020. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/822221593546147046/pdf/Property-Tax-Diagnostic-Manual.pdf

податкових доходів місцевих бюджетів у ВВП країни у 2023 р. становила 6,7% і була однією з найбільших порівняно з країнами ЄС (крім країн Північної Європи). З другого боку, Україна характеризується низьким рівнем фінансової спроможності громад порівняно з муніципалітетами у країнах ЄС. А серед країн зі схожою часткою перерозподілу ВВП через місцеві бюджети (Норвегія, Франція, Латвія) ця різниця ще більш помітна і свідчить про обмеженість фінансового ресурсу громад.

З розгортанням повномасштабної війни децентралізаційні процеси в Україні були сповільнені, рівень фінансової спроможності бюджетів територіальних громад суттєво погіршився. В таких умовах вести мову про перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування не доводиться. Навпаки, до державного бюджету з місцевих бюджетів вилучено надходження ПДФО, що справляється з доходів військовослужбовців та працівників силових органів (в умовах війни ці надходження зросли в рази). На тлі євроінтеграційних процесів ведеться мова про зміну механізму справляння єдиного податку, який відноситься до складу місцевих податків і зборів і є одним з основних джерел доходів бюджетів територіальних громад. Впродовж всього періоду реформування на порядку денному залишається питання зміни бюджету зарахування акцизного податку з пального шляхом його вилучення як джерела доходів місцевих бюджетів.

В цьому контексті тільки податки на майно усталено (аналізуючи історичну зміну підходу до їх справляння в багатьох країнах) розглядаються як джерело доходів місцевих бюджетів. На користь цього твердження учені доводять: майнові податки – єдине джерело податкових надходжень з чітким географічним обумовленням справляння (яке не передбачає різних підходів до ідентифікації)[149], що є підставою для зарахування надходжень від їх справляння саме до бюджетів місцевого самоврядування. Вчені наголошують на багатьох підставах розгляду майнових податків як місцевих. Адже, з одного боку, податки на майно є важливим інструментом забезпечення фінансової автономії громад, з другого, їх запровадження на певній території заохочує використання майна

[149] Rural property tax systems in Central and Eastern Europe. Land Tenure Studies 5. FAO 2002. URL: https://openknowledge.fao.org/bitstreams/2ce5c498-e80e-49bd-88c1-1bac63f89469/download

(землі та нерухомості) з економічною метою, зокрема, для отримання прибутку. А це – безпосередня вигода для територіальних громад – активізація ринку землі та нерухомості, покращення інвестиційної привабливості території, залучення нових суб'єктів економіки тощо.

В Україні майнові податки у розмірі 100% суми надходжень від їх справляння зараховуються до місцевих бюджетів. До їх складу входять: плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та транспортний податок. Органи місцевого самоврядування є набільш зацікавленою стороною у забезпеченні ефективного і повного справляння майнових податків. Однак, їхня роль у адмініструванні цих платежів вкрай обмежена.

Відповідно до норм Податкового кодексу України[150] в адмініструванні майнових податків основну роль відіграє Державна податкова служба України (далі – ДПС). Роль органів місцевого самоврядування, згідно з Конституцією України[151] та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»[152], обмежена:

1) встановленням місцевих податків і зборів і наданням пільг відповідно до законодавства;

2) зобов'язанням надавати податковим органам у встановлені строки затребуваної ними інформації щодо власників і користувачів майна на території громад;

3) функціонуванням як суб'єкта інформаційної взаємодії в межах інформаційно-аналітичної системи управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів «LOGICA», забезпечуючи внесення до системи інформації про встановлені на рівні місцевих рад ставки податків та пільги[153].

Недостатня «присутність» органів місцевого самоврядування, як зацікавленої в ефективності здійснення процесу адміністрування майнових податків сторони, призвела до значних недоотримань доходів бюджетів територіальних громад. У 2021 р. розмір

---

[150] Податковий кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text

[151] Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

[152] Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

[153] Про затвердження Порядку обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України № 627 від 16 червня 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/627-2021-%D0%BF#Text

недоотриманих надходжень від справляння майнових податків місцевими бюджетами в Україні становив приблизно 15,0 млрд грн[154]. Враховуючи, що у 2021 р. до бюджетів територіальних громад сукупно надійшло 43,2 млрд грн, громади недоотримали близько 1/3 надходжень майнових податків.

За результатами науково-аналітичних пошуків дослідників Світового Банку, надходження від справляння майнових податків, без зміни у політиці їх справляння, можна наростити лише шляхом підвищення рівня охоплення об'єктів, ефективності оцінювання, нарахування та справляння податків[155]. У вітчизняній практиці адміністрування майнових податків досягнення таких результатів можливе тільки за умови залучення органів місцевого самоврядування до процесу адміністрування, зокрема враховуючи ключові проблемні сторони цього процесу.

1. Повнота охоплення об'єктів, що підлягають оподаткуванню, та достовірність інформації про них.

В практичній сфері цей аспект лежить в площині широкого кола процесів ідентифікації, збереження та актуалізації інформації про майно та платників податків. В цьому контексті основна функція суб'єктів адміністрування майнових податків полягає у визначенні та характеристиці об'єктів, що підлягають оподаткуванню. Така інформація, як правило, акумулюється шляхом поєднання підходів – від періодичного подання платником податку декларації про майно, використання інформації про об'єкти оподаткування від третіх осіб (з державних реєстрів, інформації банків тощо) до проактивної роботи контролюючих органів щодо перевірки, збору і оновлення даних.

В Україні неповнота баз даних об'єктів, що підлягають оподаткуванню, є однією з ключових причин неефективності адміністрування майнових податків. Згідно з проведеним Асоціацією малих міст України дослідженням, обсяг земель у сільськогосподарському обороті у 2021 році, за даними Державної служби статистики, становив 40,8 млн га, наповненість Державного земельного кадастру землями сільськогосподарського призначення

[154] Фіскальна децентралізація як інструмент розвитку громад. Асоціація малих міст України (АММУ). з GR-компанія «Магонова і партнери» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». URL: https://atu.net.ua/fiskalna-detsentralizatsiya

[155] Property Tax Diagnostic Manual. World Bank Group. 2020. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/822221593546147046/pdf/Property-Tax-Diagnostic-Manual.pdf

становила 32,7 млн га, а площа земель, що обліковувалися в ІТС «Податковий блок» - 39,2 млн га. Щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, на основі якого ведеться облік об'єктів оподаткування, заповнений лише на 40-60%[156]. Такі результати дослідження свідчать про *розсинхронізованість баз даних та наявність значних площ «тіньової» землі і необлікованої житлової і нежитлової нерухомості*.

Проблема посилюється також *неповнотою охоплення електронними інформаційними системами даних про об'єкти нерухомості, що зберігаються на паперових носіях. Зокрема, мова йде про інформацію про нерухоме майно у періоді до 2013 року, оскільки ці дані були зареєстровані в БТІ і є архівною складовою, відтак не можуть бути синхронізованими без відповідного звернення власника майна*[157]*)*. Крім того, актуальною є проблема невідображення у реєстрах об'єктів, які використовуються, проте, не введені в експлуатацію.

У контексті достовірності інформації про об'єкти оподаткування в процесі адміністрування майнових податків на практиці також прослідковується багато проблемних аспектів. Однією з причин недоотримання доходів від справляння майнових податків є подання платником неправдивої інформації про використання земельної ділянки чи іншого нерухомого майна («тіньова» оренда, «заниження» НГО тощо). Органи місцевого самоврядування, хоча і мають законодавчі підстави формувати на місцевому рівні бази даних об'єктів нерухомості (зокрема, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування», їхні відносини з платниками податків з числа юридичних осіб формуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності[158]), *не відіграють належної ролі при формуванні баз даних щодо об'єктів оподаткування майновими*

---

[156] Дослідження проблематики майнових податків та можливостей розширення фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування. Всеукраїнська громадська організація «Асоціація малих міст України», 2023. URL: https://drive.google.com/file/d/1nZbJVbin3cu8QEKBBN8AORILJtIMcT7h/view

[157] Надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів. Львівське регіональне відділення Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад. Львів, 09.04.2024. 14 с.

[158] Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

податками, зокрема щодо звірки поданої в деклараціях платниками податків інформації.

2. Ефективність процедури оцінки майна.

Мова йде про пропозицію переходу на оцінку майна на основі її ринкової вартості, яка широко використовується у розвинених країнах та визнається найбільш ефективною і справедливою відносно платників податків. Однак, на нашу думку, на сучасному етапі її введення в Україні (де використовується оцінка майна на основі площі) є несвоєчасною через нерозвиненість ринку нерухомості та ускладнення ситуації в країні в умовах війни, що може призвести до нових системних викликів в адмініструванні майнових податків.

3. Рівень взаємодії з платниками податків на всіх етапах сплати податків.

Відповідно до пункту 14.1.1[1] Податкового кодексу України, адміністрування податків - це сукупність рішень та процедур контролюючих органів (відповідно до статті 41 ними є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи) і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом.

Як видно, на органи Державної податкової служби покладено усі функції адміністрування майнових податків. Однак, на сучасному етапі вони виконують функцію сервісного обслуговування платників, а рівень виконання інших функцій є недостатнім через масштабність взаємозв'язків у системі справляння майнових податків і неспроможність працівників органів ДПС забезпечити їх належне опрацювання по кожному платнику і кожному об'єкту оподаткування (зокрема, в умовах реорганізації Державної податкової служби з початку 2025 року шляхом укрупнення податкових інспекцій).

Забезпечення ефективної постійної взаємодії з платниками майнових податків без залучення органів місцевого самоврядування на законодавчо обгрунтованій підставі видається неможливим. Перш за все, залучаючи органи місцевого самоврядування територіальних громад до адміністрування майнових податків буде забезпечено «розподіл» масштабної системи взаємозв'язків у системі

оподаткування майна на 1470 окремих підсистем, сформованих за територіторіальним принципом. Такий підхід дасть можливість ефективно використати значний потенціал місцевої влади у взаємодії з суб'єктами економіки на своїй території: 1) знання «в обличчя» платників податків на своїй території і налагоджені контакти з багатьма з них; 2) обізнаність із реальною економічною ситуацією в громаді (чи використовуються об'єкти нерухомості за цільовим призначенням; чи здійснюється господарська діяльність тощо); 3) можливість постійного моніторингу ситуації. Такий моніторинг особливо важливий, адже він стосується кожного об'єкта оподаткування та платника податку на території громади, зміни умов експлуатації об'єкта нерухомості, відповідності наявної документації вимогам чинного законодавства тощо. Органи ДПС об'єктивно не можуть ефективно опрацьовувати такий масив інформації, тому і потрібне залучення органів місцевого самоврядування на умовах постійної взаємодії з платниками податків.

Варто зауважити: попри те, що по завершенню реформи адміністративно-територіального устрою на базовому рівні не пройшло і п'яти років, а Українська держава уже три роки перебуває в умовах війни, питання системних змін механізму адміністрування майнових податків вже є актуальним і широко обговорюється в науково-експертному та управлінському колах.

Згідно з результатами двох, проведених незалежно одне від одного, опитувань представників органів місцевого самоврядування територіальних громад (Асоціація малих міст України у січні-лютому 2023 року[159], Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад у травні 2023 року[160]) понад 50% респондентів вказують на готовність виконувати окремі функції в системі адміністрування майнових податків; однак, значна частина громад (більше ніж 1/3 опитаних) заявляють про неготовність бути учасниками процесу. Крім того, в межах одного з досліджень виявлено цікаву закономірність: чим більша частка надходжень від справляння майнових податків у структурі доходів бюджетів громад, тим вищий рівень зацікавленості

[159] Фіскальна децентралізація як інструмент розвитку громад. Асоціація малих міст України (АММУ). з GR-компанія «Магонова і партнери» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». URL: https://atu.net.ua/fiskalna-detsentralizatsiya

[160] Адміністрування місцевих податків. Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад, 2023. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2023.pdf

місцевої влади у взятті функцій їх адміністрування[161]. Тобто, якщо громади вже роблять кроки в нарощенні надходжень майнових податків до бюджету, вони розуміють потребу взяття на себе відповідних функцій.

Такі результати, з одного боку, вказують на усвідомлення представниками органів місцевого потреби і користі від їх залучення до процесу адміністрування майнових податків, з другого, свідчать про суттєву різницю у підходах до акумулювання надходжень від їх справляння (в той час як одні громади суттєво просунулися в цьому питанні і фактично стали важливим «неофіційним» суб'єктом адміністрування, інші є пасивною стороною процесу), з третього, про різну інституційну і фінансову спроможність виконувати такі функції і наявність громад, що не готові долучитися до цього процесу.

Станом на 1 січня 2025 року у Верховній Раді України зареєстровано два законопроєкти щодо вдосконалення адміністрування майнових податків, також активно обговорюються ще два проєкти, розроблені Міністерством фінансів України та ДПС (табл. 2.4).

Таблиця 2.4. Законопроєкти щодо удосконалення адміністрування майнових податків

Назва проєкту	Розробник / суб'єкт права законодавчої ініціативи	Ключові положення
Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів	Міністерство фінансів України (березень 2023)	Повноваження в сфері адміністрування майнових податків визначене як право органів місцевого самоврядування територіальних громад і здійснюється лише у разі прийняття рішення місцевої ради
Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вручення органами місцевого самоврядування платникам податків податкових повідомлень-рішень	Державна податкова служба України (ДПС) (липень 2024)	Закріплення за органами місцевого самоврядування функції щодо забезпечення надсилання (вручення) податкових повідомлень-рішень (ППР) про сплату місцевих податків

[161] Фіскальна децентралізація як інструмент розвитку громад. Асоціація малих міст України (АММУ). з GR-компанія «Магонова і партнери» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». URL: https://atu.net.ua/fiskalna-detsentralizatsiya

Назва проєкту	Розробник / суб'єкт права законодавчої ініціативи	Ключові положення
Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення адміністрування податку на майно	Зареєстрований у ВРУ № 11067 від 08.03.2024, народні депутати	Поетапне передання органам місцевого самоврядування повноважень з адміністрування майнових податків
Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення системи оподаткування місцевих податків і зборів в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Зареєстрований у ВРУ № 8317 від 29.12.2022, народні депутати	Запровадження оціночної вартості об'єкта нерухомості для цілей визначення бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення системи оподаткування місцевих податків і зборів в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, яким передбачене запровадження оціночної вартості об'єкта нерухомості (що, очевидно, є найбільш справедливим підходом до визначення бази оподаткування), на нашу думку, варто характеризувати як: 1) такий, що не на часі, оскільки оцінка нерухомого майна на основі її ринкової вартості доволі складний процес і вимагає високого рівня розвитку ринку землі, чого в Україні немає[162]; 2) такий, що супроводжується суттєвими ризиками не лише для системи адміністрування майнових податків, а й наповнення місцевих бюджетів, оскільки здійснити вартісну оцінку впливу на показники бюджетів внаслідок її запровадження неможливо.

Три інші проєкти Законів є хорошим свідченням різних підходів і поглядів на адміністрування майнових податків.

Проєкт Закону, що підготований Державною податковою службою, і передбачає передання на рівень органів місцевого самоврядування функцій щодо вручення ППР, свідчить про відсутність зацікавлення органів ДПС у залученні органів місцевого самоврядування як законодавчо визначеного суб'єкта адміністрування майнових податків. Таке залучення буде супроводжуватися поступовими, але системними змінами підходів та

[162] Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрямки їх імплементації в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор І. З. Сторонянська. Львів, 2018. 106с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»). URL: https://ird.gov.ua/irdp/p20180703.pdf

алгоритмів адміністрування, що вимагає від податкових органів додаткових зусиль як у контексті перерозподілу функцій (адже одні функції перейдуть до органів самоврядування, натомість інші вимагатимуть зміни підходів до їх виконання), так і щодо взаємодії у тріаді «органи ДПС – платник податків – органи місцевого самоврядування».

Основними проблемами в проесі адміністрування майнових податків представники ДПС вбачають у неповноті відповідних реєстрів (що безпосередньо не пов'язують з діяльністю податкової)[163] та неефективності механізму вручення ППР (40% таких повідомлень повертаються у ДПС через неактуальність адрес платників (За результатами засідань Робочої групи з вдосконалення адміністрування місцевих податків і зборів)), вирішення якої пропонується шляхом передання функції іншому суб'єкту.

Станом на 1 лютого 2025 року ППР вважаються належним чином врученими, якщо вони надіслані у порядку, визначеному пунктом 42.4 Податкового кодексу України, надіслані за адресою (місцезнаходженням, податковою адресою) платника податків рекомендованим листом з повідомленням про вручення *або* особисто вручені платнику податків (його представнику)[164]. Це засвідчує, що *факт реальної передачі документа платнику не є обов'язковим етапом в алгоритмі вручення ППР*. Оскільки ППР є повідомленням про сплату суми податку разом з детальним розрахунком суми податку та містить відповідні платіжні реквізити і надсилаються платнику податку контролюючим органом з метою забезпечення його обізнаності про нарахування податку і умови його сплати, вилучення умови фактичного отримання платником цього документа є необ'єктивним і підкреслює формальну, а не сутнісну сторону такого повідомлення. Варто врахувати, що щорічно на цю процедуру витрати ДПС коливаються в межах 200-300 млн грн[165].

---

[163] Адміністрування місцевих податків і зборів ОМС – наступний крок фінансової децентралізації? Тези другого діалогу «Децентралізація на зв'язку». Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад. 23.02.2024. URL: https://hromady.org/administruvannya-miscevix-podatkiv-i-zboriv-oms-nastupnij-krok-finansovo%D1%97-decentralizaci%D1%97-tezi-drugogo-dialogu-decentralizaciya-na-zvyazku/

[164] Податковий кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text

[165] Фіскальна децентралізація як інструмент розвитку громад. Асоціація малих міст України (АММУ). з GR-компанія «Магонова і партнери» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». URL: https://atu.net.ua/fiskalna-detsentralizatsiya

Передання функції вручення ППР платникам податків на рівень місцевого самоврядування, імовірно, забезпечить певне покращення ситуації саме у контексті фактичного повідомлення платника про нарахований податок і умови його сплати. Однак, для органів місцевого самоврядування це, радше, додаткове навантаження «поштовими послугами», а не їх залучення до процесу адміністрування майнових податків. Такий підхід не сприятиме вирішенню проблеми неповноти сплати податків до місцевих бюджетів.

Два інші законопроєкти - законопроєкт Міністерства фінансів України та проєкт, що ініційований народними депутатами і зареєстрований у Верховній Раді України під № 11067 від 08.03.2024 – є комплексними і, що важливо, передбачають розширення повноважень органів місцевого самоврядування як сторони процесу адміністрування і врахувують різний рівень їх готовності.

Проєкт Міністерства фінансів України передбачає добровільне приєднання громад до процесу адміністрування податків на своїй території шляхом прийняття відповідних рішень місцевими радами. До основних функцій, які у законопроєкті передбачено віднести до відома органів місцевого самоврядування, належать:

- доступ і використання під час виконання посадових обов'язків податкової інформації з інформаційно-комунікаційних систем та інших джерел;
- здійснення ідентифікації платників податків; облік об'єктів оподаткування шляхом моніторингу достовірності та повноти обліку об'єктів оподаткування та виявлення об'єктів, за які не сплачуються місцеві податки, їх внесення до об'єктів оподаткування;
- забезпечення надсилання (вручення) ППР про сплату місцевих податків та зборів;
- наповнення інформаційних баз інформацією про об'єкти та суб'єктів оподаткування місцевими податками і зборами, в т.ч. числі шляхом перенесення архівної інформації з паперових носіїв про зареєстровані до 1 січня 2013 року права власності на майно;
- моніторинг своєчасності і повноти перерахування податків і зборів, погашення податкового боргу; запобігання і виявлення порушень при оподаткуванні, передача інформації про виявлені порушення до контролюючих органів.

Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення адміністрування податку на майно, що зареєстрований у Верховній Раді України за № 11067 від 08.03.2024, передбачає поетапне передання органам місцевого самоврядування повноважень з адміністрування податку на майно, а саме:

– з 1 січня 2025 року до 31 грудня 2026 року надати органам місцевого самоврядування повноваження в частині: забезпечення достовірності та повноти обліку об'єктів оподаткування податком на майно; проведення звірки та диференціації платників податку на майно; збору податкової інформації з податку на майно та внесення її до інформаційних баз даних ДПС; надсилання (вручення) платникам податків ППР з плати за землю; визначення, уточнення в установлених випадках сум податкових зобов'язань платників податку на майно; інформування громадськості про порядок сплати податку на майно;

– з 1 січня 2027 року і на постійній основі: включити органи місцевого самоврядування до контролюючих органів в частині дотримання законодавства з питань оподаткування податком на майно; встановити права органів місцевого самоврядування в частині адміністрування податку на майно; визначити ДПС контролюючим органом вищого рівня для органів місцевого самоврядування, що реалізують державну податкову політику з податку на майно; визначити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, разом з ДПС методологом та технічним адміністратором електронного кабінету.

Ці законопроєкти є вагомим кроком вперед щодо розуміння потреби системної реформи адміністрування майнових податків. Однак, із запровадженням змін можна очікувати і посилення деяких ризиків.

Підхід до адміністрування майнових податків як права органів місцевого самоврядування, а не обов'язку, може невдовзі призвести до ускладнення процедури сплати податків та розбалансування всієї системи. Наприклад, відповідно до законопроєкту, на рівень органів місцевого самоврядування пропонується передання функції ідентифікації платників податків. Ідентифікація є спеціальною процедурою, проведення якої має бути здійснене з урахуванням її специфіки за уніфікованими правилами з використанням відповідних

технологій. Співіснування двох підходів до реалізації функції – на рівні органів місцевого самоврядування та органів ДПС – вимагає чітких взаємопов'язаних та поєднуваних алгоритмів їх реалізації на практиці, що є доволі складним завданням і має бути прописаним у проєкті Закону.

Аналогічно актуалізуються певні ризики щодо повного включення органів місцевого самоврядування як сторони адміністрування майнових податків, що пропонується законопроєктом №11067. Серед таких: дублювання контрольних функцій для органів ДПС та органів місцевого самоврядування, збільшення фінансового навантаження на органи місцевого самоврядування через потребу впровадження посади податкового адміністратора, його навчання, впровадження програмного забезпечення тощо.

З другого боку, досвід інших країн свідчить про те, що за умови виваженого комплексного підходу забезпечити «включення» органів місцевого самоврядування як сторони адміністрування майнових податків є доцільним і вірним кроком[166], [167]. Про це свідчить приклад Латвії, де адміністрування майнових податків здійснюють муніципалітети, у кожному з яких є посада податкового адміністратора, а Служба державних доходів Латвії виконує функцію загального нагляду за роботою органів місцевого самоврядування у цій сфері. Ризики розсинхронізації адміністрування через залучення великої кількості муніципалітетів були нівельовані шляхом уніфікації інформаційних ресурсів[168]. Повчальним є досвіді Румунії, де за адміністрування майнових податків відповідають органи місцевого самоврядування, однак, в умовах виконання своїх повноважень, на відміну від латвійських муніципалітетів, органи місцевого самоврядування не організовували свою роботу із застосуванням уніфікованої інформаційної системи, а розробляли чи придбавали їх відповідно до власних уподобань. Такий підхід спричинив до неспівставності даних у цих системах. У Польщі застосовано інший

[166] Barvika S. The Property Tax in Latvia: System Structure and Current Challenges. Working Paper WP20SB1. Lincoln Institute of Land Policy. 2020. 40 p.

[167] Stucere S., Mazure G. Development of Immovable Property Tax in Latvia. Latvia University of Agriculture (LLU), 2012. DOI: 10.2478/v10236–012–0015–0

[168] Нові можливості для громад: Асоціація малих міст України готує реформу фіскальної децентралізації. NV, 2023. URL: https://biz.nv.ua/ukr/finance/reforma-fiskalnoji-sistemi-yak-proponuyut-zminiti-povnovazhennya-miscevogo-samovryaduvannya-50355137.html

підхід – процедура договірної передачі повноважень, що дає змогу передати функції адміністрування не лише іншим органам, а й приватним організаціям. Відповідно ідея функції адміністрування як права органів місцевого самоврядування в Україні, а не обов'язку, також має «право на життя».

Хоча зміни до Податкового кодексу України щодо розширення функцій органів місцевого самоврядування в системі адміністрування майнових податків не прийнято, згідно з проведеними опитуваннями 1/10 частина громад вже налагодили співпрацю з органами ДПС та беруть активну участь в покращенні ефективності адміністрування майнових податків.

Наприклад, у Львівській області проводиться податковий експеримент, який передбачає функціонування Робочої групи з розроблення ефективного механізму адміністрування майнових податків та практичне впровадження напрацьованого у чотирьох територіальних громадах регіону, які вже мають позитивний досвід співпраці з ДПС (Підберізцівській, Городоцькій, Белзькій та Славській). Серед них, Городоцька територіальна громада засвідчує подвоєння надходжень від справляння місцевих податків і зборів у 2023 році внаслідок ефективної співпраці органів місцевого самоврядування громади з ДПС та платниками податків. У Підберізцівській громаді за результатами проведеної інвентаризації нерухомого майна виявлено 55,6% неоподатковуваних земель та 30% неоподатковуваних об'єктів нерухомого майна. Внаслідок проведеної роботи приріст доходів від справляння майнових податків у 2023 році порівняно з попереднім роком становив 2,1 раза[169]. Напрацюванням громади є також електронний Портал місцевих податків і зборів громади, роботу якого налагоджено в одному з інтернет-застосунків. Тут наведено інформацію про нарахування майнових податків для фізичних осіб і запропоновано декілька способів сплати платежів.

Узагальнюючи, проблематика визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єкта адміністрування майнових податків є не просто актуальною і на часі для її обговорення у експертному та управлінському колах. Назріло питання її реалізації

[169] Надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів. Львівське регіональне відділення Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад. Львів, 09.04.2024. 14 с.

на практиці. Така потреба обумовлена як сучасною ситуацією у розвитку держави, історичними передумовами розвитку місцевого самоврядування в Україні, так і вже наявними, попри недовгий період розвитку громад, практиками руху окремих з них в цьому напрямі. Попри те, що до кожного з запропонованих законопроєктів є низка зауважень та застеріг, вектор, якому вони слідують, є вірним. «Добровільність дотримання законодавства варто заохочувати шляхом покращення механізму адміністрування через спрощення процедури платежу, застосування стимулів, санкцій і штрафів»[170], а також покращення взаємодії між основними суб'єктами оподаткування.

На основі аналізу сучасної практики адміністрування майнових податків в Україні та досвіду інших країн сформульовано такі рекомендації для органів державної влади та місцевого самоврядування:

1) законодавче закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в системі адміністрування майнових податків:

- визначити повноваження органів місцевого самоврядування щодо адміністрування майнових податків шляхом внесення змін до Податкового кодексу України, зокрема в частині: забезпечення достовірності та повноти обліку об'єктів оподаткування; проведення звірки та диференціації платників податку на майно; збору податкової інформації з податку на майно та внесення її до інформаційних баз даних ДПС; надсилання (вручення) платникам податків ППР з плати за землю; визначення, уточнення в установлених випадках сум податкових зобов'язань платників податку на майно; інформування громадськості про порядок сплати податку на майно; включення органів місцевого самоврядування до контролюючих органів в частині дотримання законодавства з питань оподаткування податком на майно та визначення ДПС контролюючим органом вищого рівня для органів місцевого самоврядування;

- запровадити поетапний процес передання функцій адміністрування майнових податків органам місцевого самоврядування, зокрема: 1) з суттєвим відтермінуванням процесу для територіальних громад на лінії та поблизу лінії зіткнення; 2) з

[170] Property Tax Diagnostic Manual. World Bank Group. 2020. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/822221593546147046/pdf/Property-Tax-Diagnostic-Manual.pdf

урахуванням різної спроможності органів місцевого самоврядування до виконання покладених на них функцій;

- удосконалити механізм обміну інформацією між ДПС та органами місцевого самоврядування, зокрема через впровадження уніфікованих інформаційних стандартів і доступу до реєстрів;

- ввести до штату органів місцевого самоврядування посади податкових адміністраторів, які відповідатимуть за адміністрування майнових податків на місцях; забезпечити навчання працівників органів місцевого самоврядування з питань адміністрування податків через проведення семінарів, тренінгів та онлайн-курсів;

2) використання сучасних інформаційних систем у процесі адміністрування майнових податків для спрощення самого процесу для кожної сторони, зокрема платників податків:

- забезпечити уніфікацію інформаційних систем, які використовуються для обліку майнових податків, і формування єдиної електронної платформи, що дозволить уникнути розсинхронізації даних і забезпечить їх повноту;

- інтегрувати до єдиної інформаційної бази архівні дані про об'єкти нерухомого майна, які були зареєстровані до 2013 року, забезпечивши їх оцифрування;

- впровадити онлайн-сервіси для платників податків, які покращать доступність інформації про нараховані податки, спростять механізм їх сплати і сприятимуть можливості моніторингу ситуації з боку платника;

3) забезпечення повноти охоплення об'єктів оподаткування майновими податками і достовірності даних щодо них:

- провести інвентаризацію земель та нерухомості у територіальних громадах з метою виявлення необлікованих об'єктів та забезпечення їх включення до відповідних баз даних;

- розробити механізми стимулювання платників податків до декларування об'єктів нерухомості, зокрема через спрощення процедур реєстрації та оподаткування, систему санкцій і штрафів;

4) стимулювати поглиблення взаємодії ДПС та органів місцевого самоврядування з платниками податків у процесі адміністрування майнових податків:

- впровадити систему сервісного обслуговування платників податків на місцевому рівні шляхом організації консультаційних центрів при органах місцевого самоврядування;

- забезпечити проведення роз'яснювальної роботи щодо процедур оподаткування та ролі сплачених майнових податків для розвитку громад.

Запропоновані заходи сприятимуть підвищенню ефективності адміністрування майнових податків, покращенню фінансової спроможності територіальних громад та зміцненню місцевого самоврядування в Україні.

2.4. Адміністрування податку на нерухоме майно в умовах оптимізації місцевого оподаткування

Система майнового оподаткування є важливим інструментом фіскальної політики держави, який спрямований на забезпечення стабільного функціонування бюджетної системи. Однак, процес їх справляння часто супроводжується низкою проблем, які впливають як на ефективність збору коштів до бюджету, так і на взаємовідносини платників податків з податковими органами. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки є одним з базових місцевих податків і зборів. Чинна система оподаткування нерухомості часто вважається несправедливою, оскільки не враховує індивідуальних особливостей об'єктів та платоспроможності власників. Крім цього, неефективне адміністрування цього податку створює умови для ухилення від його сплати. **Тому реформування податку на нерухоме майно** є однією з найважливіших складових податкової реформи в Україні.

Відповідно до Податкового кодексу України адміністрування податків, зборів та інших платежів – це сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів[171].

[171] Податковий кодекс України. Від 2 грудня 2010 року, № 2755-VI (зі змінами і доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text

Відповідно до чинної системи адміністрування податків, зборів та інших платежів в Україні сільські, селищні та міські ради в межах уповноважені приймати рішення про встановлення місцевих податків та зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів. Водночас функції справляння (збирання) податків і зборів на ОМС не покладені, їх виконання забезпечують структурні підрозділи Державної податкової служби України. Внаслідок низької ефективності взаємодії ОМС та органів ДПС, зокрема щодо наповнення державних реєстрів інформацією про платників податків та бази оподаткування, доступу ОМС до розширеної версії бази даних ДПС про суми нарахованих, сплачених податків і зборів, наявного та списаного податкового боргу, податкових пільг в розрізі платників податків і т. п.[172], виникають ризики недоотримання місцевими бюджетами територіальних громад податкових надходжень.

Місцеве оподаткування є важливим інструментом розвитку територіальних громад. Дотримання принципів справедливості, ефективності та прозорості є запорукою успішного функціонування цієї системи.

Одним із базових принципів податкового законодавства є принцип економічності оподаткування. Його суть полягає в тому, що обсяг надходжень до бюджету від сплати установлених податків та зборів повинен значно перевищувати витрати на їх адміністрування[173].

Також у Національній стратегії доходів до 2030 року[174], яка визначає напрями реформування податкової та митної системи, а також удосконалення процедур податкового та митного адміністрування для забезпечення потенціалу задоволення фіскальних потреб у середньостроковій перспективі, одним з принципів реформування податкової та митної політики, податкового та митного адміністрування зазначено принцип ефективності. Він

[172] Асоціація міст України. Проблеми та шляхи вирішення. URL: https://auc.org.ua/galuz/miscevi-finansy#problems

[173] Податковий кодекс України. Від 2 грудня 2010 року, № 2755-VI (зі змінами і доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text

[174] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року №1218-р «Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223

передбачає необхідність врахування спроможності органів влади щодо забезпечення збирання надходжень та адміністрування доходів шляхом вдосконаленням управління процесами адміністрування, їх цифровізацією, підвищенням якості використання даних контролюючими органами.

Відтак вихідним аспектом справляння (збирання) місцевих податків на рівні територіальних громад є спроможність органів місцевого самоврядування та економічна доцільність провадження ними такої діяльності.

На думку Я. Казюк та В. Венцеля, незважаючи на наявність законодавства, ефективний контроль за сплатою місцевих податків і зборів залишається неврегульованим питанням. Податковий кодекс, покладаючи на державні податкові інспекції функцію сервісного обслуговування платників, відсуває на другий план питання адміністрування місцевих податків і зборів. Внаслідок цього, місцеві бюджети зазнають значних втрат. З іншого боку, органи місцевого самоврядування, не маючи повноважень щодо адміністрування податків, залежать від інформації, яку повинні надавати податкові органи. Однак, на практиці, ця інформація часто буває неповною або неактуальною, що унеможливлює ефективне планування та виконання місцевих бюджетів. Отже, існує гостра необхідність у законодавчих змінах, спрямованих на вирішення цієї проблеми[175].

Полеміка щодо механізму адміністрування майнових податків ведеться доволі давно. Головною проблемою виступає правова неузгодженість, оскільки головною проблемою виступають правова неузгодженість та ускладнений механізм адміністрування місцевих майнових платежів. Оскільки, з одного боку в Податковому кодексі України чітко визначено увесь ланцюг податкового адміністрування від обліку платників податків до податкового контролю здійснюють контролюючі органи, в даному випадку органи ДПС. З іншого боку, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування (ОМС) надаються повноваження щодо встановлення місцевих податків і зборів (ст.69), прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих

[175] Казюк Я., Венцель В. Адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування: поточний стан та проблеми. 2024. URL: https://decentralization.ua/news/18432

податках і зборах, а також земельному податку (ст. 26), здійснення обліку нерухомого майна (ст.30), ведення реєстрів та впровадження автоматизованих інформаційних систем для забезпечення збору даних, ведення реєстрів тощо (ст.33)[176].

Водночас процеси децентралізації та євроінтеграційний вектор сьогодні диктують розширення повноважень ОМС, у тому числі щодо справляння місцевих податків і зборів (МПЗ), зокрема майнових платежів.

Однією з переваг адміністрування місцевих податків, зокрема податку на нерухоме майно, відмінне від земельного податку, органами місцевого самоврядування є можливість мінімізація податкових ризиків, які можуть спричинити до втрати чи недоотримання надходжень до місцевих бюджетів. Серед таких ризиків – ухилення від реєстрації як платники податків, приховування бази оподаткування, подання недостовірної інформації про об'єкт оподаткування, несплата або несвоєчасна сплата податкових зобов'язань і т. п. Досягнути цього можна через ідентифікацію платників податків до місцевого бюджету в межах територіальної громади, інвентаризацію активів (як комунальних, так і приватних), розташованих на території громади, з подальшим внесенням відомостей про них до відповідних державних реєстрів (наприклад, державного реєстру речових прав на нерухоме майно).

Питання надання прав і обов'язків ОМС щодо забезпечення організації справляння майнових податків зумовлено, передусім оптимальною реалізацією функцій самих податків (стимулюючої, фіскальної, регулюючої). Однак при існуючій системі адміністрування МПЗ зазначені функції реалізуються не в повній мірі. Насамперед в ОМС недостатньо високий мотиваційний рівень забезпечення принципу повноти оподаткування, як наслідок низка об'єктів, що мають фіскальний потенціал перебувають поза увагою контролюючих органів. Це зумовлено тим, що органи ДПС формують податкові повідомлення на основі інформації наданої органами місцевого самоврядування, які у свою чергу мають обмежений доступ до деяких майнових реєстрів та невмотивовані у максимально

[176] Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" №280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

повному відображені усіх об’єктів оподаткування, що перебувають на території громади.

Тому ефективним рішенням у цьому питанні має бути розширення повноважень ОМС в частині справляння майнових податків. А також створення відповідного програмного забезпечення з доступом до таких реєстрів як Державний земельний кадастр, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно тощо для верифікації нерухомого майна в межах своєї територіальної громади. Це дасть змогу ОМС проводити інвентаризацію об’єктів оподаткування на своїй території, порівнювати це з даними державних реєстрів, вносити запити на коригування та формувати повідомлення платникам про сплату майнових податків. Водночас необхідно сформувати систему державного нагляду за діяльністю ОМС, зокрема щодо об’єктивності та повноти їх участі у процесах оподаткування з метою мінімізації зловживань з боку посадових осіб.

Для розуміння поточного стану справляння майнових податків в Україні необхідно проаналізувати їх місце в системі доходів місцевих бюджетів. Особливо варто звернути увагу на податок нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, адже саме цей податок має найбільший фіскальний потенціал та потребує системного реформування.

Податок на нерухомість стає все більш важливим джерелом доходів місцевого бюджету. За останні 5 років спостерігається стійка тенденція до зростання як загальної суми надходжень від цього податку, так і його частки в загальному обсязі місцевих податків. Аналіз динаміки податкових надходжень свідчить про значне зростання доходів від податку на нерухоме майно. За період з 2019 по 2023 рік сума надходжень зросла на 4,2 млн грн, що становить 1,9-кратне збільшення (рис. 2.18).

Таке динамічне зростання обсягів надходжень під податку не нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за останні 5 років зумовлено низкою причин. Насамперед, це спричинено тим, що значна частина територіальних громад до 2021 року не застосовували оподаткування нерухомого майна, окрім земельних ділянок. Ще однією суттєвою причиною стало те, що практично щороку зростає розмір мінімальної заробітної плати, а отже і сума податкового зобов’язання за цим податком, оскільки ставка податку на нерухоме майно це певний відсоток від мінімальної заробітної плати за 1 кв. метр.

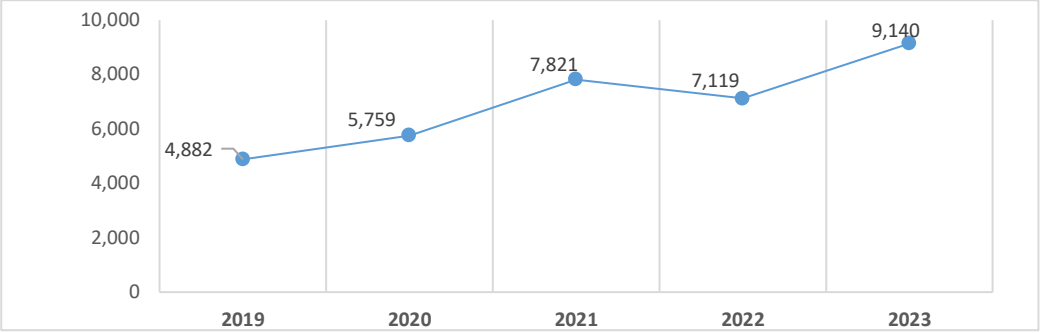


Рис. 2.18. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у 2019-2023 рр., млн. грн
Джерело: складено за[177]

За останні роки цей податок не тільки збільшив свою суму, а й зміцнив свої позиції в структурі місцевих податків, демонструючи зростання частки на понад 2,5 процентних пункти. Це призвело до підвищення частки цього податку в загальній структурі місцевих податків і зборів з 6,6% до 9,1%. При цьому в структурі доходів місцевих бюджетів частка податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки коливається в межах 1,8-2,2% (рис. 2.19).

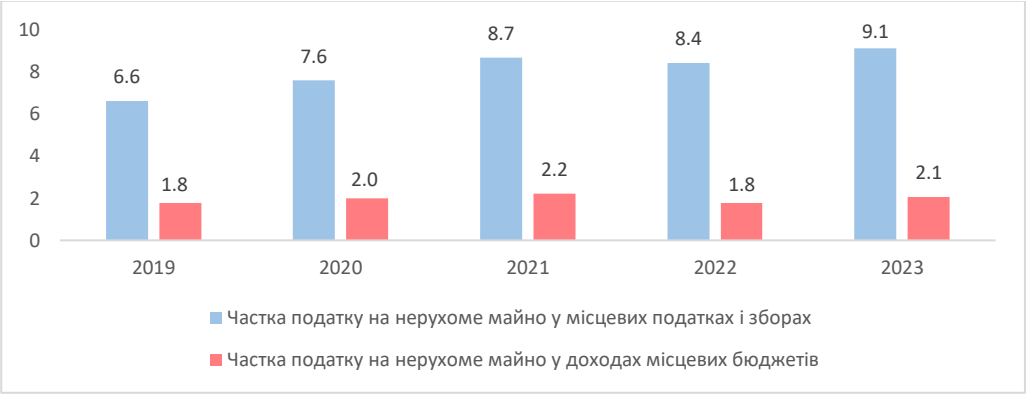


Рис. 2.19. Частка податку на нерухоме майно у структурі місцевих податків і зборів та доходах місцевих бюджетів (без трансфертів) у 2019-2023 рр., %
Джерело: складено за [178]

[177] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/
[178] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. Доходи бюджетів. URL: https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes

Частка податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки стабільно зростала, причому як в структурі місцевих податків і зборів, так і в структурі доходів місцевих бюджетів. Однак з початком повномасштабної агресії рф, відбулося певне «просідання» надходжень від цього податку. Це зумовлено знищенням певної частини житлового і господарського фонду, що зменшило базу оподаткування, а також запровадження низки пільг щодо нарахування і сплати цього податку особливо на територіях, де здійснювалися бойові дії та близьких до лінії фронту[179].

Втім, вже у 2023 р. відбулося зростання як загальної суми надходжень від податку на нерухомість, так і його часток в доходах місцевих бюджетів. Така ситуація викликана, передусім деокупацією частини територій і відбудови нерухомості на них, а також збільшення темпів будівництва і введенням в експлуатацію значної частки житлового фонду, особливо в західних регіонах. Значними факторами є також чергове збільшення розміру мінімальної заробітної плати та підвищення ставки податку в багатьох громадах до максимальної (1,5%).

Разом з тим, потенціал надходжень від цього податку є суттєво вищим, проте існуюча система адміністрування місцевих податків і зборів вимагає запровадження ефективних механізмів справляння податкових платежів.

Особливістю справляння податку на нерухоме майно в переважній більшості країн світу, де його справляють, полягає у тому, що головним об'єктом розрахунку податку є оціночна вартість нерухомості. Натомість в Україні це площа нерухомості, виміряна в квадратних метрах. Відповідно принцип соціальної справедливості за цим податком краще реалізується у розвинених країнах, оскільки власники елітного житла сплачують набагато більше, аніж власники житла «економ» класу. Однак така особливість вимагає складної системи об'єктивної оцінки вартості нерухомості. Втім в умовах розвитку цифровізації, інтеграції систем штучного інтелекту, автоматизації аналізу

[179] Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно» від 18 листопада 2021 року N 1909-IX. URL: https://ips.ligazakon.net/document/t233050?an=276

великих баз даних забезпечення процесів встановлення реальної вартості об'єкта нерухомості може бути суттєво прискорених та спрощеним.

Власне беручи до уваги ці та інші аспекти в Україні останнім часом здійснено кілька спроб реформувати систему оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки. Зокрема, в табл. 2.5 представлено порівняльний аналіз законодавчих ініціатив внесення змін до адміністрування зазначеного податку.

Таблиця 2.5. Характеристика законопроектів щодо реформування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

Законопроект	Ключові ініційовані зміни
Проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення системи оподаткування місцевих податків і зборів в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» (реєстр. №8317 від 29.12.2022).	Запровадження оціночної вартості об'єктів нерухомості для визначення бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Пропонується встановити базою оподаткування оціночну вартість об'єкта житлової (нежитлової) нерухомості, а розмір податку визначати у розмірах, що не перевищує 0,2% – для житлової нерухомості та 0,3% – для нежитлової нерухомості від бази оподаткування (тобто від оціночної вартості об'єкта нерухомості).
Проєкт Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення адміністрування податку на майно» (реєстр. №11067 від 08.03.2024)	Надання органам місцевого самоврядування прав щодо адміністрування податку на нерухоме майно відмінного від земельної ділянки. Забезпечення доступу органам місцевого самоврядування для реалізації державної податкової політики з податку на майно до баз даних та інформаційних ресурсів, що використовуються ДПС. Забезпечення розробки, створення та впровадження програмного забезпечення з адміністрування податку на майно.

Джерело: складено за[180].

Окрім запропонованих законодавчих ініціатив деякі українські дослідники пропонують проблемно-орієнтований підхід щодо удосконалення системи адміністрування податку на нерухоме майно.

[180] Складено за даними: Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення системи оподаткування місцевих податків і зборів в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. №8317 від 29.12.2022. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41084 ; Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення адміністрування податку на майно. №11067 від 08.03.2024. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43803

Зокрема, на думку А.С. Кисель, необхідно здійснювати нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, на основі даних технічного паспорту, в якому міститься достатня для оподаткування інформація, та не пов'язувати момент початку справляння даного податку з введенням нерухомості в експлуатацію[181].

Разом з тим, узагальнюючи досвід розвинених країн в питанні механізму адміністрування податку на нерухоме майно, а також беручи до уваги розглянуті вітчизняні законодавчі ініціативи щодо його удосконалення можна сформувати ключові параметри реформування цього платежу.

Насамперед, враховуючи євроінтеграційні перспективи України, необхідно змінити підхід до нарахування податку на нерухомість відносно об'єкту і бази оподаткування. Зокрема, використовувати оціночну (кадастрову) вартість нерухомості повністю, а не надлишкову площу об'єкта нерухомості, як застосовується сьогодні. По-друге, подібно до адміністрування земельного податку, передати повноваження щодо справляння цього податку органам місцевого самоврядування (ОМС). По-третє, сформувати механізм грошової оцінки нерухомості на основі інтеграції даних з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та щорічних маркетингових досліджень ринку нерухомості України у розрізі територіальних громад здійснених Міністерством інфраструктури України або придбаних через тендерні операції на Прозорро. По-четверте, замість стягнення окремих платежів (збору до Пенсійного фонду, державного мита і ПДФО (якщо це друге і більше придбання нерухомості особою)) при купівлі-продажу нерухомості варто запровадити один податок з трансферу нерухомості у розмірі 2% на перше придбання і 5% на кожне наступне. Зазначені зміни щодо механізму справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки можна представити у вигляді структурно-організаційного підходу трансформації оподаткування нерухомості.

Даний підхід спрямований на отримання низки позитивних соціально-економічних ефектів, зокрема оподаткування нерухомості

[181] Кисель А.С. Особливості оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки. Правова держава. 2018. №31. С.154-162. URL: http://pd.onu.edu.ua/article/view/143540/14494

відбуватиметься з повної оціночної вартості майна, що забезпечить максимальне охоплення об’єктів і бази оподаткування, а отже мінімізує ухилення від сплати та покращення фіскального ефекту податку. Відповідно до цього, максимальне охоплення об’єктів нерухомості сприятиме підвищенню рівня ефективності використання нерухомого майна, а також запобігатиме надлишковим спекуляціям та ринковим деформаціям.

Відтак основними напрямами реформування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, на нашу думку, мають бути наступні:

- **перехід до ринкової оцінки нерухомості.** необхідно створити прозору та об'єктивну систему оцінки об'єктів нерухомості, яка б базувалася на ринкових цінах;
- **спрощення системи пільг та звільнень.** слід зменшити кількість пільг та звільнень від сплати податку, залишивши лише ті, що мають соціальне обґрунтування;
- **удосконалення адміністрування податку.** необхідно впровадити сучасні інформаційні технології для автоматизації процесів обчислення та сплати податку на підставі даних державних реєстрів, а також посилити контроль за його сплатою;
- **диференціація ставок.** варто встановити чітку сітку диференціації ставок податку залежно від виду використання нерухомості (житлова, комерційна, земельна), її розташування, екологічного впливу тощо.

Таким чином, реформування податку на нерухоме майно є необхідним кроком для розвитку української економіки особливо в період після воєнного відновлення. Це дозволить збільшити доходи місцевих бюджетів, зробити податкову систему більш справедливою та прозорою. Раціонально сформований податок на нерухоме майно може не лише суттєво збільшити доходи бюджетів територіальних громад, але й стимулювати інвестиції в нерухомість, підвищити ефективність використання земельного фонду, сприяти розвитку ринку нерухомості, а також стимулювати ефективне використання об’єктів нерухомості.

Розділ 3. БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КРИЗОВІ ПЕРІОДИ

3.1. Державні видатки та економічне зростання в кризові періоди: емпіричне тестування розвинутих країн та України

Державні видатки є важливим інструментом фінансової політики країни, застосування якого дозволяє регулювати питання територіальної акумуляції фінансових ресурсів, трансформації структури суспільного виробництва та зайнятості, реалізації важливих реформ тощо. Економічне обґрунтування взаємовпливу економічного розвитку країни та політики в сфері державних видатків ґрунтується на тому що, з одного боку, темпи економічного зростання країни впливають на формування обсягів та структури державних видатків, а з іншого – ефективність використання та спрямованість державних фінансових ресурсів визначає рівень соціально-економічного розвитку країни та напрямок економічних трансформацій. Важливим завданням розвитку країни є покращення планування та підвищення ефективності державних видатків, пошуку оптимальної структури видатків, що дозволить досягати стратегічні цілі розвитку держави та регіонів.

Як показує світовий та вітчизняний досвід, такі завдання значно ускладнюються в умовах невизначеності та актуалізуються в часи економічних криз. Війна в Україні призвела до руйнації значної частини економіки країни, втрати експортного потенціалу, що спричинило суттєве зниження податкових доходів бюджету та залежність державного бюджету України від фінансової допомоги західних партнерів, водночас це обумовило необхідність перегляду пріоритетів фінансування, структури видатків бюджетів, концентрації на перманентному подоланні наслідків війни і дуже часто відмови від фінансування розвиткових проектів. В контексті цього важливо з’ясувати, що відбувається з державними видатками в кризові

періоди, як змінюється структура видатків та який це матиме потенційний вплив на економічне зростання країни.

Дискусію щодо взаємовпливу таких базових понять як «державні видатки» та «економічне зростання» можна вважати класичною в економічній літературі. Між цими поняттями існує зв'язок, що характеризується взаємовпливом, який описують дві гіпотези: гіпотеза Вагнера (1883)[182] твердить, що темпи економічного зростання країни як правило відображаються на збільшенні податкових доходів бюджету і обумовлюють наступне зростання обсягів державних видатків; гіпотеза Кейнса (1936)[183] доводить, що ефективність використання державних фінансових ресурсів має безпосередній вплив на соціально-економічний розвиток країни.

Водночас у працях Арауко[184], 2022; Ромера[185], 1986; Барро[186], 1990 йдеться про те, що зростання державних витрат може мати різний вплив на економічне зростання – усе залежить від їх структури, тобто від того, в які сектори економіки вони спрямовані і де концентруються. Згідно теорії ендогенного зростання Ромера, найвищий ефект мають державні інвестиції спрямовані на розвиток людського капіталу та інновацій. Економічне зростання пожвавлюють видатки на транспортну інфраструктуру, судочинство та оборону[187]. Видатки на освіту (інвестиції у людський капітал) та видатки на дослідження і розробки (інноваційний/технічний прогрес) є основними факторами інтенсивного економічного розвитку[188]. Аіза Р.

---

[182] Magazzino, C., Giolli, L., & Mele, M. Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2015. № *5*(3), 812–819. URL:https://www.econjournals.com/index.php/ijefi/article/view/1317

[183] The General Theory and Keynes for the 21st Century, Edited by Sheila Dow, Jesper Jespersen, Geoff Tily, 2018. URL:https://www.e-elgar.com/shop/gbp/the-general-theory-and-keynes-for-the-21st-century-9781786439871.html

[184] Arauco, E. W. Q. ., Romero-Carazas, R. ., Romero , I. A. ., Rodríguez , M. J. R. ., & BernedoMoreira, D. H. Factors and Economic Growth of Peruvian Mypes. *International Journal of Professional Business Review*, 2022. 7(3).

[185] Romer, P. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy,* 1990. 98(5, Part 2), S71-S102.

[186] Barro, R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 1990. №98(5), 103-125.

[187] Colombier, C. Growth effects of fiscal policies: an application of robust modified M-estimator, *Applied Economics*, 2009. №41, 899-912.

[188] Afonso A. Quality of Public Finances and Growth European Central Bank. – *Working Paper Series*. 2005. № 438. 45 p.

та Пуейо Ф. також виявили позитивний вплив державних видатків на охорону здоров'я за рахунок збільшення тривалості життя населення[189].

Чимало науковців доводять, що надмірна концентрація видатків у руках держави стає перешкодою для розвитку економіки, тому економічно розвинені країни, почали зменшувати частку урядових видатків шляхом «роздержавлення» соціальної сфери. Так, емпіричні дослідження Фольстера та Генрексона (2001)[190] дозволили обґрунтувати відсутність залежності між зростанням видатків на державне управління та темпами економічного зростання для розвинених країн.

Розвитком гіпотези Вагнера щодо прямого зв'язку в підсистемі економіка-держава можна вважати результати досліджень економістів Армі Р.[191], Скаллі Дж.[192], які обґрунтували ефект Армі-Рана, відповідно до якого позитивний вплив нарощення державних видатків на ВВП спостерігається до моменту досягнення оптимального значення частки державних виплат, а подальше їх зростання знижуватиме обсяги виробництва.

Босе, Гак, Осборн також доводили залежність між рівнем розвитку країни та ефективністю державних витрат. Згідно їх висновків – чим вищий обсяг ВВП країни, тим тісніший зв'язок між темпами зростання ВВП та державних видатків, спрямованих на економічне зростання[193].

Водночас існує широке коло публікацій щодо оцінки взаємозалежності державних видатків та економічного зростання в окремих країнах, які не завжди демонструють однозначні результати. Попеску і Діакону оцінили взаємозв'язки між державними видатками та економічним зростанням через гіпотези Вагнера та Кейнса на

---

[189] Aisa R. Government health spending in a model of endogenous longevity URL:http://www.eui.eu/Personal/Licandro/VintagePapers/rosaaisa.pdf.

[190] Fölster, S., & Henrekson, M. Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries. *European Economic Review,* 2001. №45(8), 1501-1520. URL:https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014292100000830

[191] Armey D. The Freedom Revolution — Washington, D.C.: Regnery Publishing Co., 1995/

[192] Scully G.W. URL:What is the Optimal Size of Government in the US? National Center for Policy Analysis, Policy Report 188, 1994. URL:https://www.ncpathinktank.org/pdfs/st188.pdf

[193] *Niloy Bose*; *M. Emranul Haque* and *Denise Osborn*, Public expenditure and economic growth: a disaggregated analysis for developing countries, *Manchester School*, 2007. №75, (5), 533-556.

прикладі Румунії[194]. Результати дослідження не підтвердили існування постійного зв'язку в довгостроковій перспективі, тоді як у короткостроковій перспективі є стійкий зв'язок. На думку авторів, ефект збільшення державних видатків на національний дохід є короткостроковим, а в довгостроковому періоді інфляція може нівелювати позитивну взаємодією між ними. У випадку Туреччини також ні гіпотеза Вагнера, ані гіпотеза Кейнса не працюють[195].

Емпіричні дослідження дозволили встановити принципове існування прямого двостороннього впливу державних видатків і економічного зростання для Таїланду[196], Індії[197], Нігерії[198], Італії[199]. Водночас поглиблене дослідження структури державних видатків у Нігерії вказує на те, що зростання державних видатків на освіту продемонструвало негативну кореляцію з темпами економічного зростання[200]. Натомість спрямування державного ресурсу у такі сфери як дорожня та комунікаційна інфраструктура, охорона здоров'я обумовили пришвидшення економічного зростання.

Для України, яка потерпає від повномасштабної збройної агресії російської федерації, вагомого значення набуває питання потенційного впливу швидкого нарощення державних видатків на оборону на перспективу соціально-економічного розвитку країни.

Ідея дослідження впливу мілітарних видатків на розвиток країн має довгу історію в економічних дослідженнях (для прикладу,

---

[194] Popescu, C.C.; Diaconu, L. Government Spending and Economic Growth: A Cointegration Analysis on Romania. *Sustainability* 2021, №*13*. URL:https://doi.org/10.3390/su13126575

[195] Bagdigen, M.; Cetintas, H. Causality between public expenditure and economic growth: The Turkish case. *J. Econ. Soc. Res.* 2004. №*1*, 53–72.

[196] Jiranyakul, K.; Brahmasrene, T. The relationship between government expenditures and economic growth in Thailand. *J. Econ. Econ. Educ. Res.* 2007, №*8*, 1–7.

[197] Holmes, J.M.; Hutton, P.A. On the casual relationship between government expenditures and national income. *Rev. Econ. Stat.* 1990, №*72*, 87–95.

[198] Ighodaro, C.A.; Oriakhi, D.E. Does the Relationship between Government Expenditure and Economic Growth Follow Wagner's Law in Nigeria. *Ann. Univ. Petrosani. Econ.* 2010, №*10*, 185–198.

[199] Magazzino, C. *Wagner's Law in Italy: Empirical Evidence from 1960 to 2008*; University Library of Munich: Munich, Germany, 2009.

[200] Nurudeen, A.; Usman, A. Government expenditure and economic growth in Nigeria, 1970–2008: A disaggregated analysis. *J. Bus. Econ.* 2010, №*4*, 1–11.

Барро[201], Гол[202], Ротемберг та Вудфорд[203], Накамура і Штайнсон[204], Ремі і Зубару[205], Міямото та інші[206], Ауербах та інші[207], Шереміров та Спіровска[208]). Чимало історичних свідчень доводить, що фіскальна експансія, спричинена військовими видатками, мотивована насамперед геополітичними факторами. Військова підтримка України є свідченням цього принципу. Загалом аналізуючи мілітарний компонент державних видатків, який не залежить від поточних і очікуваних майбутніх економічних умов, складно оцінювати його потенційний вплив на економічне зростання. Водночас, більшість зазначених авторів сходяться на думці, що зростання воєнних видатків позитивно корелює з зростанням ВВП. Зокрема, найвищим мультиплікатором характеризуються державні видатки на мілітарне виробництво у короткостроковій перспективі.

Загалом неоднорідні результати лише доводять складність і багатофакторність економічного зростання, а також значну диференціацію фіскальних механізмів стимулювання у різних країнах.

Підсумовуючи, приходимо висновку, що в цілому державні видатки забезпечують зростання сукупного попиту та стимулюють економічне зростання. Проте видатки різного спрямування мають нерівноцінний вплив на економічне зростання. Максимально позитивний вплив мають капітальні видатки інвестиційного характеру, що забезпечують збільшення податкової бази та

---

[201] Barro, R J. Output Effects of Government Purchases, *Journal of Political Economy 2001. №*89(6): 1086–1121.

[202] Hall, R E. The Role of Consumption in Economic Fluctuations, in R J Gordon (ed.), *The American Business Cycle: Continuity and Change,* University of Chicago Press, 1986.

[203] Rotemberg, J J and Woodford M. Oligopolistic Pricing and the Effects of Aggregate Demand on Economic Activity, *Journal of Political Economy . 1992. №*100(6) 1153–1207.

[204] Nakamura, E and Steinsson J.Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from US Regions, *American Economic Review* 2014. №104 (3). 753–792.

[205] Ramey, V A and Zubairy S. Government Spending Multipliers in Good Times and In Bad: Evidence from US Historical Data, *Journal of Political Economy* . 2018. №126(2). 850–901.

[206] Miyamoto, W, Nguyen T and Sheremirov V .The Effects of Government Spending on Real Exchange Rates: Evidence from Military Spending Panel Data, *Journal of International Economics*. 2019. №116: 144–157.

[207] Auerbach, A J and Gorodnichenko Y. Measuring the Output Responses to Fiscal Policy, *American Economic Journal: Economic Policyю* 2012. *№* 4(2). 1–27.

[208] Sheremirov, V and Spirovska S. Fiscal Multipliers in Advanced and Developing Countries: Evidence from Military Spending, *Journal of Public Economics* 2022. №208.

відповідно зростання фінансового потенціалу, а також інвестиції у людський капітал. Тому особливої ваги набуває оцінювання структури видатків держави.

Обсяг та структура видатків бюджету держави визначається особливостями соціально-економічної моделі, що реалізується. Вибір оптимального рівня та структури державних видатків, є ключовим завданням фіскальної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання в державі. Водночас для сучасної економіки добробуту однозначною є місія держави у забезпеченні суспільного добробуту, а державне втручання в економічні процеси має враховувати дотримання балансу інтересів та потреб різних соціальних груп.

В економічній літературі присутня низка гіпотез щодо взаємозв'язку між параметрами державних видатків та економічним зростання країн, перевірка яких для різних країн та різних часових періодів дає достатньо різні результати. З метою встановлення особливостей поведінки державних видатків в сучасних умовах високої фінансово-економічної турбулентності було здійснено аналіз динаміки та структури державних видатків в групі розвинутих країн (як частки ВВП, яка перерозподіляється через державний бюджет). *Для перевірки було обрано наступні гіпотези:*

- *відповідно до закону Вагнера передбачається, що зростання державних видатків повинно супроводжуватись зростанням ВВП;*
- *соціально-економічний розвиток країни визначається не лише обсягами, а й ефективністю використання державних фінансових ресурсів (згідно гіпотези Кейнса);*
- *рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет чутливий до криз;*
- *місцеві бюджети є менш чутливими до фінансово-економічних криз.*

Для перевірки гіпотез було обрано період 2005-2022 рр., який включає два кризових періоди: світову фінансову кризу 2008-2009 рр. та кризу зумовлену поширенням пандемії COVID-19 2020-2021 рр. Для проведення дослідження обрано 33 країни, серед яких країни ЄС, США та Канада, Україна, Китай та Росія. Вибірка сформована для аналізу таких класичних моделей фінансових відносин в суспільстві як американська (з низьким рівнем бюджетної централізації 20-30% ВВП, для якої характерний максимальний

рівень самофінансування юридичних осіб та самозабезпечення фізичних осіб, а рівень впливу держави є обмеженим), європейську з помірним рівнем бюджетної централізації 35-50%, а також скандинавську з високим рівнем бюджетної централізації 50-60%, для якої характерна розгалужена державна соціальна сфера. Україна розглядається як країна, яка реалізувала низку трансформацій у бюджетному секторі на зразок європейських країн. Китай та Росія обрані як країни з порівняно невисокою централізацією ВВП у держаному бюджеті та з високим рівнем диференціації між доходами груп населення, а також розривами у соціально-економічному розвитку територій.

Для проведення дослідження використано системний методичний підхід у поєднанні з методами статистичних досліджень.

Основна регулююча роль державних видатків полягає у перерозподілі ВВП між сферами економічної діяльності, адміністративно-територіальними одиницями, соціальними групами населення. Завдяки такому регулюванню забезпечується стимулювання пріоритетних галузей економіки, зміцнюється зовнішня та внутрішня безпека, знижується рівень диференціації доходів населення та соціально-економічного розвитку територій. Основним показником впливу держави на соціально-економічний розвиток є рівень централізації ВВП у бюджеті, тобто частка ВВП, яка перерозподіляється через державний бюджет.

Проведений аналіз динаміки та структури державних видатків в обраній групі країн (як частки ВВП, яка перерозподіляється через державний бюджет в різних країнах) дозволив перевірити дієвість низки гіпотез в сучасних умовах високої фінансово-економічної турбулентності.

Відповідно до закону Вагнера передбачається, що зростання державних видатків повинно супроводжуватись зростанням ВВП.

Основними критеріями виявлення взаємозв'язку між зміною обсягу державних видатків та макроекономічними показниками є темпові показники зміни даних параметрів. Їх аналіз у вибірці країн за період 2005-2022 рр. (рис. 3.1) підтверджує існування тренду в досліджуваному періоді – більшість країн демонстрували зростання ВВП на 1 особу одночасно із зростанням частки ВВП (21 з 32 країн потрапили у II квадрант), яка перерозподіляється через державний бюджет. Водночас темпи зростання ВВП суттєво випереджували темпи зростання державних видатків. Зауважимо, що у 10

досліджуваних країнах ЄС мало місце зниження рівня централізації ВВП у державному бюджеті До І квадранту потрапили Данія, Швеція, Угорщина, Португалія, Хорватія, Нідерланди, Польща, Норвегія, Швейцарія, Ірландія.

Аналіз динаміки показника частки ВВП, яка перерозподіляється через державний бюджет, у 2005-2022 рр. дозволяє стверджувати, що в цей період відбулось «розмивання» класичних моделей фінансових відносин в суспільстві. Йдеться про такі традиційні моделі як американська (з низьким рівнем бюджетної централізації 20-30% ВВП, для якої характерний максимальний рівень самофінансування юридичних осіб та самозабезпечення фізичних осіб, а рівень впливу держави є обмеженим), європейську з помірним рівнем бюджетної централізації 35-50%, а також скандинавську з високим рівнем бюджетної централізації 50-60%, для якої характерна розгалужена державна соціальна сфера.

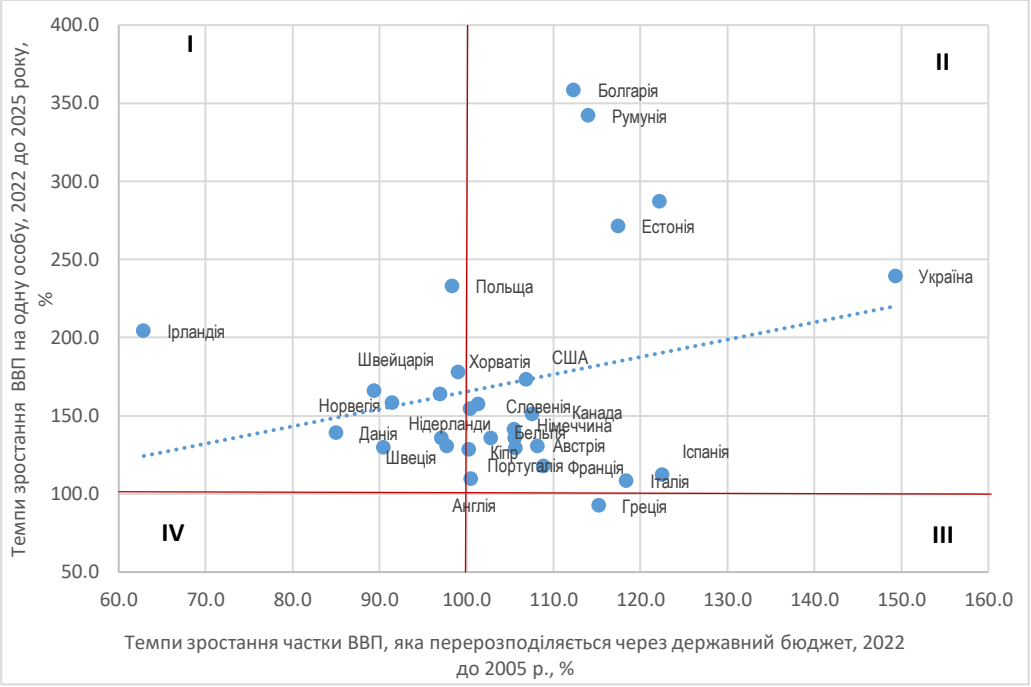


Рис. 3.1. Порівняння темпів зростання частки ВВП, яка перерозподіляється через державний бюджет, та темпів зростання ВВП, 2022 до 2005 р., %

Джерело: складено за[209].

[209] International monetary fund. URL: https://www.imf.org/external/datamapper

По-перше, має місце поступове зниження рівня централізації ВВП у державному бюджеті в більшості скандинавських країн (рис. 3.2).

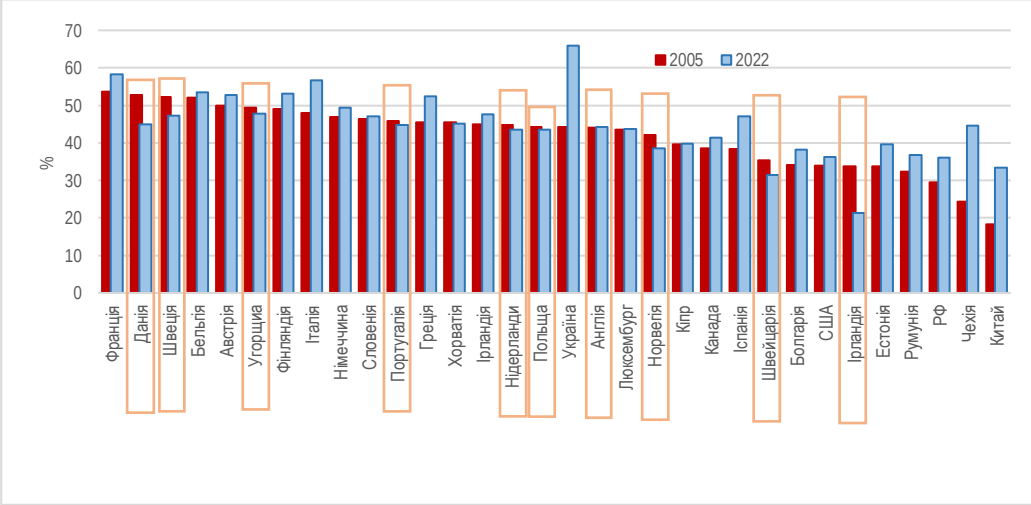


Рис. 3.2. Динаміка рівня централізації ВВП у державному бюджеті, 2005, 2022, %
Джерело: складено за[210].

По-друге, Канада та Сполучені Штати Америки впродовж останніх десятиліть демонструють поступове зростання рівня перерозподілу ВВП через державний бюджет.

По-третє, Китай та РФ, які завжди характеризувались надвисоким рівнем диференціації між доходами найбагатших та найбідніших груп населення, а також розривами у соціально-економічному розвитку територій, спрямували свою політику у напрямку зростання частки перерозподілу національного багатства.

По-четверте, для України характерний достатньо високий рівень централізації ВВП у державному бюджеті (44-48% до 2021 р.), а його стрімке зростання у 2022 р. обумовлене не еволюційними тенденціями чи реформами фінансового сектора, а виключно воєнними умовами формування і використання бюджетних ресурсів. Співвідношення державного бюджету та ВВП України у перший рік війни зросло в 1,73 рази, що зумовлено не лише скороченням на 30%

[210] International monetary fund. URL: https://www.imf.org/external/datamapper

ВВП країни через війну, але і стрімким зростання видатків оборонного характеру.

Рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет чутливий до криз.

Рівень централізації ВВП у державному бюджеті досліджуваних країн демонструє чутливість до криз через зростання циклічних витрат в кризові періоди – світова фінансово-економічна криза 2009-2010рр., економічна криза, зумовлена поширенням пандемії COVID-19, 2020-2021 рр. (табл. 3.1).

Таблиця 3.1. Динаміка частки ВВП, що розподіляється через державний бюджет, 2005, 2009,2020, 2022 рр., %

	2005	2009	2020	2022
Франція	53,57	56,74	61,35	58,34
Данія	52,79	58,42	53,48	44,89
Швеція	52,3	52,4	51,02	47,32
Бельгія	52,08	53,83	58,92	53,55
Австрія	49,99	52,89	56,5	52,8
Угорщиа	49,32	50,56	51,08	47,85
Фінляндія	49,02	54,09	57,19	53,05
Італія	47,92	51,61	56,99	56,74
Німеччина	46,91	48,1	50,46	49,48
Словенія	46,39	49,35	51,35	47,04
Португалія	45,77	49,89	49,23	44,76
Греція	45,56	54,08	60,05	52,5
Хорватія	45,56	50,11	54,11	45,12
Ірландія	45	53,58	51,25	47,54
Нідерланди	44,79	51,55	47,83	43,5
Польща	44,24	45,01	48,25	43,54
Україна	44,19	48,62	45,6	66
Англія	44,06	51,46	49,87	44,3
Люксембург	43,45	42,7	46,96	43,63
Норвегія	42,11	46,32	56,73	38,52
Кіпр	39,69	41,89	44,61	39,81
Канада	38,52	43,42	52,7	41,43
Іспанія	38,44	46,26	51,9	47,11
Швейцарія	35,27	34,15	37,1	31,53
Болгарія	34,03	33,77	37,79	38,24
США	33,92	41,39	44,82	36,26
Ірландія	33,76	48,9	27,17	21,23
Естонія	33,72	45,85	44,93	39,62
Румунія	32,3	36,31	38,18	36,82
РФ	29,46	38,06	39,15	36
Чехія	24,37	44,36	47,22	44,65
Китай	18,27	25,65	35,6	33,4

Джерело: складено за [211].

[211] International monetary fund. URL: https://www.imf.org/external/datamapper

В табл. 3.1 чітко демонструє зростання централізації ВВП у державному бюджеті у 2009 та 2020 рр. При цьому зростання частки ВВП, яка перерозподіляється через державний бюджет, у 2020 р. було суттєвішим – загалом по країнах ЄС склало +6,3% до попереднього 2009 го кризового року.

Державна фінансова політика України у 2020 році наслідувала світові тенденції - криза системи охорони здоров'я під час пандемії COVID-19 спонукала до виділення додаткових бюджетних ресурсів на медичні цілі, що спричинило зростання частки державних видатків у ВВП України на 3,5%[212].

Місцеві бюджети є менш чутливими до фінансово-економічних криз.

Говорячи про державні видатки, слід розуміти, що вони відбуваються на різних рівнях бюджетної системи країни. Оцінка поведінки місцевих бюджетів в умовах криз дозволяє дійти висновку, що попри зростання частки ВВП, яка концентрується у державному бюджеті загалом роки посилення нестабільності, частка фінансового ресурсу, який перерозподіляється через місцеві бюджети, залишається практично на попередньому рівні (табл. 3.2). Це свідчить, що основна вага подолання кризових явищ покладається на центральні органи влади в контексті посилення їх функцій.

Таблиця 3.2. Співвідношення видатків консолідованого бюджету та місцевих бюджетів до ВВП в розрізі країн ЄС та України, 2007-2022 рр., %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Консолідований бюджет в країнах ЄС	46,7	50,7	50,5	49,2	49,8	49,6	49	48,1	47,4	46,7	46,5	46,5	52,8	51,1	49,6
Місцеві бюджети в країнах ЄС	11,1	11,9	11,7	11,4	11,4	11,4	11,3	11,1	10,9	10,8	10,8	10,9	11,6	11,2	10,9
Консолідований бюджет України	31,2	32,5	33,7	30,9	33,8	33,2	33,4	34,2	35,0	35,5	35,1	34,5	37,8	33,8	58,6
Місцеві бюджети України	14,0	14,4	14,3	13,4	15,3	14,4	14,4	14,1	14,7	16,6	16,0	14,2	11,3	10,4	9,3

Джерело: складено за [213], [214].

[212] Сторонянська І., Беновська Л. Економіка регіонів в умовах коронакризи: тенденції розвитку та їх вплив на податкові доходи місцевих бюджетів. *Економіка України*. 2021. № 5. С.59-77.

[213] Eurostat URL: https://ec.europa.eu/

[214] Статистичний збірник Міністерства фінансів URL:https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik

Зростання частки місцевих бюджетів України у ВВП у 2016-201 рр. зумовлено активним впровадженням адміністративно-фінансової децентралізації, що супроводжувалась процесом перерозподілу управлінських повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо надання публічних послуг за принципом субсидіарності, а також формуванням інституційно та фінансово спроможних територіальних громад. Зниження з 2019 року частки місцевих бюджетів у ВВП України також пояснюється продовженням реформ у бюджетному секторі, зокрема передачі з місцевого рівний на центральний повноважень щодо забезпечення сфери охорони здоров'я тощо.

Соціально-економічний розвиток країни визначається не лише обсягами, а й ефективністю використання державних фінансових ресурсів (згідно гіпотези Кейнса). Тобто зростання обсягів видатків на споживання може не дати ефекту зростання обсягів ВВП. В історії відомо багато прикладів, коли концентрація державних видатків на підтримці розвитку високопродуктивних секторів економіки, інновацій, технологій, наукових проєктів призводило до зростання продуктивності праці, а відтак і до стрімкого зростання ВВП країн. Водночас покладання на державу відповідальності за виконання державою соціальних функцій та соціальна орієнтованість розвинутих країн обумовлюють поступове зростання соціальних видатків поруч з економічними, при цьому частка соціальних видатків залишається вищою.

Водночас, говорячи про забезпечення сталого зростання та підтримку соціального добробуту, вкрай складно розділяти вплив державних видатків, спрямованих на різні цілі. Для прикладу:

- розвинуті країни інвестують значні кошти у розвиток та підтримку транспортної інфраструктури, включаючи дороги, залізниці, порти, аеропорти та інші види транспорту. Це сприяє підвищенню конкурентоспроможності та покращенню зв'язків між територіями;
- державні видатки на систему освіти та науки, фінансування вищих навчальних закладів, дослідницьких програм та інноваційних проектів допомагає забезпечити високий рівень кваліфікації робочої сили та стимулює інноваційний розвиток;
- видатки на соціальні програми, які забезпечують доступ до медичного обслуговування, пенсійні виплати, допомогу сім'ям та інші види підтримки для громадян, сприяють зменшенню нерівності та

підвищенню якості життя, а отже, збільшують споживання, стимулюючи тим самим економіку;

– концентрація державних видатків на питаннях зменшення зеленої трансформації, використання відновлювальних джерел енергії та збереження природних ресурсів спрямована на створення екологічно чистих технологій та зелених робочих місць;

– країни також активно вкладають кошти в розвиток менш розвинених регіонів, сприяючи їхньому економічному зростанню та зменшенню диференціації у рівні розвитку між різними територіями. Це сприяє розвитку внутрішнього ринку країни та ефективному використанню потенціалу територій, їх інтеграції у внутрішній економічний простір.

Досліджуючи тенденції зміни державних видатків в умовах криз, доходимо висновку, що різна природа кризи обумовлює різну поведінку держави щодо підтримки окремих секторів. Динаміка державних соціальних видатків в досліджуваних країнах (рис. 3.3) свідчить про зростання частики цих видатків в кризові періоди – у 2009 р. на 1,8 відсоткових пункти, у 2020 р. на 2,9 відсоткових пункти. При цьому 2,5 процентного пункту з 2,9 були спричинені збільшенням державних соціальних видатків, тоді як 0,5 процентного пункту були пов'язані зі зменшенням ВВП.

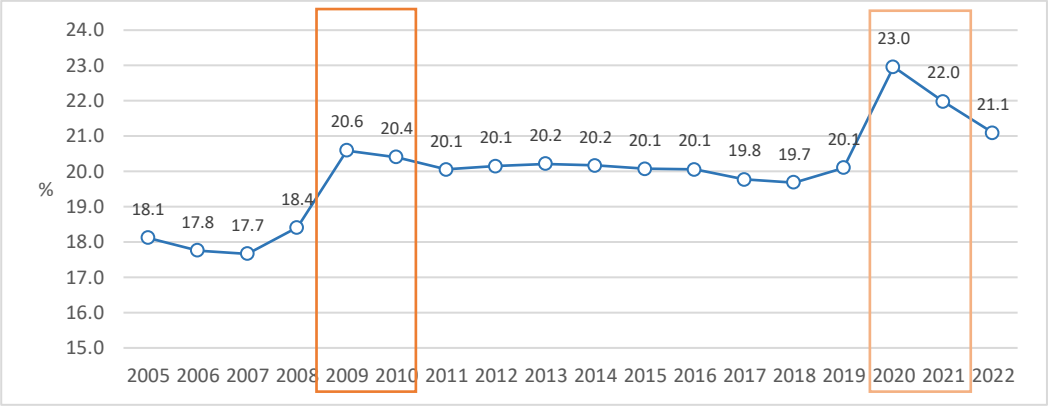


Рис. 3.3. Бюджетні соціальні видатки як % до ВВП, 2005-2022
Джерело: складено за [215].

Після початкового зростання зі спалахом пандемії співвідношення соціальних видатків до ВВП скоротилося майже так

[215] Social Expenditure Database (SOCX). URL: https://www.oecd.org/social/expenditure.htm

само швидко, як і зросло: з 23% в середньому по країнах у 2020 р. до 21,1% у 2022 р. Ця еволюція різко контрастує з наслідками глобальної фінансової кризи 2008-2009 рр. Співвідношення державних соціальних витрат до ВВП у середньому по країнах зросло з 17,7% ВВП у 2007 році до 20,6% у 2009 році, але в наступні роки це співвідношення знизилося лише до 20,1% у 2011 році та залишалося на цьому рівні до спалаху пандемії COVID-19. Ці різні закономірності значною мірою пов'язані зі значно швидшим відновленням економіки після пандемії COVID-19 порівняно зі світовою фінансовою кризою.

Збільшення державних соціальних витрат у 2020 р. було в основному пов'язане зі збільшенням державних видатків на охорону здоров'я, безробіття, активні програми ринку праці та грошові виплати, пов'язані з втратою доходів населення, у відповідь на спалах пандемії COVID-19.

Важливо також означити як змінюється структура видатків з бюджетів національного та місцевого рівня (табл. 3.3).

Таблиця 3.3. Динаміка державних видатків з бюджетів національного та місцевого рівнів країн ЄС, 2013-2021 рр., %

Спрямування видатків	Рівень бюджету	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальнодержавні функції	центральний	35,7	34,8	34,0	32,9	32,1	32,9	31,3	29,9	29,6
	місцеві	15,9	16,0	15,8	15,9	15,9	15,7	15,6	14,9	15,0
Оборона	центральний	5,0	4,8	5,0	5,3	5,3	5,4	5,4	5,0	4,8
	місцеві	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Громадський порядок, безпека	центральний	4,5	4,6	4,6	4,7	4,7	4,8	4,9	4,4	4,3
	місцеві	2,6	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Економічна діяльність	центральний	11,9	11,8	11,5	11,6	12,6	12,4	12,5	15,5	16,8
	місцеві	13,4	13,3	13,2	12,5	12,6	13,0	13,2	13,6	13,5
Охорона навколишнього середовища	центральний	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7
	місцеві	5,4	5,4	5,4	5,1	5,0	5,2	5,2	5,2	5,2
ЖКГ	центральний	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8
	місцеві	4,3	4,2	4,1	3,8	3,9	3,9	4,0	3,8	3,9
Охорона здоров'я	центральний	5,6	6,0	5,8	6,4	6,5	6,7	6,6	7,3	8,0
	місцеві	15,8	15,8	15,8	15,8	15,7	15,6	15,4	16,1	16,5
Духовний та фізичний розвиток	центральний	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7	1,5	1,5
	місцеві	6,0	5,9	5,8	5,7	5,8	5,9	6,0	5,6	5,6
Освіта	центральний	9,8	10,1	10,2	9,9	10,0	10,3	10,3	9,2	9,0
	місцеві	15,4	15,5	15,3	15,4	15,5	15,4	15,5	15,4	15,5
Соціальний захист	центральний	24,6	25,1	25,2	26,3	25,9	25,2	25,8	25,7	24,5
	місцеві	21,1	21,3	22,0	23,2	23,1	22,7	22,5	22,7	22,3

Джерело: складено за [216].

[216] Статистичний збірник Міністерства фінансів URL:https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik

Проведений аналіз дозволяє встановити існування наступних тенденцій:

- впродовж останнього десятиліття існує стійка тенденція до зменшення частки видатків на виконання загальнодержавних функцій – на 6,1 відсоткових пунктів;
- зростання частки видатків з центрального бюджету на економічну діяльність з 11,9 % до 16,8 % у 2001 р. (або з 4,6% до 6,3% до ВВП). Країни ЄС інвестують у розвиток та підтримку економіки через програми стимулювання бізнесу, інновації, інфраструктурні проекти (дороги, залізниці, аеропорти), а також розвиток сільського господарства. При цьому важливо, що частка видатків з місцевих бюджетів залишається більш-менш сталою, тобто йдеться про посилення ролі національного рівня в стимулюванні економічного розвитку в розвинутих країнах;
- впродовж усього періоду має місце поступове зростання частки державних видатків на сферу охорони здоров'я, причому як з центрального бюджету, так і з місцевих. Ця тенденція посилилась в умовах поширення пандемії COVID-19.

В структурі державних видатків через державний та місцеві бюджети України також переважають соціальні видатки – 59,0% та 25,1% відповідно[217]. Кардинальна зміна структури державного бюджету відбулась у зв'язку з війною. Так у структурі державного бюджету частка на оборону зросла з 8,56% у 2021 р. до 42,24% у 2022 р. або у 6 раз (табл. 3.4)! Але водночас слід зауважити, що після анексії росією Криму та війни на Донбасі частка видатків на оборону в структурі державного бюджету зросла з 2014 по 2021 рр. лише на 2,2 відсоткових пункти.

Також структура видатків державного і місцевих бюджетів України змінювалась під впливом адміністративно-фінансової децентралізації в країні та передачі повноважень між різними гілками влади. Як наслідок, у державному бюджеті зросла частка видатків на охорону здоров'я та соціальний захист, а у місцевих бюджетах зросла частка на фінансування освіти.

[217] Storonyanska I., Melnyk M., Benovska L., Sytnyk N. and Zakhidna O. Economic activity vs generation of local budgets' revenues: Regional disparities in COVID-19 instability. *Public and Municipal Finance, 2021 №10(1), 94-105.*

Таблиця 3.4. Динаміка видатків державного та місцевих бюджетів України, 2013-2022рр., %

Спрямування видатків	Рівень бюджету	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Загальнодержавні функції	державний	4,5	15,3	17,8	17,2	16,9	16,5	15,6	12,7	13,8	7,4
	місцеві	3,9	3,6	5,2	4,6	4,8	5	6,2	8,6	8,1	9,9
Оборона	державний	3,6	6,3	9,0	8,6	8,8	9,8	9,9	9,3	8,5	42,2
	місцеві	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Громадський порядок, безпека	державний	9,7	10,3	9,4	10,4	10,4	11,8	13,0	12,2	11,	16,3
	місцеві	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,3	2,3
Економічна діяльність	державний	10,2	8,0	6,4	4,5	5,6	6,4	6,7	13,1	12,1	3,5
	місцеві	5,2	4,9	6,8	9,9	11,3	13,5	14,5	19,6	19,7	12,6
Охорона навколишнього середовища	державний	1,1	0,6	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1
	місцеві	0,04	0,03	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,1
ЖКГ	державний	0,02	0,03	0	0	0	0,03	0,01	0,01	0,01	0,02
	місцеві	3,5	7,9	5,6	5	5,5	5,3	6,1	6,7	10	8,3
Охорона здоров'я	державний	3,2	2,46	1,9	1,8	1,9	2,3	3,6	9,7	11,4	6,8
	місцеві	22,1	20,6	21,3	18	17,3	16,3	15,9	10,6	5,8	4,6
Духовний та фізичний розвиток	державний	1,2	1,1	1,1	0,72	0,9	1,0	0,9	0,7	1,1	0,4
	місцеві	5	5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,8	4,6	4,6	4,6
Освіта	державний	7,6	6,7	5,2	5,1	4,9	4,5	4,8	4,1	4,3	2,1
	місцеві	32,7	30,5	30	27	27,5	29	33	41,7	43,7	47,9
Соціальний захист	державний	21,9	18,7	17,9	22,2	17,2	16,6	20,3	25,0	22,7	15,7
	місцеві	24,9	24,7	25,9	30,3	28,5	25,5	18,2	5	4,9	6

Джерело: складено за[218].

Порівняння динаміки змін структури державних видатків ЄС та України дозволило виявити такі розбіжності (рис.3.4):

1. реформування бюджетної системи в Україні, яке відбулось в контексті децентралізації, наблизило Україну до європейських країн в частині розподілу соціальних видатків між рівнями бюджетів – станом на 2021 р. частка соціальних видатків в центральному бюджеті складала 39,6% (при 41,4 % - 44,45 % в країнах ЄС) та в місцевих бюджетах 59% (при 58,3%-60,1% в країнах ЄС);
2. в структурі видатків ЄС стабільною є частка видатків бюджету центрального уряду на економічну діяльність. Позитивною тенденцією в Україні є зростання видатків місцевих бюджетів на економічну діяльність за період з 2013 по 2021 років майже у 4 рази. Це свідчить про підвищення ролі органів місцевого самоврядування в регулюванні розвитку своїх територій та розширення податкової бази місцевих бюджетів.

[218] Статистичний збірник Міністерства фінансів URL:https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik

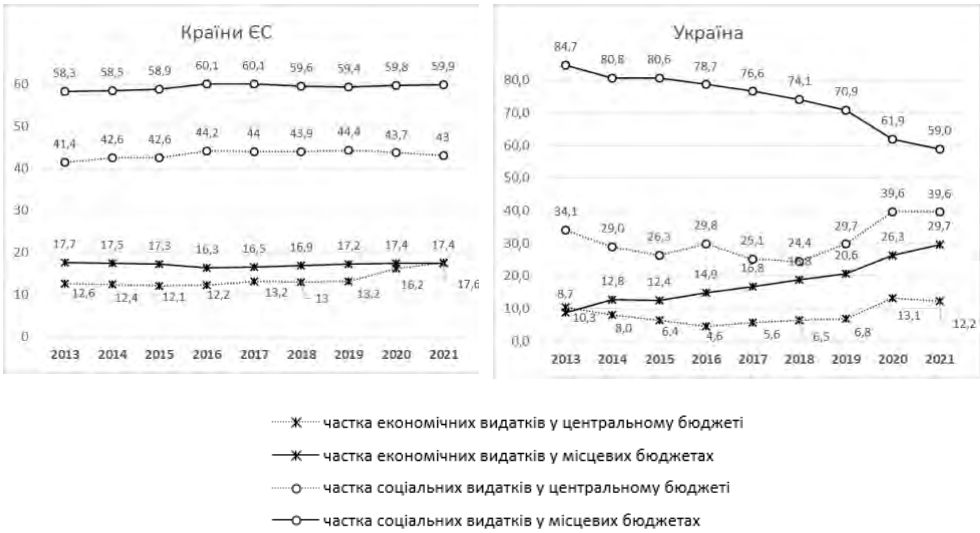


Рис. 3.4. Порівняння динаміки зміни структури бюджетів країн ЄС та України, 2013-2022 рр., %
Джерело: складено за [219].

Приріст частки видатків на економічну діяльність в Україні був насамперед зумовлений «бумом будівництва доріг». Збільшення фінансування Державного агентства автомобільних доріг України зросло з 26,5 млрд грн у 2018 р. до 91,7 млрд.грн. у 2020 р.[220].

Загалом більшість країн ЄС в період криз дотримувались видаткової політики спрямованої на жорстку економію, бюджетну дисципліну, що сприяло зменшенню дефіциту бюджету та ненарощуванню боргових зобов'язань місцевих економік.

В умовах розгортання війни в Україні одним з першочергових завдань для кожної країни стало нарощення військової потужності як з позиції власної оборони, так і в світлі надання допомоги Україні. Попри те, що частка державних видатків з державного бюджету залишилась практично незмінною, обсяги мілітарних видатків країн Європи зростали рекордними темпами у 2022 році, досягнувши небаченого рівня з часів холодної війни після вторгнення Росії в Україну. За даними Стокгольмського міжнародного інституту

[219] Eurostat URL: https://ec.europa.eu/
[220] *Богдан* Т. Видатки бюджету та кризова економіка URL:https://www.growford.org.ua/vydatky-byudzhetu-ta-kryzova-ekonomika-blog-tetyany-bogdan/

дослідження проблем миру (SIPRI)[221], зростання видатків на оборону в країнах Європи обумовило рекордне значення мілітарних видатків у світі в 2,24 трильйона доларів, або 2,2% світового ВВП. Це було найзначніше зростання за понад три останні десятиліття і повернення до рівня витрат 1989 р. – року падіння Берлінської стіни. Лише Україна збільшила свої військові видатки в сім разів до 44 млрд дол США, або третини ВВП. Крім того, країна отримала вигоду від пожертвувань зброї на мільярди доларів з-за кордону.

Видання The Economist проаналізувало дані Світового банку за 1960–2021 роки, аби дослідити взаємозв'язок між військовими видатками і зростанням ВВП[222]. Дослідники не встановили оберненої кореляції між цими двома явищами, натомість виявили, що збільшення інвестицій у дослідження в сфері оборони як правило обумовлює зростання державних видатків на інновації в таких сферах як аерокосмічні дослідження, інформаційні технології та інші.

Війна в Україні потребує особливого підходу та розробки адаптаційного сценарію планування та збалансування структури видатків державного бюджету, що зумовлено суттєвим розривом між видатками та доходами бюджету. Зокрема на 2024 рік очікується дефіцит бюджету 1,5 трил. грн (1,8 трлн грн доходів, може забезпечити українська економіка, та потреба у 3,3 трлн видатків)[223]. Вирішенням проблеми у минулі воєнні роки стало покриття цього розриву за рахунок розширення джерел фінансування бюджету, а саме використання кредитних ресурсів держав, фінансової допомоги, грантів від США, Великобританії, міжнародних фінансових інститутів та країн ЄС.

В таких умовах адаптаційні можливості бюджету можуть збільшити бюджетні обмеження та посилення фінансової дисципліни, зокрема: означення першочергових видатків (військові потреби, потреби відновлення територій, навантаження та сферу охорони здоров'я тощо), прийняття та дотримання бюджетних

---

[221] Highest Military Spending in Europe Since Cold War: Study. URL:https://www.voanews.com/a/highest-military-spending-in-europe-since-cold-war-study/7063288.html

[222] Через віну в Україні оборонні витрати у світі зросли на 2 трильйони URL: https://forbes.ua/svit/voenniy-podatok-i-svitova-ekonomika-yak-zbilshennya-oboronnikh-vitrat-mozhe-vplinuti-na-svit-analiz-the-economist-25052023-13850

[223] Там само

правил – кількісних обмежень на бюджетні параметри, скорочення (секвестрування) державних видатків.

Вивчення взаємозв'язку між державними видатками і економічним зростанням відображає складні та багатогранні зв'язки, що варіюються залежно від контексту, економічних умов та політичних чинників. Емпіричне тестування гіпотез щодо таких зв’язків, а також поведінки державних видатків в кризових умовах дозволило отримати низку висновків.

Між видатками бюджету і функціями держави існує тісний взаємозв’язок, оскільки функції визначають напрямки видатків, а обсяг видатків впливає на повноту виконання державними органами своїх повноважень. В науковій літературі питання впливу державних видатків на економічне зростання територій є актуальним та дискусійним. Позиції наукових шкіл щодо впливу державних видатків на економічне зростання різняться. Різні емпіричні дослідження доводять, що державні видатки забезпечують збільшення сукупного попиту та стимулюють економічне зростання. Проте різні спрямування видатків на поточні чи інвестиційні цілі, а також їх секторальний зріз мають нерівноцінний вплив на економічне зростання.

Попри розуміння вищої ефективності для забезпечення економічного зростання інвестиційно спрямованих видатків, бюджетна політика розвинутих країн спрямована на першочергове дотримання соціальних стандартів та намагання поєднувати економічне зростання із соціальною справедливістю. Це прямо відображається на поступовому зростанні частки ВВП, яка перерозподіляється через державний бюджет, а також на переважанні частки соціальних видатків.

Рівень централізації ВВП у зведеному бюджеті країн є чутливий до криз, що проявляється зростанням витрат в період криз (2009-2010 рр., 2020-2021 рр). Кризові явища мають також вплив на зміну структури видатків бюджетів, що відобразилось у зростанні частки видатків охорони здоров’я під час поширення пандемії COVID-19 та видатків оборони під час війни з Росією. Водночас менш чутливими до криз є видатки місцевих бюджетів.

Кризові явища можуть суттєво змінювати структуру державного бюджету. Вони, можуть бути пов’язані з циклічністю економічного розвитку і проходженням економікою окремих фаз економічного циклу. В умовах зовнішніх загроз, а особливо втягнення країни у

військовий конфлікт зростає роль держави, про що свідчать кардинальні зміни структури державного бюджету України під час війни, а також зростання мілітарних видатків у країнах ЄС, США та інших. В таких умовах на уряд та державний бюджет покладається першочергове завдання розробки адаптаційного сценарію та забезпечення пріоритетів бюджетного фінансування оборони та безпеки країни, перегляду інших видів видатків на предмет оптимізації.

3.2. Видатки місцевих бюджетів в контексті забезпечення фінансової стійкості територіальних громад в умовах війни

Проведена в країні реформа децентралізації, з однієї сторони, сприяла розширенню повноважень ОМС та податкової бази місцевих бюджетів, а з іншої - посилила відповідальність ОМС за розвиток своїх території, якість та доступність наданих в громадах послуг. Відповідність фінансування власних та делегованих повноважень ОМС наповненості місцевих бюджетів є ключовим питанням фінансової стійкості місцевих бюджетів територіальних громад. Проблеми забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів особливо актуалізувалися в умовах невизначеності та зовнішніх загроз, які виникли в країні в останні роки через поширення пандемії COVID-19, війну з рф. Перед ОМС в умовах війни актуалізувались завдання підтримки всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні, таких як допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, надання публічних послуг на належному рівні. Однак, попри зростання обсягів видатків місцеві бюджети були виконані із профіцитом як в цілому по Україні, так і в регіонах. Тому важливо з'ясувати причини профіцитності місцевих бюджетів та оцінити рівень фінансової стійкості територіальних громад.

Фінансова стійкість місцевого бюджету[224] – це комплексне поняття, що відображає такий стан сукупності грошових фондів, при якому місцевий орган влади має стабільно розвиватися,

[224] Микитюк І. Фінансова стійкість та безпека місцевого бюджету. Вісник КНТЕУ. К. : КНТЕУ. 2013. № 1. С. 86.

забезпечуючи свою фінансову безпеку в умовах додаткового рівня ризику. Крук О.М. виділяє чотири класифікаційні ознаки категорії „фінансова стійкість місцевого бюджету: фінансова стійкість місцевого бюджету як здатність протистояти впливу внутрішніх і зовнішніх факторів (внутрішньому та зовнішньому середовищу); фінансова стійкість місцевого бюджету як стан збалансованості його доходів та видатків або перевищення доходів над видатками; під фінансовою стійкістю місцевого бюджету розуміють його платоспроможність; фінансова стійкість місцевого бюджету як фінансова можливість самостійно забезпечувати соціально-економічний розвиток території[225].

На сьогодні розроблено багато методик оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів, які використовують різні економіко-математичні та статистичні методи (інтегрального оцінювання, прогнозування, метод коефіцієнтів, факторного та кореляційно-регресійного аналізу та інші) робляться акценти на різних компонентах та враховують збалансованість бюджету, самостійність бюджету, боргове навантаження, інвестиційні можливості та інше. Зокрема визначені у Бюджетному кодексі індикатори фінансової стійкості місцевих бюджетів пов'язані із місцевим боргом, резервним фондом тощо. Слід зауважити, що фінансова стійкість – це здатність ОМС забезпечити обсяг доходів, що необхідний для покриття їх видатків та забезпечення збалансованості бюджету, тому логічним видається здійснення аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів за їх доходами та видатками. Показники фінансової стійкості місцевих бюджетів за доходами дозволяють оцінити фінансову автономію та незалежність місцевих бюджетів, податкове навантаження тощо. Тоді ж як фінансова стійкість місцевих бюджетів за видатками дозволяє оцінити забезпеченість витрат власними доходами, розбалансування бюджетів через зростання окремих груп витрат, значні перекоси в структурі видатків та інше.

Основним показником фінансової стійкості місцевих бюджетів є їх збалансованість, що характеризує покриття загальних видатків загальними доходами бюджету. Місцеві бюджети у 2018-2020 рр. не мали значних проблем розбалансування – коефіцієнт збалансованості бюджетів - 0,99 (рис. 3.5). Зниження загального

[225] Крук О.М. Якісна оцінка фінансової стійкості місцевого бюджету. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії.* 2011. № 3 (24). С. 133-135

обсягу доходів та видатків місцевих бюджетів у 2020 р. було зумовлено перерозподілом повноважень між державним та місцевими бюджетами у фінансуванні галузей охорони здоров'я та соціального захисту та соціального забезпечення. Попри перерозподіл повноважень між рівнями влади та вплив коронокризи не відбулось значного розбалансування місцевих бюджетів, а коефіцієнт збалансованості бюджетів у 2021 р. становив 1,02, а отже видатки повністю покривались доходами. Натомість під час війни при зростанні дефіциту державного бюджету до - 914,7 млрд. грн. у 2022 р. спостерігався профіцит місцевих бюджетів + 70 млрд. А отже війна спричинила значне розбалансування місцевих бюджетів, коли обсяг доходів значно перевищив обсяг видатків (коефіцієнт збалансування 1,15 у 2022 р.). Однак чи все так добре і фінансова стійкість місцевих бюджетів підвищилась?

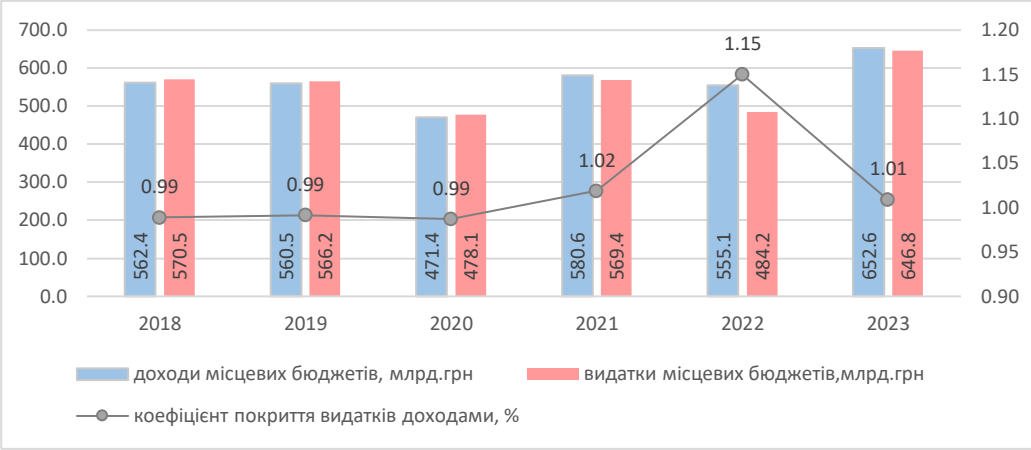


Рис. 3.5. Збалансованість місцевих бюджетів, 2018-2023 рр.
Джерело: побудовано за [226].

Основною причиною стрімкого зростання доходів місцевих бюджетів в умовах війни стало зростання наповнюваності бюджетів ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців через збільшення кількості військових частин, військовослужбовців та рівня їх заробітної плати в порівнянні з середньою у країні. Однак такий профіцит бюджетів є скоріш «середньою температурою» і не

[226] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

відображає фінансового стану усіх місцевих бюджетів, адже половину ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців місцевих бюджетів у 2023 році сформувало лише 50 територіальних громад країни.

Натомість місцеві бюджети не були виконані за видатками (у 2022 р. виконання плану по видатках 77,7%). Склалась ситуація коли ОМС маючи доходи через певні насамперед законодавчі обмеження не могли в повній мірі профінансувати видатки спеціального фонду. Згідно з прийнятою Постановою КМУ № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» було встановлено черговість виплат, що проводиться казначейською службою в умовах воєнного стану (казначейство не переказувало кошти на проведення виплат другої та наступної черг, допоки не профінансовані виплати першої черги). І хоча вносились зміни до Постанови, розширювався перелік видатків першої черги, територіальні громади намагались обходити обмеження (для прикладу, маскували ремонт доріг під благоустрій), це в цілому но країні не зменшувало профіцит місцевих бюджетів. Іншою причиною зниження обсягів видатків місцевих бюджетів стало згортання інфраструктурних проектів, заборгованості по низці виплат через відміну «захищених» статей бюджету на час воєнного стану тощо[227].

Отже, війна негативно вплинула на можливості фінансування видатків місцевими органами влади. Це відобразилось і у скороченні видатків місцевих бюджетів, які у 2022 р. порівняно з попереднім становили лише 85,0%. Іншою причиною зменшення обсягів видатків стало скорочення офіційних трансфертів з державного бюджету. Для прикладу у 2022 р. у Львівській області до обласного бюджету надходило лише 5 видів субвенцій з державного бюджету, тоді ж як у попередньому році їх було 21.

В регіональному розрізі негативний приріст видатків місцевих бюджетів у перший рік війни був у всіх регіонах, окрім Закарпатської області. Найвищими видатки на одну особу були в столиці, Полтавській, Дніпропетровській, Київській, Львівській областях (рис. 3.6).

[227] Місцеві бюджети в умовах війни: регіональний вимір та джерела наповнення. Аналітичний центр Обсерваторія демократії. URL : https://od.org.ua/miszevi-budgeti-v-umovah-vijni/ .

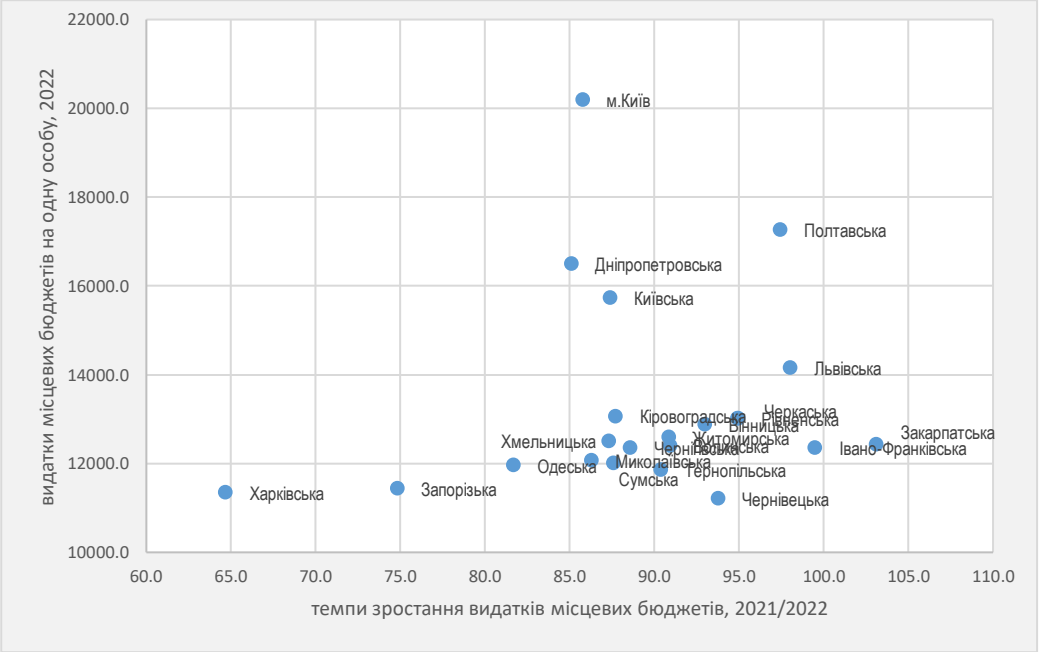


Рис. 3.6. Залежність темпів зростання видатків місцевих бюджетів (2021-2022 рр.) та обсягу видатків місцевих бюджетів в розрахунку на 1 особу (2022 р.)
Джерело: побудовано за [228].

Різні види видатків мають нерівноцінний вплив на економічне зростання та можуть впливати на рівень фінансової стійкості бюджетів, зокрема співвідношення між поточними та капітальними видатками. Капітальні видатки інвестиційного характеру забезпечують збільшення податкової бази та відповідно забезпечують у перспективі зростання фінансового потенціалу та дохідності місцевих бюджетів. Тому вибір оптимального співвідношення видатків є ключовим завданням при формуванні структури видаткової частини бюджету. Висока частка соціальних видатків у структурі видатків характеризує не лише рівень фінансового забезпечення соціальної сфери, але і прогалини у розвитку інших галузей, зокрема економічної діяльності, житлово-комунальної сфери тощо.

[228] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Порівняльний аналіз поточних та капітальних видатків місцевих бюджетів дозволив виявити різке скорочення поточних видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одну особу у 2022 році у регіонах, де проходить лінія фронту – Херсонській, Харківській, Луганській, Запорізькій областях, тоді ж як приріст спостерігався у тилових регіонах, столиці, Полтавській, Дніпропетровській, Вінницькій областях. Така тенденція пояснюється переміщенням населення в безпечніші регіони (рис. 3.7).

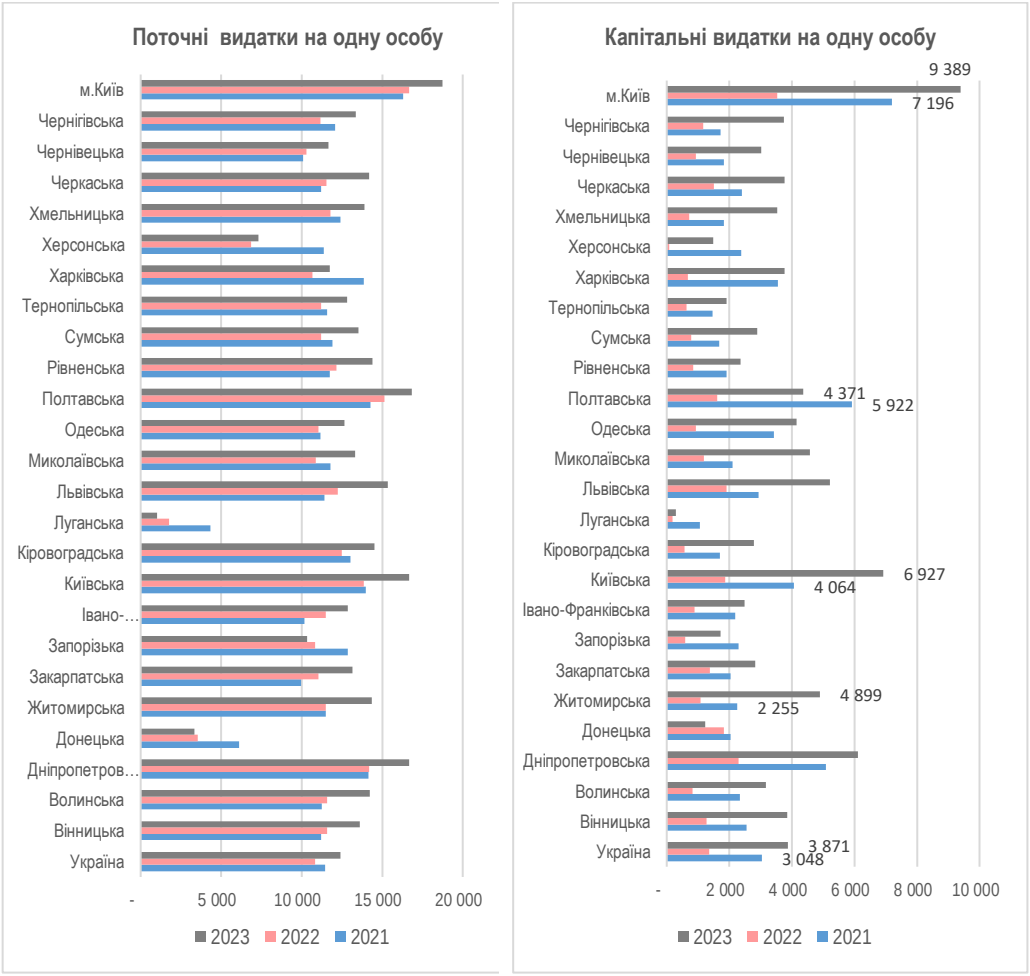


Рис. 3.7. Динаміка поточних та капітальних видатків місцевих бюджетів, 2021-2023 рр., грн на особу
Джерело: побудовано за [229].

[229] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Капітальні видатки місцевих бюджетів у довоєнний період в країні становили 3 048 грн на одну особу, а у столиці, Полтавській, Дніпропетровській, Київській областях перевищували середнє значення у 1,5-2 рази. Початок війни мав шоковий вплив на економіку країни, зменшились власні надходження місцевих бюджетів, субвенції з державного бюджету, що відобразилось на рівні обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів, які у 2022 р. в середньому по країні скоротились більше, ніж удвічі - до 1 368 грн на особу. Іншою причиною різкого скорочення капітальних видатків стала згадана вище Постанова КМУ №590. Відновлення економічної активності у 2023 р. та поступове збільшення переліку видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися в умовах воєнного стану призвело до зростання середнього обсягу капітальних видатків на одну особу в країні у 2023 р. до 3 871 грн. на особу, що вище довоєнного рівня. У всіх областях капітальні видатки на одну особу у 2023 р. перевершили довоєнний рівень, окрім прифронтових територій – Херсонська, Запорізька, Луганська, Донецька області.

Для оцінювання тенденцій зміни фінансової стійкості місцевих бюджетів було проаналізовано низку коефіцієнтів, які дозволяють врахувати вплив різних видів видатків (табл. 3.5).

Таблиця 3.5. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів України за видатками, 2018-2023 рр.

Показники	2018	2019	2020	2021	2022	2023
К1. Коефіцієнт бюджетного покриття (співвідношення доходів до видатків)	0,99	0,99	0,99	1,02	1,15	1,01
К2. Співвідношення управлінських видатків до власних доходів	0,80	0,56	0,29	0,23	0,16	0,25
К3. Покриття освітньою субвенцією видатків загальної середньої освіти	0,60	0,61	0,67	0,67	0,67	0,61
К4.Співвідношення темпів росту соціальних та загальних видатків		1,23	0,99	0,99	1,12	0,84
К5.Коефіцієнт забезпечення капітальних видатків власними доходами	0,40	0,38	0,36	0,33	0,13	0,34
К6. Частка капітальних видатків у загальних видатках	0,14	0,17	0,22	0,21	0,11	0,24

Джерело: побудовано за [230].

[230] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Отримані результати дозволили зробити наступні висновки:

1. існує стійка тенденція до скорочення частки управлінських видатків у власних доходах місцевих бюджетів, яка була найнижчою у 2022 р. – 16% та уже в наступному році підвищилась до довоєнного рівня – 25%. Така тенденція свідчить про поступове відновлення фінансової спроможності громад і повернення до більш збалансованої структури видатків. Зростання частки управлінських видатків може також відображати відновлення адміністративних функцій, посилення кадрового потенціалу та необхідність забезпечення ефективного управління процесами відбудови. Водночас, це свідчить про те, що громади поступово відходять від режиму жорсткої економії воєнного періоду, переходячи до відновлення нормального циклу бюджетного планування і реалізації місцевих політик;

2. якщо у довоєнний період капітальні видатки місцевих бюджетів становили п'яту частину загальних видатків місцевих бюджетів, то у 2022 р. їх частка скоротилась до 11%, однак уже у 2023 р. перевищила довоєнний рівень та становила 24%. Безумовно різке скорочення капітальних видатків відбулось внаслідок законодавчих обмежень, повної невизначеності через війну тощо. Водночас з позицій фінансової стійкості бюджетів слід оцінювати покриття капітальних видатків власними доходами місцевих бюджетів. Однакові тенденції зміни частки капітальних видатків у загальних видатках місцевих бюджетів та коефіцієнту забезпечення капітальних видатків власними доходами дозволяє зробити висновок, з одного боку, про високу залежність капітальних видатків від власних доходів територіальних громад в умовах війни, з іншого – про відновлення інвестиційної активності на місцевому рівні та підвищення здатності громад формувати власні ресурси розвитку. Повернення до зростання капітальних видатків, профінансованих за рахунок власних доходів, засвідчує поступове відновлення бюджетної стійкості, зростання довіри до місцевих фінансів і відновлення функцій стратегічного управління розвитком. Це також свідчить про зміщення акцентів бюджетної політики громад від короткострокового реагування на кризу до середньострокового планування інвестицій та модернізації місцевої інфраструктури, що є ознакою переходу до фази післявоєнного відновлення та розвитку;

3. виявлено тенденцію до зростання частки покриття освітньою субвенцією видатків загальної середньої освіти (з 60% у

2018 році до 67% у 2021 році). Це є наслідком скорочення неефективних видатків освіти через оптимізацію освітньої мережі територіальними громадами та зміною розуміння ОМС щодо важливості підвищення якості освітніх послуг[231]. У 2022 р. обсяг освітньої субвенції хоч і скоротився на – 3,4% порівняно з попереднім роком, однак рівень покриття освітньою субвенцією видатків загальної середньої освіти залишився таким же – 67%. А, отже, було збережено досягнутий рівень ефективності управління освітньою сферою та раціональності використання бюджетних ресурсів навіть в умовах воєнного стану. Громади змогли утримати оптимізовану мережу закладів освіти та адаптуватись до кризових умов;

4. існує стійка тенденція до скорочення темпів зростання видатків соціальної сфери порівняно з темпами зростання загальних видатків (з 1,23 у 2019 р. до 0,99 у 2021 р.). У перший рік війни темпи зростання видатків соціальної сфери перевищили темпи зростання загальних видатків (коефіцієнт 1,12), що було зумовлено скороченням видатків економічної діяльності, житлово-комунальної сфери.

Регіони під час війни опинились у нерівних умовах розвитку з точки зору безпеки розвитку та близькості до лінії фронту. Умовно країну було розділено на чотири групи регіонів[232]:

1. Прифронтові регіони: Донецька, Луганська, Запорізька, Миколаївська, Херсонська, Харківська області;
2. Регіони, де відновлено контроль Української держави: Київ, Київська, Житомирська, Сумська, Чернігівська області;
3. Опорні регіони: Вінницька, Дніпропетровська, Кіровоградська, Одеська, Полтавська області.
4. Тилові регіони: Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Тернопільська, Чернівецька, Рівненська, Хмельницька, Волинська, Черкаська області.

[231] Storonyanska I, Melnyk M, Benovska L., Sytnyk N, Oksana Zakhidna O. Economic activity vs generation of local budgets' revenues: Regional disparities in COVID-19 instability. *Public and Municipal Finance*, 2021. 10(1), 94-105. doi:10.21511/pmf.10(1).2021.08

[232] UKRAINE. Rapid Damage and Needs Assessment: February 2022 – February 2023. March 2023, the World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-03/P1801740d1177f03c0ab180057556615в 497.pdf

Проведений аналіз фінансової стійкості місцевих бюджетів за типами регіонів дозволив виявити такі тенденції та проблеми, а також з'ясувати регіональні особливості (табл. 3.6):

Таблиця 3.6. Фінансова стійкість місцевих бюджетів за типами регіонів, 2018-2023 рр.

Коефіцієнти фінансової стійкості	Тип регіону	2018	2019	2020	2021	2022	2023
покриття видатків доходами	опорні регіони	0,99	0,99	0,98	1,02	1,14	0,99
	прифронтові регіони	0,99	0,98	0,98	1,01	1,25	1,30
	регіони з відновленим контролем	0,99	1,00	1,00	1,03	1,15	1,00
	тилові регіони	1,00	0,99	1,00	1,02	1,10	0,98
покриття видатків на управління власними доходами	опорні регіони	0,85	0,59	0,31	0,25	0,17	0,25
	прифронтові регіони	0,91	0,66	0,36	0,29	0,18	0,38
	регіони з відновленим контролем	0,86	0,56	0,27	0,22	0,15	0,24
	тилові регіони	1,23	0,88	0,37	0,29	0,20	0,29
покриття видатків на загальну освіту освітньою субвенцією	опорні регіони	0,60	0,62	0,68	0,68	0,65	0,60
	прифронтові регіони	0,57	0,59	0,66	0,66	0,83	0,78
	регіони з відновленим контролем	0,55	0,57	0,62	0,63	0,61	0,55
	тилові регіони	0,55	0,56	0,61	0,61	0,60	0,55
покриття капітальних видатків власними доходами	опорні регіони	0,41	0,40	0,37	0,35	0,10	0,31
	прифронтові регіони	0,37	0,37	0,38	0,35	0,15	0,37
	регіони з відновленим контролем	0,34	0,32	0,32	0,27	0,12	0,34
	тилові регіони	0,31	0,33	0,29	0,27	0,10	0,28
частка капітальних видатків у загальних видатках	опорні регіони	0,15	0,18	0,23	0,23	0,09	0,22
	прифронтові регіони	0,12	0,15	0,20	0,19	0,13	0,22
	регіони з відновленим контролем	0,15	0,16	0,20	0,19	0,11	0,26
	тилові регіони	0,09	0,12	0,16	0,16	0,08	0,18
співвідношення темпів росту соціальних і загальних видатків	опорні регіони	-	1,27	1,00	1,00	1,14	0,85
	прифронтові регіони	-	1,19	0,95	0,96	1,22	0,74
	регіони з відновленим контролем	-	1,27	0,99	1,01	1,07	0,86
	тилові регіони		1,13	0,91	0,88	0,99	0,76

Джерело: побудовано за [233].

- у перший рік війни розбалансування місцевих бюджетів через переважання обсягів доходів загального фонду над видатками загального фонду відбулось незалежно від типу регіону, однак уже

[233] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

наступного року усі регіони за винятком прифронтових зуміли вирішити цю проблему (рис. 3.8);

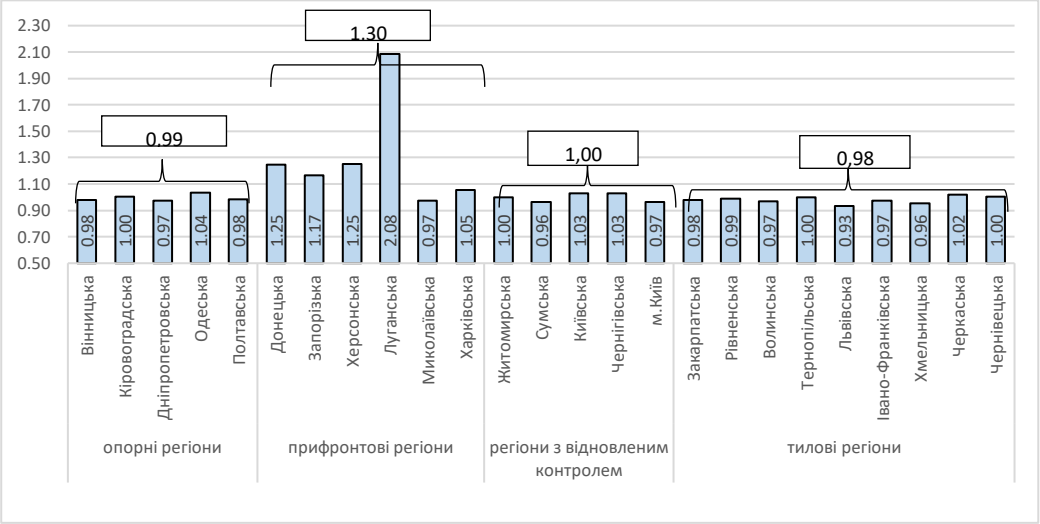


Рис. 3.8. Коефіцієнт збалансованості місцевих бюджетів за типами регіонів, 2023
Джерело: побудовано за [234].

1. існує стійка тенденція незалежно від типу регіонів зниження коефіцієнту покриття видатків управління власними доходами, що відбувається за рахунок зменшення перших – найнижчим цей коефіцієнт був у 2022 р., однак уже в наступному році він відповідав довоєнному рівню. Вище довоєнного рівня коефіцієнт був у прифронтових регіонах, де відбувалось значне скорочення власних доходів місцевих бюджетів. Зокрема, у Херсонській області власні доходи у 2023 р. порівняно з попереднім скоротились на – 16,65 % тоді ж як управлінські видатки виросли у 2,1 рази;

2. попри скорочення у 2023 р. порівняно з попереднім обсягів освітньої субвенції у всіх регіонах характерним було зростання видатків загальної середньої освіти, за винятком прифронтових. Зниження коефіцієнту покриття загальноосвітніх видатків освітньою субвенцією свідчить про те, що територіальні громади вимушені в умовах війни збільшувати видатки на фінансування шкіл за рахунок власних коштів місцевих бюджетів;

[234] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

3. У 2022 р. для всіх типів регіонів характерним було скорочення частки капітальних видатків у загальних видатках місцевих бюджетів, зокрема в опорних, тилових регіонах вона скоротилась більше, ніж у двічі. Проте уже у наступному 2023 р. частка капітальних видатків у загальних видатках місцевих бюджетів зросла більше, ніж удвічі у всіх регіонах, а найбільше у опорних регіонах – у 2,44 рази. У 2023 р. найвищою частка капітальних видатків у загальних видатках була в регіонах з відновленим контролем -26%, зокрема за рахунок відновлення інфраструктурних об'єктів у м. Київ (33%) (рис. 3.9). Водночас різке зростання коефіцієнта співвідношення капітальних видатків та власних доходів місцевих бюджетів (у опорних регіонах - 3,1 рази, у тилових регіонах та регіонах з відновленим контролем – 2,8 рази) свідчить про те, що капітальні видатки зростали вищими темпами, ніж власні доходи місцевих бюджетів, а отже фінансувались за рахунок інших надходжень;

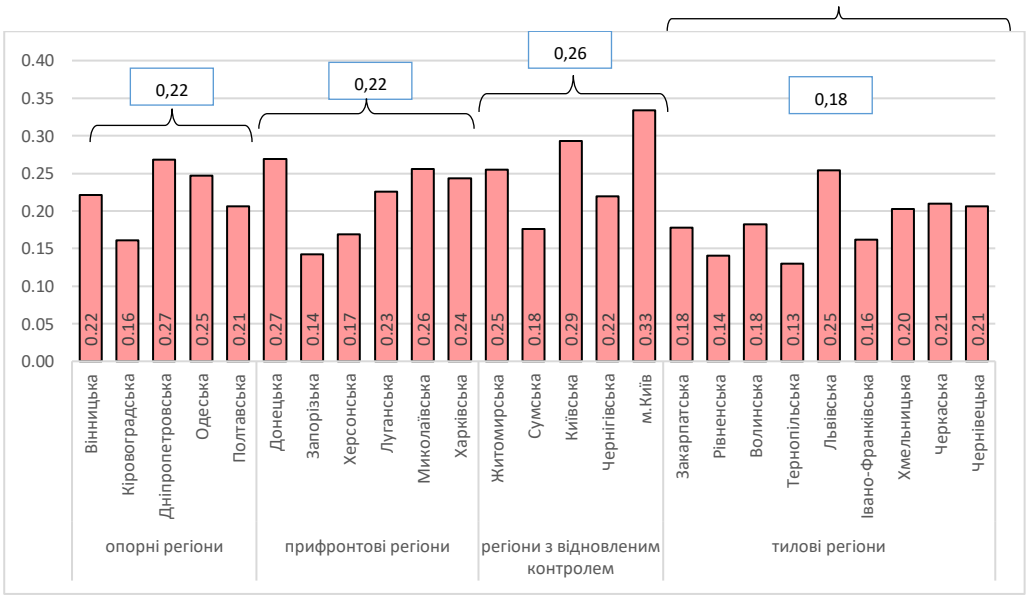


Рис. 3.9. Співвідношення капітальних та загальних видатків місцевих бюджетів, 2023р.
Джерело: побудовано за [235].

[235] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

– У 2022 р. темпи зростання соціальних видатків були вищими, ніж темпи зростання загальних видатків у всіх регіонах за винятком тилових регіонів. Натомість у наступному році загальні видатки місцевих бюджетів зростали значно вищими темпами, ніж соціальні у регіонах усіх типів. Цьому сприяла заморожена заробітна плата у соціальній сфері та значний приріст обсягів фінансування інфраструктурних проектів, що зумовлено відбудовою регіонів, що постраждали, та підтримкою військових частин та облаштування приміщень для ВПО у опорних та тилових регіонах. Зокрема обсяг видатків місцевих бюджетів Львівської області у економічну діяльність та ЖКГ у 2023 році порівняно з попереднім збільшився більше як у двічі.

Фінансова стійкість місцевого бюджету є комплексним поняттям, що відображає такий стан сукупності грошових фондів, при якому місцевий орган влади може стабільно розвиватися, забезпечуючи свою фінансову безпеку в умовах додаткового рівня ризику. Війна з рф створила небачені до цього загрози та посилила невизначеність, що відобразилось на фінансовому стані органів влади усіх рівні управління.

Здійснення оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів за видатками є особливо актуальним через зростання профіциту місцевих бюджетів під впливом війни. Фінансова стійкість місцевих бюджетів за доходами дозволяє оцінити фінансову автономію та незалежність місцевих бюджетів, податкове навантаження тощо. Тоді ж як фінансова стійкість місцевих бюджетів за видатками дозволяє оцінити забезпеченість витрат власними доходами, розбалансування бюджетів через зростання окремих груп витрат, підвищені темпи зростання окремих видів видатків та інше.

Неоднозначним є підвищення фінансово стійкості місцевих бюджетів через значне зростання профіциту місцевих бюджетів у перший рік війни на фоні «галопуючого» дефіциту державного бюджету. Такий результат, з однієї сторони, досягнуто завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка розширила податкову базу та закріпила можливості ОМС залучати додаткові фінансові ресурси, а з іншої - недофінансування видатків місцевих бюджетів відбулось через «замороження» видатків спеціальних фондів, згортання інфраструктурних проектів, заборгованості по низці виплат через відміну «захищених» статей бюджету на час воєнного стану тощо .

Якщо розбалансування місцевих бюджетів та зниження їх фінансової стійкості у перший рік війни відбулось у всіх регіонах незалежно від їх втягування у воєнний конфлікт, то уже у 2023 році незбалансованими були лише місцеві бюджети у прифронтових регіонах. Найбільшою частка капітальних видатків у загальних видатках була у регіонах з відновленим контролем української держави, зокрема у м.Київ – 33%, Київській області – 29 %, Житомирській області – 25 %. Посилення розриву між виконанням бюджетів у прифронтових та інших типів регіонів очевидно зростатиме, що потребує врахування при розробці механізмів державної регіональної політики, зокрема використання інструментів горизонтального вирівнювання розвитку територій.

3.3. Фінансове забезпечення делегованих повноважень місцевих органів влади: проблеми та напрями вдосконалення

Фінансове забезпечення делегованих повноважень місцевих органів влади впирається у дві важливі проблеми. По-перше, проблему необхідності розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між різними рівнями органів місцевого самоврядування, адже відсутність чіткого однозначного законодавчо закріпленого розподілу повноважень на джерел їх фінансування породжує їх дублювання. По-друге, існує невідповідність вартості делегованих повноважень та виділених для цього фінансових ресурсів, що негативно відображається на якості та доступності публічних послуг через неспроможність органів місцевої влади здійснювати власні та делеговані повноваження.

В Україні, як і в більшості унітарних держав повноваження місцевих органів влади розділяють на дві групи власні та делеговані. Водночас у вітчизняному законодавстві немає чіткого розмежування повноважень між ОМС та органами виконавчої влади та між ОМС різного рівня; не визначено єдину процедуру делегування повноважень (суб'єкти, зміст, строк, фінансування, контроль та припинення делегування), що спричиняє колізії у практиці їх реалізації; не визначені механізми відмови ОМС від виконання

делегованих повноважень у разі незабезпеченості фінансовими ресурсами.

У Європейській хартії місцевого самоврядування констатується, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією або законом[236]. Згідно статті 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади[237]. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

У Бюджетному кодексі України зазначено, що держава може передати ОМС право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України[238]. Отже, законодавчо закріплено право ОМС на здійснення делегованих повноважень лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів, водночас не визначені право / механізми відмови ОМС від виконання делегованих повноважень у разі незабезпеченості фінансовими ресурсами.

Непроста ситуація з фінансовим забезпеченням делегованих повноважень ще більш ускладнилась під час проведення реформи децентралізації - передача повноважень центральної влади органам місцевого самоврядування здійснювалась безсистемно, непослідовно без необхідного взаємоузгодження законодавчих актів, які приймалися у різні часи. Законодавчі зміни, що відображали секторальні реформи не завжди узгоджувались з Конституцією. Крім того, відсутні справедливі, прозорі критерії виділення й розподілу державних коштів. Все це *породжує адміністративно-законодавчі ризики*.

---

[236] Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

[237] Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

[238] Бюджетний Кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

Для фінансування делегованих повноважень використовуються передані трансферти з державного бюджету (субвенції та дотації) та закріпленні за місцевими бюджетами податкові надходження.

Аналіз структури трансфертів місцевих бюджетів показав переважання цільових субвенцій з державного бюджету. Водночас у динаміці спостерігалося зниження частки офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів більше, ніж у два рази за останні дев'ять років, що відбувалось за рахунок субвенцій, натомість частка дотацій підвищилась, а також більше ніж у два рази зросла частка надходжень від ПДФО. А, отже, спостерігається тенденція зростання доходів, що використовуються для фінансування закріплених повноважень, головним чином за рахунок ПДФО (табл. 3.7).

Таблиця 3.7. Обсяг та структура фінансових ресурсів місцевих бюджетів України, 2015-2023 рр.

роки		доходи всього	трансферти	дотації, всього	субвенції, всього	освітня субвенція	дотація базова	реверсна дотація	ПДФО
2015	загальний обсяг, тис.грн	294460227	173979997	7276877	166703119	43443228	5261877	2667745	54921180
2016		366143119	195395273	6836579	188558693	44844696	4744159	3049060	78971321
2017		502098306	272602946	21998513	250604433	52593109	5815457	3895106	110652727
2018		562421811	298939706	25166047	273773659	61712610	8182660	5403990	138158818
2019		560527806	260302024	25857537	248738222	70355700	10367311	6814540	165504424
2020		471479983	160177055	21617426	234444487	81224386	13282363	8763448	177826005
2021		580699154	202733293	22793891	138559629	100135243	15702983	10386230	212230256
2022		555097087	136753758	22171211	114582547	96651947	16297183	1499222	272245343
2023		652609119	177385196	50334908	127050288	90667055	28958117	16194578	289398224
2015	частка в структурі доходів, %	100	59,1	2,5	56,6	14,8	1,8	0,9	18,7
2016		100	53,4	1,9	51,5	12,2	1,3	0,8	21,6
2017		100	54,3	4,4	49,9	10,5	1,2	0,8	22,0
2018		100	53,2	4,5	48,7	11,0	1,5	1,0	24,6
2019		100	46,4	4,6	44,4	12,6	1,8	1,2	29,5
2020		100	34,0	4,6	49,7	17,2	2,8	1,9	37,7
2021		100	34,9	3,9	23,9	17,2	2,7	1,8	36,5
2022		100	24,6	4,0	20,6	17,4	2,9	0,3	49,0
2023		100	27,2	7,7	19,5	13,9	4,4	2,5	44,3

Джерело: побудовано за[239].

[239] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

Водночас законодавством непередбачено обмеження використання закріплених податків на фінансування власних повноважень[240].

На жаль, зміна повноважень та переданих з державного бюджету трансфертів не завжди відбувається синхронно. Різке зниження обсягу субвенцій у 2021 р. порівняно з попереднім роком зумовлено насамперед зміною повноважень органів влади та підходів до фінансування закладів охорони здоров'я через НСЗУ. З 1 квітня 2020 р. в Україні було змінено систему фінансування охорони здоров'я (медична послуга оплачується за програмою медичних гарантій з державного бюджету). Проте у ОМС залишаються повноваження зазначені у статті 89 Бюджетного кодексу України, зокрема це програми громадського здоров'я; оплата комунальних послуг комунальних закладів охорони здоров'я; місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я (передбачаються капітальні видатки).

З місцевих бюджетів неодноразово фінансувались делеговані державою повноваження без компенсації з державного бюджету. Зокрема, за даними Національної служби здоров'я України дефіцит фінансування з державного бюджету закладів охорони здоров'я у 2022 р. склав 28,3 млрд грн. Разом з цим, вони були профінансовані: з місцевих бюджетів на 18,6 млрд грн і за рахунок організації платних послуг та коштів благодійників. Крім цього, місцеві бюджети в повній мірі профінансували додатково витрати закладів охорони здоров'я на оплату комунальних послуг, енергоносіїв в обсязі 8,9 млрд грн. Отже, на делеговані державою повноваження без компенсації з державного бюджету, з місцевих бюджетів у 2022 р. було виділено 27,5 млрд грн.[241]

Зауважимо, що в Україні частка субвенцій у структурі міжбюджетних трансфертів хоч і має в останні роки тенденцію до зменшення, однак складає більше 70 % усіх трансфертів, що свідчить про значну частку делегованих повноважень та низький рівень самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо напрямів використання отриманих з державного бюджету

[240] Золлер-Вінклер Е. Фінансова автономія — основа місцевого самоврядування. Децентралізація. https://decentralization.ua/news/13610

[241] На покриття дефіциту державного фінансування закладів охорони здоров'я у 2022 році місцеві бюджети виділили 18,6 млрд грн. https://auc.org.ua/novyna/na-pokryttya-deficytu-derzhavnogo-finansuvannya-zakladiv-ohorony-zdorovya-u-2022-roci-miscevi

трансфертів та посиленні контролю та звітності, що є обов'язковим за їх використання.

Аналіз порівняння функцій ОМС та органів виконавчої влади було проведено на прикладі Львівської області. Це дозволило виявити тенденції, які характерні для більшості регіонів:

1. Основною делегованою функцією ОМС є забезпечення реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти, зокрема організація діяльності та утримання закладів загальної середньої освіти, управління кадровими та фінансовими ресурсами, а також створення умов для доступності якісної освіти на території громади. Частка фінансових ресурсів бюджетів територіальних громад Львівської області, що припадає на фінансування освіти, складала 49,5% у 2020 році та знизилась у 2023 році до 40,4 % (табл. 3.8).

Таблиця 3.8. Структура видатків місцевих бюджетів Львівської області за рівнями бюджетів

	обласний бюджет, %					**бюджети територіальних громад, %**			
функції	2018	2020	2022	2023	функції	2020	2021	2022	2023
загальнодержавні функції	62,7	22,3	12,9	19,3	загальнодержавні функції	20,2	13,2	15,2	20,4
економічна діяльність	9,6	26,8	12,2	23,9	економічна діяльність	16,9	17,1	10,1	15,1
охорона здоров'я	14,1	18,4	14,8	10,2	охорона здоров'я	2,8	3,3	4,1	4,1
духовний і культурний розвиток	1,8	5,23	9	6,2	духовний і культурний розвиток	3,7	4,1	4,1	3,7
освіта	8,3	22,3	41,7	31,9	освіта	49,5	48,9	51	40,4
соціальний захист	1,9	4,4	9	8,1	соціальний захист	1,5	4,1	4,7	4,8
ЖКГ	1,2	0,01	0	0	ЖКГ	4,6	8,7	9,8	10
інші	0,4	0,4	0,4	0,4	інші	0,8	0,6	0,1	1,5

Джерело: побудовано за[242].

Зауважимо, що 50-60% освітніх видатків обласного бюджету використовується на фінансування професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої та вищої освіти. Існують значні

[242] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

міжрегіональні нерівномірності за обсягами фінансування професійної (професійно-технічної) освіти з обласних бюджетів. Основною причиною є нерівномірність просторового розміщення закладів професійної (професійно-технічної) освіти. Найбільша кількість їх зосереджена у таких областях як Дніпропетровська (57 одиниць), Львівська (53 одиниць), Харківська (36 одиниць). У цих трьох областях сконцентрована майже четверта частина усіх здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти країни. Нерівномірність фінансового навантаження у забезпеченні функціонування закладів професійної (професійно-технічної) освіти ставить обласні бюджети у нерівні умови. Іншим прикладом формування дисбалансів у навантаженні на обласні бюджети є фінансування будинків-інтернатів різного типу.

2. Зростає частка фінансування з бюджетів територіальних громад закладів охорони здоров'я без компенсацій повноважень з державного бюджету. Зокрема, понад 70 % видатків у сфері охорони здоров'я спрямовується не на заклади первинної ланки, а на лікарні (заклади вторинної ланки). Також фінансовий ресурс, виділений у 2022 р. з державного бюджету обласному бюджету, лише на 62% забезпечував мінімальну потребу в коштах на функціонування медичних закладів обласного підпорядкування (рис. 2.10)[243].

Отже, в процесі реформування галузей соціальної сфери через відсутність чіткого розмежування повноважень та незбалансованості передачі повноважень та фінансових ресурсів з державного бюджету, формує системний ризик "непрофінансованих мандатів", коли видатки на делеговані функції покриваються місцевими бюджетами без відповідних міжбюджетних трансфертів.

В ході проведення адміністративно-територіальної реформи перерозподіл ресурсів та повноважень на користь базового рівня викликав питання доцільності функціонування проміжного рівня у вигляді районних рад. Зрештою проведене укрупнення районів (замість 490-та районів в Україні стало 136) не знизило актуальності питання. Прийнятий у 2020 році Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 907-IX перерозподілив джерела бюджетних надходжень від районів на користь територіальних

[243] Демків О. Щодо покращення системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Департамент фінансів ЛОДА. Науково-аналітична записка. URL: https://loda.gov.ua/.

громад та виключив районні бюджети з механізму горизонтального бюджетного вирівнювання[244].

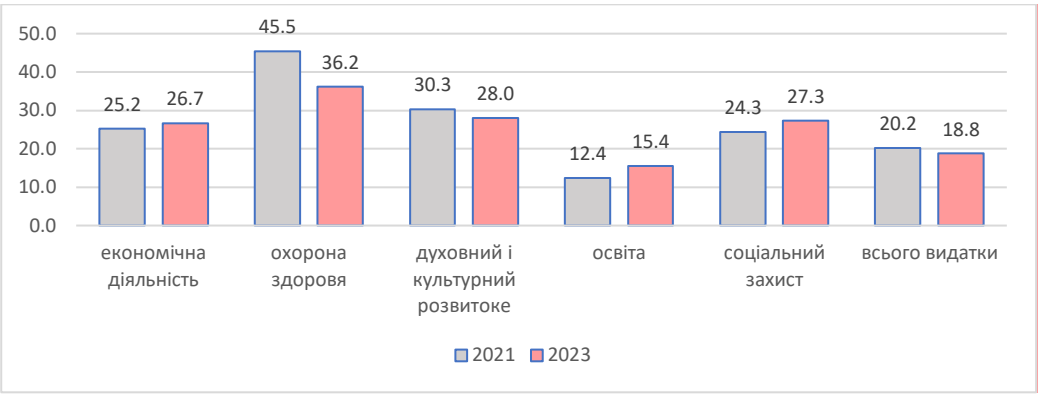


Рис. 3.10. Частка видатків обласного бюджету у зведеному бюджеті Львівської області, %
Джерело: побудовано за[245]

До основних повноважень нових районних адміністрацій тепер входить функція контролю за виконавчою владою на місцях – прокуратурою, пожежною службою, поліцією та загальний нагляд за діяльністю територіальних громад. Основними джерелами доходів районних бюджетів визначено надходження від управління комунальною власністю (орендна плата, податок на прибуток комунальних підприємств, частина чистого прибутку) та адміністративні збори. Реалізація визначених законодавством повноважень районних рад може здійснюватися в межах надходжень до районних бюджетів, а також за рахунок залучення на договірних засадах коштів сільських, селищних та міських бюджетів для реалізації спільних проектів.

У 2021 р. відповідно до змін Бюджетного кодексу мала бути здійснена передача об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад. Це стосувалося закладів культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, соціального обслуговування тощо. Проте на практиці передача таких

[244] Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». URL: № 907-IX https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text

[245] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

об'єктів відбувалася повільно, а районні ради та райдержадміністрації в більшості районів не займалися підготовкою передачі повноважень з районного на базовий рівень, розвитком районних лікарень, оптимізацією мережі освіти. Недостатню ефективність управління районними радами майном спільної сумісної власності сіл, селищ, міст демонструє проблема з фінансуванням лікарень, які до 2021 р. перебували в управлінні районних рад, де в більшості не було організовано облік наданих медичних послуг, що повинні були фіксуватися в електронній системі охорони здоров'я. Це спричинило неможливість отримання коштів з НСЗУ для лікарень, які тепер вже передані на баланс територіальних громад[246].

Водночас питання розмежування повноважень потребують законодавчого врегулювання. Зокрема, у Конституції України залишаються закріплені повноваження районних рад у «формуванні бюджетів з коштів державного бюджету та їх розподілу між громадами», що протирічить існуючим прямим відносинам територіальних громад з держбюджетом. Склалась патова ситуація, коли відновлення фінансування діяльності районних рад з держбюджету буде суперечити реформі децентралізації, а відсутність у них фінансових ресурсів на здійснення повноважень порушенням конституційних норм. Отже, зміна повноважень потребує не лише зміни законів (насамперед Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), але Конституції, що є складним та довготривалим процесом[247]. А це породжує *ризик відтермінування вдосконалення конституційних та законодавчих засад закріплення повноважень та порядку їх розмежування.*

Діючий Закон України «Про співробітництво територіальних громад» дозволяє громадам вирішувати питання, які є складні для вирішення однією громадою самотужки, що ще раз ставить питання доцільності існування районних рад, як проміжної ланки. *Існує ризик інституційного конфлікту* між територіальними громадами та районними радами, який потребує врегулювання центральною владою у нормативно-правовому полі.

---

[246] Баринова Д., Нестеренко Н., Валюшко І. Проблеми перерозподілу повноважень між районним та базовим рівнями місцевого самоврядування в сучасних умовах. НІСД. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/pererozpodil-povnovazen.pdf

[247] Районні ради та територіальні громади: в пошуках балансу. URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/478384_rayonni_radi_teritorialni.html#:~:text

Вдосконалення фінансового забезпечення делегованих повноважень ОМС, на наш погляд, слід здійснювати у кількох напрямках:

1. концептуальне розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів, що сприятиме усуненню вертикальних дисбалансів бюджетів, та відповідно до запропонованого концептуального підходу здійснення врегулювання законодавчих норм;
1. вдосконалення методичних підходів до розрахунку вартості делегованих повноважень, зокрема методик розрахунку субвенцій та дотацій з державного бюджету, вдосконалення бюджетного вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів, тощо.
2. використання організаційних форм співпраці ОМС, що дозволяють підвищити ефективність фінансування делегованих повноважень (міжмуніципальне співробітництво).

Концептуальне розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади та врегулювання законодавства. Важливим кроком у цьому напрямку стала розробка у 2023 р. Центром політико-правових реформ проєкту *Концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади*. Її метою було створення класифікації повноважень за видами, відповідно до ролі державної політики, визначення меж законодавчого регулювання повноважень у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», у галузевих законах та умов передачі повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Розроблена Концепція покликана усунути дублювання, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності[248].

В Концепції розроблено класифікацію повноважень відразу за двома критеріями - розподіл повноважень за ознаками та видами діяльності ОМС; визначено принципи розмежування повноважень між ОМС та місцевими органами виконавчої влади та ОМС на різних

[248] Ганущак Ю., Казюк Я. Проект концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. 2023. Децентралізація. URL: https://decentralization.ua/search?query

рівнях адміністративно-територіального устрою (законність, узгодженість загальнодержавних та місцевих інтересів, не конфліктність, субсидіарність, автономність, функціональна спроможність, повнота та ефективність).

Розробники концепції традиційно розділили повноваження ОМС на дві групи – власні та делеговані а останні запропоновали розділити ще на три підгрупи – передані, закріплені, доручені. На противагу традиційних підходам появився новий вид повноважень – доручені. Авторами концепції було чітко визначені критерії приналежності до того чи іншого виду повноважень (табл. 3.9).

Таблиця 3.9. Матриця повноважень органів місцевого самоврядування

Повноваження	**Делеговані**			**Власні**
	Передані	**Закріплені**	**Доручені**	
Ознаки	Постійний характер, мають інструменти оцінки якості таких послуг	Постійний характер, відносяться до соціально-гуманітарної сфери. Мають показники якості послуг. Законом може визначатись мінімальний обсяг фінансування	ОМС не здійснює регулювання таких послуг	Визначаються органами місцевого самоврядування. Немає законодавчо встановленого мінімального обсягу видатків
Хто виконує	ОМС	ОМС	ОМС, виконавчі органи	ОМС
Фінансування	Субвенції, що розраховуються за формулою, а обсяг повноважень відповідає вимогам, що визначаються законодавством	Закріплені доходи, дотації (ПДФО, базова дотація)	Субвенції компенсаційного характеру (видатки на утримання апарату мають бути пронормовані)	Місцеві податки, збори (ОМС вповноважені регулювати ставки цих податків)
Бенефіціари	Всі відповідні вікові групи	Громадяни за потребою	Окремі категорії	Все населення
Розрахунок обсягу	За нормативом	Вирівнювання доходності	Прямий	Не вираховується
Контроль	Законність, ефективність	Законність, ефективність	Законність, ефективність, порядок виконання	Законність

Джерело: складено за[249].

[249] Ганущак Ю., Казюк Я. Проект концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. 2023. Децентралізація. URL: https://decentralization.ua/search?query

Передані повноваження мають постійний характер, передбачають надання послуг, що гарантовані Конституцією, для всіх мешканців відповідної категорії, мають інструменти оцінки якості надання таких послуг. Фінансуються вони за рахунок субвенцій з державного бюджету. Найяскравішим прикладом переданих повноважень є фінансування загальної середньої освіти – бенефіціарами є учні шкільного віку, фінансування за рахунок освітньої субвенції. Проте дискусійною є сама назва «передані», адже виконання таких повноважень як фінансування загальної середньої освіти відбувається як за рахунок субвенцій з державного бюджету, так і за рахунок власних доходів місцевих бюджетів, адже ОМС розвивають матеріально-технічну базу закладів освіти, фінансують «непедагогічні» витрати освіти, формують та корегують освітні мережі. Тому доцільніше б було їх називати не «переданими», а «спільними».

На противагу закріплені повноваження розраховані на окремі категорії громадян та фінансуються за рахунок закріплених загальнодержавних податків за ОМС доходами та дотаціями (насамперед ПДФО, та дотація вирівнювання). Ознаками закріплених повноважень є їх приналежність до соціально-гуманітарної сфери, постійний характер, якість надання послуг, передбачають надання послуг іншим (фізичним, юридичним) особам. Водночас актуальним є питання «межі» закріплених та власних повноважень ОМС. Для прикладу дошкільна освіта віднесена до закріплених повноважень, але законодавством не визначено, що на фінансування дошкільної освіти використовується виключно закріплені податки – ПДФО чи дотація вирівнювання. Кошти від цих надходжень водночас використовуються на фінансування інших функцій ОМС.

Доцільною, на наш погляд, є пропозиція авторів Концепції встановлення мінімальних обсягів видатків на виконання закріплених повноважень. Для прикладу дошкільна, позашкільна освіта є «гарантована державою», а органи місцевого самоврядування через обмеженість фінансових ресурсів чи інституційну неспроможність (недостатньо закладів) не можуть надавати такі послуги, а це вимагає передання трансферту до бюджетів сусідніх громад, де такі заклади є і куди можуть звернутись мешканці за відповідною послугою. Це дозволить **усунути ризик ненадання, або погіршення наданих послуг через неспроможність територіальних громад**.

В окрему групу розробники Концепції виділили доручені повноваження – повноваження у сфері адміністративних, соціальних послуг. Ці послуги надаються виконавчими органами місцевого самоврядування замість держави там, де створення відповідних державних органів виглядає недоцільним. Бенефеціаром таких послуг є окремі категорії населення, а фінансування відбувається за рахунок субвенцій компенсаційного характеру. Особливістю таких повноважень та їх відмінністю від переданих та закріплених є те, що такі процедури мають чітко визначатися законом і підзаконними актами. ОМС не може здійснювати регулювання в цій сфері, за винятком визначення штатної чисельності відповідних виконавчих підрозділів.

Водночас запропоновані Концепцією зміни у розмежуванні та розподілу повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади потребують внесення змін у чинне законодавство, а саме: в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (визначення критеріїв розмежування та розподілу повноважень, умови делегування, сфери компетенцій ОМС), Бюджетний кодекс (визначення бюджетних програм, які фінансуються з місцевих бюджетів окремо за видами бюджетно-секторальних повноважень, порядок визначення закріплених податків, трансфертів, формула вирівнювання, мінімальні обсяги видатків на фінансування закріплених повноважень), у галузеві закони (визначення органів публічної влади, які наділені відповідними повноваженнями; предмета регулювання (опис об'єкта повноважень, матеріальні норми, державні стандарти); процедури здійснення повноважень; кількісні та якісні показники оцінки виконання повноважень; порядок контролю).

Вдосконалення методичних підходів до розрахунку вартості делегованих повноважень, зокрема методик розрахунку субвенцій дотацій, впровадження соціальних стандартів.

- Розрахунок базової та реверсної дотації здійснюється відповідно до існуючої моделі бюджетного вирівнювання в країні. Чинна система горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів за доходами при розрахунку індексу податкоспроможності потребує врахування фактичної чисельності внутрішньо переміщених осіб. Це необхідно здійснити через зростання обсягу фінансових ресурсів на покриття додаткових видатків, що виникли внаслідок збільшення

контингенту отримувачів послуг. Також розрахунок обсягу трансфертів потребує не лише визначення чисельності ВПО, але із яких громад переміщені згадані особи.

- Фінансове вирівнювання обласних бюджетів слід здійснювати з урахуванням видатків на функціонування закладів професійної (професійно-технічної) освіти та будинків-інтернатів, що дозволить уникнути нерівномірності навантаження на обласні бюджети в різних регіонах, які через міграцію ще більше посилилась в умовах війни.

- Існує потреба уникнення застосування загальнообласних показників, які не відображають диференціацію податкоспроможності кожної територіальної громади. Застосування узагальнених по області показників не відображає диференціації фінансової спроможності громад. Так, при визначенні обсягу додаткової дотації на освіту та охорону здоров'я 40% ресурсу на цю мету спрямовується відповідно до середнього показника податкоспроможності області. Для регіонів в яких є високий рівень диференціації індексу податкоспроможності місцевих бюджетів це спричиняє негативні наслідки. Для прикладу, загалом індекс податкоспроможності Львівщини у 2022 році становив 1,028, однак 52 місцеві бюджети (71%) із 73 мали індекс нижче 0,8 та лише 11 бюджетів (9%) – більше 1,028. Через використання узагальненого показника податкоспроможності по області місцеві бюджети Львівщини у 2022 році втратили близько 15 % додаткової дотації[250].

- Більше половини від усіх трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам складає освітня субвенція. Позитивними зрушеннями у фінансуванні загальної середньої освіти стало впровадження методики розрахунку освітньої субвенції в залежності від кількості учнів та врахування співвідношення між фактичною та розрахунковою наповнюваністю класів[251]. Водночас формула розрахунку освітньої субвенції змінюється з року в рік. Зокрема в 2021 році основною «інновацією» було запровадження так званих «буферів», розмір та потреба в яких залежали від фактичного наповнення класів порівняно з розрахунковим. У випадку перевищення розрахункового рівня над фактичним територіальна

[250] Демків О. Щодо покращення системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Департамент фінансів ЛОДА. Науково-аналітична записка. URL: https://loda.gov.ua/.

[251] Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації . за ред. С. Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.

громада стикалась би з браком фінансування, а тому за допомогою «буферів» фактично підвищували субвенцію. Такий підхід стимулював розвиток неоптимізованої освітньої мережі, що згодом призвело до відмови від буферів. У 2023 році через війну, міграцію населення та складність визначення реальної кількості учнів для бюджетів територіальних громад застосовувалась розрахункова наповнюваність класів учнями, визначена на 2022 бюджетний рік при тому, що контингент учнів розраховувався за показниками І семестру 2022/2023 навчального року. Це сприяло «перекосам» у обсягах надходжень освітньої субвенції, адже освітні заклади західних регіонів значно поповнились за рахунок учнів ВПО східних регіонів. Для того щоб освітня субвенція відповідали реальним потребам громад насамперед необхідно визначити реальну кількість учнів.

Також врегулювання потребує процес використання залишків освітньої субвенції, яку громади можуть використати на розвиток матеріально-технічної бази закладів освіти. З року-в-рік змінюються рішення щодо використання залишків освітньої субвенції, що ускладнює процеси планування. Зокрема, у 2022 році прийнято рішення про використання залишків освітньої субвенції на підтримку ВПО, у 2023 році такі залишки були вилучені до державного бюджету хоча напрями використання цих коштів були дещо обмеженими через неможливість проведення певних видатків (переважно капітальних) через обмеження воєнного стану (Постанова №590).

- Врегулювання потребують гарантовані державою пільги, що фінансуються з місцевих бюджетів. Серед «болючих» питань органів місцевого самоврядування є передання з державного рівня пільг, гарантованих державою та делегованих для виконання на місцевий рівень без фінансового забезпечення (як наприклад, перевезення пільгових категорій населення та ін.). Тому перегляд пільг, потребує перегляду на предмет відповідальності за їх фінансування.

Використання організаційних форм співпраці, що дозволяють підвищити ефективність фінансування делегованих повноважень. У багатьох сферах, управління якими делегується на місцевий рівень, виконання функцій доцільно здійснювати за допомогою міжмуніципального співробітництва, коли компетентний орган місцевого самоврядування визначеної територіальної громади виконує в рамках наявних у нього повноважень делеговані завдання на користь жителів як своєї територіальної громади, так й тих громад, від імені яких було

укладено відповідний договір міжмуніципального співробітництва. Це дозволяє уникнути ризиків фінансової та інституційної неспроможності органів місцевого самоврядування розширити перелік послуг, які громади неспроможні забезпечити самотужки, та підвищити якість наданих послуг, знизити обсяг бюджетних видатків на фінансування послуг тощо. Використання механізму міжмуніципального співробітництва доцільне для виконання закріплених повноважень, наприклад для делегування одному з суб'єктів співробітництва повноважень фінансування позашкільної освіти, спільного фінансування спортивного комплексу тощо.

Формами міжмуніципального співробітництва є: 1) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; 2) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Розділ 4. БОРГОВА ПОЛІТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ БОРГОВОЇ СТІЙКОСТІ

4.1. Місцеві запозичення як інструмент розвитку територіальних громад

Здійснення реформи децентралізації влади посилило роль органів місцевого самоврядування у фінансовому забезпечення розвитку територій. Зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів дозволяє не лише покращити якість наданих суспільних послуг, але і створює нові можливості інвестиційного розвитку. Розширення джерел формування доходів місцевих бюджетів поряд з такими важливими інструментами як податки, трансферти передбачає використання місцевих запозичень. Між трансфертами та запозиченнями є принципова відмінність, адже якщо трансферти до місцевих бюджетів передають з державного бюджету на виконання делегованих повноважень держави для фінансування здебільшого поточних видатків, то місцеві запозичення мають виключно інвестиційну природу, що передбачає отримання економічного ефекту.

Попри усі переваги вітчизняний ринок місцевих запозичень є слабо розвиненим, а муніципальні облігації є ризиковими та не користуються особливим попитом серед населення та суб'єктів господарювання, і не лише через складну процедуру облігаційних позик, але і високий рівень дотаційності вітчизняних бюджетів, відсутності належних гарантій для кредиторів, відсутності досвіду у органів місцевої влади. Зростаюча роль місцевого боргу при здійсненні місцевих запозичень може стати потенційною загрозою розвитку територіальних громад. В Україні регулярна емісія місцевих облігацій здійснюється лише фінансово спроможними містами здебільшого обласного значення (м.Київ, м.Львів, м.Харків, м.Ів.-Франківсь, м.Запоріжжя, м.Вінниця). Фактично на рівні столиці сконцентрована основна частка залучених банківських кредитів та розміщення облігацій місцевих позик на зовнішньому ринку. Такі

тенденції сприяють посиленню дистанціюванню між фінансово сильними та слабкими громадами.

Проте нерозвиненість вітчизняного ринку місцевих запозичень потребує поглиблених досліджень теоретичних та практичних аспектів розвитку місцевих запозичень, як альтернативного фінансового джерела фінансування органів місцевого самоврядування. Для досягнення мети поставлено наступні завдання: з'ясування економічного змісту місцевих запозичень та особливостей їх здійснення в Україні, проведення аналізу форм місцевих запозичень та з'ясування їх переваг та недоліків, проведення класифікації місцевих запозичень та дослідження регуляторного впливу держави на місцеві запозичення.

В науковій літературі існує синонімічний ряд поняття «місцевих позик», що представлено наступними поняття: «муніципальні запозичення», «місцеві запозичення», «запозичення органів місцевого самоврядування», «боргові зобов'язання органів місцевого самоврядування», «місцеві позики», «місцеві борги», «боргові зобов'язання», «комунальний кредит», «місцеві гарантії» та інші. Це зумовлено впливом різних чинників, зокрема поняття «муніципальні запозичення/позики» та «місцеві запозичення/позики» сформовано в залежності від суб'єкта, що здійснює запозичення, якщо перші застосовують стосовно міст, то інше поняття є більш універсальним та може бути використане стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць.

Досліджуючи суть поняття місцеві запозичення, дослідники розглядають їх як відносини, зокрема М. Пастернак уважає, що місцеві запозичення – це сукупність суспільних відносин, які виникають унаслідок виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій та завдань із залучення грошових коштів у місцевий бюджет[252]. О. Кириленко розглядає місцеві запозичення як нетрадиційне джерело залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування задля зміцнення їхньої фінансової самостійності та самодостатності, наповнення дохідної частини

[252] Пастернак М.М. Місцеві позики як інструмент фінансування соціально-економічних програм органів міс-цевого самоврядування : автореф. дис канд. екон. наук : спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит». Ірпінь, 2001.

місцевого бюджету та підвищення позико спроможності[253]. Згідно ще одного підходу місцеві запозичення розглядаються як операції із отримання до міських бюджетів кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування цих бюджетів[254].

Отже, місцеві запозичення є відносинами з приводу залучення додаткових фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування. Економічний зміст місцевих запозичень полягає у отриманні суб'єктами місцевої влади коштів на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання місцевого самоврядування перед кредиторами[255] .

В науковій літературі часто утотожнюються поняття «місцеві запозичення» та «місцеві позики», адже вони близькі за своєю правовою природою. Зокрема, В.Глухова та Н. Гомулко до місцевих запозичень відносить позики за рахунок ресурсів Єдиного казначейського рахунку, які використовуються для покриття тимчасових касових розривів[256].

Проте у вітчизняному законодавстві, зокрема у Бюджетному кодексі України, ці поняття чітко розмежовані, а кошти, що використовуються на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів віднесено до місцевих позик.

В Україні законодавче регулювання місцевих запозичень здійснюється Бюджетним кодексом, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок», Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» та інші. Однак у вітчизняному законодавстві дискусійним є суб'єкт здійснення місцевих запозичень, зокрема у Законі України «Про місцеве самоврядування», прописано, що «рада, або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування

---

[253] Кириленко О. Муніципальні фінанси: навчальний посібник . Тернопіль : Астон, 2015. 360 с.

[254] Олійник Л.А. Стан і проблеми розвитку місцевих запозичень в Україні. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2014. Вип. 200(3). С. 237–242.

[255] Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібн. К.: Т-во "Знання"; КОО, 1999. 487 с.

[256] Глухова В, Гомулко Н. Місцеві запозичення і заборгованість місцевих органів влади. Східна Європа: економіка, бізнес та управління. Випуск 6 (23) 2019.

можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам». Така норма потребує уточнення, адже до органів місцевого самоврядування відносять крім міських сільські, селищні ради, які згідно Бюджетного кодексу не мають права здійснювати місцеві запозичення.

Згідно Бюджетного кодексу України право на здійснення внутрішніх місцевих запозичень мають виключно Верховна рада Автономної республіки Крим, обласні та міські ради. Стосовно зовнішніх запозичень, то коло суб'єктів ще більш звужується, адже право на них мають лише Верховна рада автономної республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради та міські ради міст обласного значення. При тому право на місцеві зовнішні запозичення, що здійснюються у формі кредитів міжнародних фінансових організацій мають всі обласні та міські ради.

На думку багатьох науковці та практиків, надати право випуску облігацій місцевих позик є важливим кроком у інвестиційному розвитку новостворених територіальних громад, так як це зможе прискорити їх розвиток та швидше вирішити наявні проблеми. При об'єднанні громади отримують достатньо ресурсів для здійснення своїх повноважень та обслуговування місцевого боргу[257]. Проте питання є дискусійним, адже випуск муніципальних облігацій потребує наявності в штаті територіальних громад достатньої кількості фахових працівників, які можуть підготовити необхідну інформацію – перелік документів для одержання дозволу, обґрунтування проспекту емісії, звітування про результати розміщення облігацій. Важливо щоб громади були достатньо фінансово спроможними та відповідальними, а одні місцеві запозичення не перекривались іншими та сприяли нарощуванню місцевого боргу та постійному процесу рефінансуванню.

Отже, місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів та використовуються на інвестиційні цілі, або бюджету розвитку обласних бюджетів з метою інвестиційних вкладень, що забезпечують виконання завдань обласних рад, спрямованих на задоволення спільних інтересів

[257] Максимчук О. Місцеві запозичення як джерело здійснення капітальних видатків місцевих бюджетів. Світ фінансів. 2019 № 2(59). С.98-108.

територіальних громад області (згідно статті 73 Бюджетного кодексу України).

В залежності від форм місцевих запозичень сформовано поняття «комунальний кредит», «місцеві гарантії». В Україні практикуються три основних форми, або інструменти місцевих запозичень:

- *укладання кредитних договорів (банківських та інших фінансових установ-донорів - ЄБРР, МБРР, НЕ*ФКО) — залучення позикових коштів шляхом укладання кредитних відносин з комерційним банком чи іншою фінансовою установою на умовах повернення, терміновості та платності.
- *облігаційна позика* — емісія облігацій муніципальної позики — цінних паперів з терміном обігу понад один рік. Облігації є інструментом фондового ринку, залучені кошти спрямовуються в розвиток необоротних капітальних активів, а проекти, під які емітуються облігації, мають інвестиційну спрямованість[258].
- *надання гарантій*. Механізм дії місцевої гарантії такий: позику одержує не муніципалітет, а комунальне підприємство, на яке покладається відповідальність щодо реалізації інфраструктурного чи соціального проекту, обслуговування позики, повернення ресурсів, тому суми фактичних запозичень та витрати на їх обслуговування не обтяжують муніципальні баланси. Сума запозичення та витрат на його обслуговування переходить в розряд муніципального боргу за гарантією тільки у випадку неспроможності позичальника розрахуватися по позиці[259].

У розвинутих ринкових країнах також розповсюдження набули такі форми місцевих запозичень як: вексельна позика, тобто емісія казначейських векселів та казначейських зобов'язань з терміном обігу до 1 року (як правило, випускаються з метою фінансування дефіциту бюджету поточного року і вважаються інструментами грошового ринку); та взаємні позики органів місцевого самоврядування. В Україні позики одного бюджету іншому заборонені згідно статті 73 БКУ.

---

[258] What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt / R.Dippelsman, C.Dziobek. Washington: International Monetary Fund, 2012. 21p.

[259] Синютка Н. Формування та імплементація муніципальної боргової політики в Україні. дисерт. к.е.н. за спеціальність 08.00.08.- гроші, фінанси і кредит, Тернопіль, 2016.

Зазвичай кожна з форм місцевих запозичень та позик має свої напрямки застосування. Сферою застосування банківських кредитів найчастіше стає наявність короткострокових касових розривів, дефіциту муніципального бюджету. Для фінансування довгострокових капіталовкладень найчастіше використовують облігаційні позики. За допомогою, місцевих гарантії підтримується розвиток комунальних підприємств. Переваги та недоліки форм місцевих запозичень важливо аналізувати при прийнятті рішення про місцеві запозичення з врахуванням фінансового стану місцевого бюджету, загального економічного розвитку держави, інвестиційно-кредитної політики держави, можливостей залучення коштів міжнародних фондів та інші (табл. 4.1).

Таблиця 4.1. Переваги та недоліки різних місцевих запозичень

	Переваги	***Недоліки***
облігаційна позика	1. нижча вартість запозичень порівняно з кредитними договорами; 2. встановлення умов запозичень органами місцевого самоврядування самостійно; 3. сприяння міжрегіональному руху капіталу: за допомогою емісії капітал з багатших регіонів може бути залучений для вирішення завдань розвитку слабших регіонів; 4. залучення вільних коштів населення для інвестиційного розвитку територій;	1. складна (бюрократична) процедура випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. Дії з випуску облігацій місцевих позик охоплюють 25 етапів. 2. відсутність в штаті муніципалітетів міст достатньої кількості фахових працівників, які можуть підготовити необхідну інформацію – перелік документів для одержання дозволу, обґрунтування проспекту емісії, звітування про результати розміщення облігацій і.т.д; 3. складність отримання кредитних рейтингів, що є трудомістким та фінансово обтяжливим процесом для місцевих бюджетів; 4. недовіра юридичних та фізичних осіб до надійності місцевих облігацій; 5. емісія облігацій часто проводиться з метою рефінансування заборгованості за попередніми випусками; 6. низький рівень досвіду в сфері емісії місцевих облігацій
укладання кредитних договорів	- прогнозованість – банківські кредити можна брати і погашати згідно графіку, на відміну від облігаційних позик; - проста процедура отримання кредиту порівняно з емісією облігацій; - швидке отримання коштів; - можливість отримання зовнішніх запозичень не лише для міст обласного значення, але і для міських рад різних рівнів.	- високі ставки по банківським кредитам, що зумовлені високою вартістю кредитного капіталу у вітчизняній банківській системі, зокрема ставки за кредитами залученими у банківських установах України становили 17,4-17,6%;

	Переваги	*Недоліки*
надання гарантій	- підтримка розвитку комунальних підприємств, можливість їх технічного переоснащення; - низька плата позичальника за отримання місцевої гарантії	- формування муніципального боргу у разі неплатоспроможності позичальника; - фінансова підтримка за рахунок коштів місцевого бюджету спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Джерело: складено за [260]

Слід також розрізняти поняття «місцеві запозичення» та «місцевий борг». На наш погляд, ці поняття слід розглядати як процес та результат. Зокрема місцеві запозичення слід розглядати як відносини з приводу мобілізації вільних грошових коштів фізичних, юридичних осіб, міжнародних фінансових організацій на умовах добровільності, строковості, платності з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів. А «місцевий борг» є результатом цих відносин, адже місцеві запозичення призводять до формування «місцевого боргу».

Попри те, що здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій в Україні погоджуються з Міністерством фінансів України, держава, згідно чинного законодавства, не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад. На переконання Н.Синютки, принциповою відмінністю між боргом центрального уряду та запозиченнями місцевих органів влади є фактор наявності конституційно закріплених повноважень держави щодо друку національної грошової одиниці (емісія грошей)[261]. Місцеві ради таких прав не мають, а можуть лише реструктурувати чи рефінансувати борги. З огляду на це, державні облігації є ціннішими для інвестора порівняно з муніципальними.

Отже, підводячи сказане зауважим, що місцеві запозичення є напрямком залучення інвестиційних ресурсів, по-перше, лише міськими та обласними радами, по-друге, щоб здійснювати

[260] Синютка Н. Формування та імплементація муніципальної боргової політики в Україні. дисерт. к.е.н. за спеціальність 08.00.08.- гроші, фінанси і кредит, Тернопіль, 2016; What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt / R.Dippelsman, C.Dziobek. Washington: International Monetary Fund, 2012. 21p.

[261] Синютка Н. Формування та імплементація муніципальної боргової політики в Україні. дисерт. к.е.н. за спеціальність 08.00.08.- гроші, фінанси і кредит, Тернопіль, 2016.

муніципальні запозичення територіальна громада повинна мати сильну податкову базу та профіцитний бюджет. Тому негативною стороною розвитку ринку місцевих запозичень в країні може стати виникнення ризику поглиблення диференціацій розвитку територій, адже додаткові інвестицій «фінансово сильних» муніципалітетів сприятимуть їх випереджаючому розвитку та провокуватимуть нові горизонтальні дисбаланси в національній економіці.

Для з'ясування сутності місцевих запозичень важливо здійснити їх класифікацію за різними ознаками, що дозволить охарактеризувати їх з різних сторін (рис. 4.1)

Важливу роль на рівень розвитку ринку місцевих запозичень відіграє ступінь державного контролю за борговою політикою органів місцевого самоврядування. Світовий досвід показує, що в залежності від сили впливу держави на процеси місцевих запозичень існує кілька типів контролю[262]:

1. ринковий з низьким впливом держави, коли органи місцевого самоврядування самостійно приймають рішення щодо обсягів здійснення місцевих запозичень, їх форм і напрямів використання;
2. діалог орієнтоване співробітництво, що зводиться до координації контролю за здійсненням і використанням місцевих запозичень між національним та місцевим рівнями державного управління;
3. регуляторний, що передбачає законодавче обмеження обсягів місцевих боргів;
4. адміністративний з правом центрального уряду країни на безпосереднє управління місцевим боргом.

Зазвичай в унітарних країнах сила контролю за здійсненням місцевих запозичень є вищою (тут переважає тут переважає адміністративний та регуляторний контроль), ніж у федеральних, де перевага надається діалог-орієнтованому співробітництву та ринковому контролю.

.

[262] Золотухін Є. Компаративний аналіз зарубіжного досвіду функціонування ринків місцевих запозичень: уроки для України *Інвестиції: практика та досвід* . 2017. № 11. С.55-60.

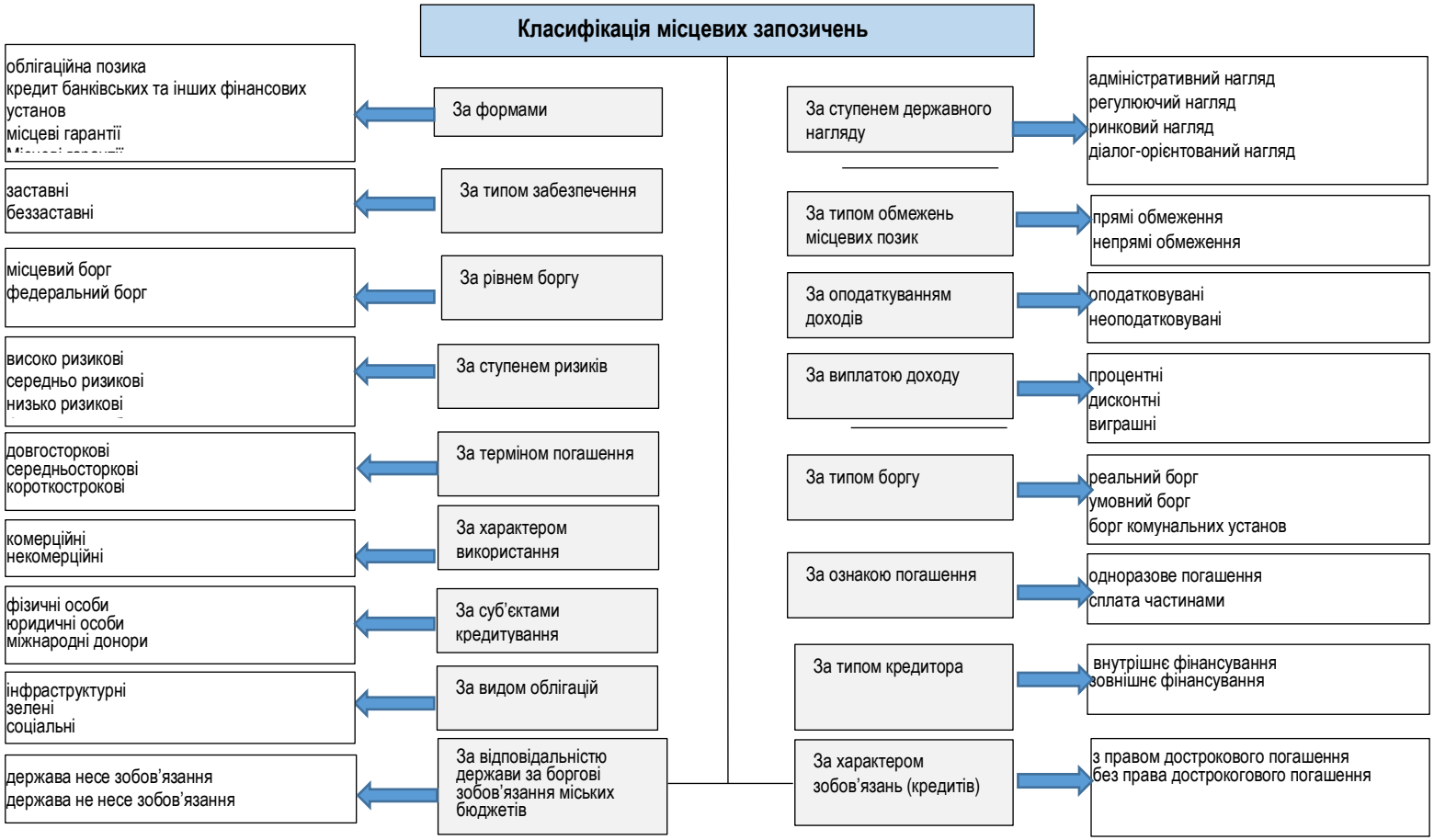


Рис. 4.1. Класифікація місцевих запозичень

Джерело: побудовано автором

Україна відноситься до країн з регуляторним впливом держави на муніципальні запозичення та борги, а отже розвиток ринку муніципальних запозичень напряму залежить від законодавчої, регуляторної та інституційної бази. Можна виділити два напрямки державного регулювання: по-перше – регулювання самих місцевих запозичень (дозволів, обсягів тощо), по-друге - регулювання рівня заборгованості бюджетів (рис. 4.2).

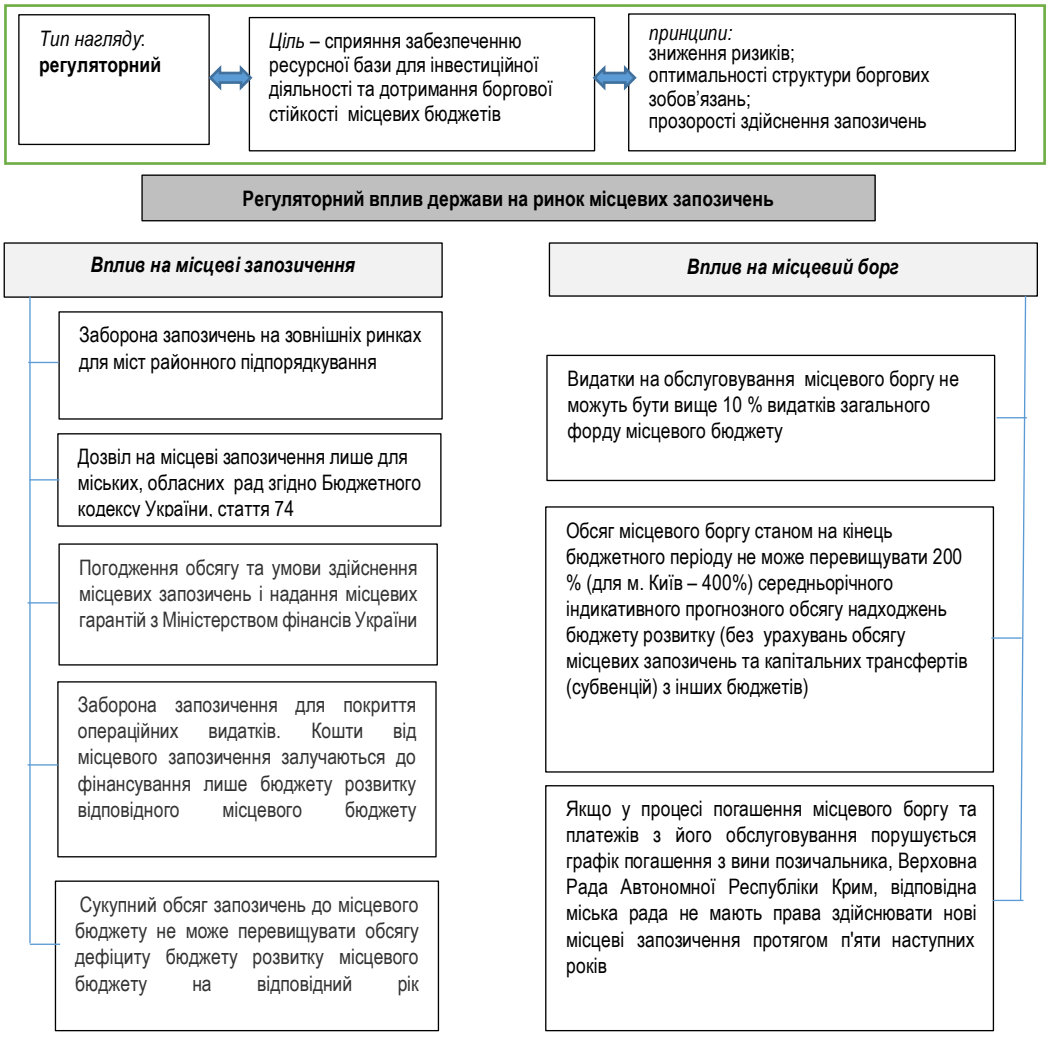


Рис. 4.2. Особливості регуляторного впливу держави на ринок місцевих запозичень в Україні
Джерело: побудовано автором

Особливості регулювання місцевих запозичень в Україні зводяться до наступного:

- держава не бере на себе відповідальність за зобов'язаннями органів місцевого самоврядування, однак забезпечує загальну фінансову стабільність регуляторними діями;
- хоча поступово перелік суб'єктів, що можуть здійснювати місцеві запозичення розширюється, однак питання здійснення випуску облігацій місцевих позик об'єднаними територіальними громадами залишаються недостатньо врегульованими на законодавчому рівні;
- зовнішні запозичення є більш обмеженими для різних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема право на зовнішні запозичення мають лише Верховна рада автономної республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради та міські ради міст обласного значення;
- існує заборона здійснення місцевих запозичень для покриття операційних видатків бюджету. А отже вітчизняний ринок місцевих запозичень дотримується поширеного у світовій практиці принципу так званого «золотого правила», про те, що використовувати запозичення можна лише на капітальні видатки.

Державний нагляд місцевих запозичень спрямований на зниження ризиків та забезпечення оптимальності структури боргових зобов'язань місцевих бюджетів, адже зловживання запозиченнями та їх нераціональне застосування може загрожувати місцевим бюджетам надмірним тягарем. Тому принциповими є два запитання: по-перше) наскільки великим є місцевий борг щодо доходів місцевих бюджетів? по-друге) на скільки обтяжливим для бюджету є його обслуговування?

Зарубіжний досвід свідчить, що граничні межі місцевого боргу у доходах місцевого бюджету можуть бути досить високими та досягати 60% у Польщі, 70% в Угорщині. В Україні чинне законодавство не обмежує розмір місцевого боргу у доходах місцевих бюджетів, натомість законодавчо закріплений індикатор співвідношення місцевого боргу та бюджету розвитку місцевого бюджету, зокрема місцевий борг не може перевищувати 200% (для м. Київ – 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахувань обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів). Видатки на обслуговування місцевого боргу в Україні не

можуть бути вище 10% видатків загального фонду місцевого бюджету, що також відповідає світовій практиці.

Найновіші законодавчі зміни вітчизняного ринку місцевих запозичень спрямовані на розширення числа суб'єктів, що матимуть право випускати облігації місцевих позик, зокрема новостворених територіальних громад. Однак виникає питання наскільки дієвим може стати цей інструмент, адже розвиток боргової політики в Україні фактично зупинився ні рівні територіальних громадах міст обласного значення. Як показує досвід, міста районного значення через слабку фінансову спроможність місцевих бюджетів виявились неспроможними залучати високо ризикові боргові ресурси.

Місцеві запозичення є відносинами з приводу залучення додаткових фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування в інвестиційних цілях на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання місцевого самоврядування перед кредиторами.

Порівняльний аналіз різних форм місцевих запозичень дозволив з'ясувати їх переваги та недоліки: складна (бюрократична) процедура випуску облігацій місцевих позик сповільнює процес облігаційних позик та сприяє укладанню кредитних договорів, незважаючи на високі ставки банківських кредитів. Фінансова підтримка (гарантії) за рахунок коштів місцевого бюджету сприяє розвитку комунальних підприємств, їх технічному переоснащенню, проте водночас спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів господарської діяльності.

Питання можливості випуску облігацій місцевих позик об'єднаними територіальними громадами залишається відкритим, адже це питання потребує відповідного законодавчого врегулювання та окрім прийняття відповідного Закону (№ 3480-IV) потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України. Такі нововведення можуть прискорити інвестиційний розвиток територіальних громад, але потребують від них чималих організаційних зусиль та високої фінансової спроможності місцевих бюджетів.

Україна відноситься до країн з регуляторним впливом держави на муніципальні запозичення та борги, а отже розвиток ринку муніципальних запозичень напряму залежить від законодавчої, регуляторної та інституційної бази. Вплив держави на ринок

муніципальних запозичень здійснюється у двох напрямках: регулювання місцевих запозичень та регулювання місцевого боргу.

Система місцевих запозичень в Україні має чимало слабких місць, проте врегулювання законодавчої бази, врахування світового досвіду може вивести їх на новий рівень розвитку.

4.2. Боргова політика економічного зростання територіальних громад

Боргова політика територіальних громад спрямована на розв'язання проблем пов'язаних з незбалансованістю надходжень та витрат бюджету, пошуком додаткових та альтернативних джерел фінансування бюджету розвитку. Основними причинами реалізації боргової політики на рівні територіальних громад є недостатнє надходження запланованих власних доходів для фінансового забезпечення реалізації соціально-економічних програм та проєктів розвитку.

В економічній літературі перші дослідження процесу проведення боргової політики та її впливу на соціально-економічний розвиток територіальних об'єднань розпочались в 1930-х роках. Науковці мають різні підходи та точки зору щодо значення та впливу боргової політики органів місцевого самоврядування на стан та розвиток територіальних громад (рис. 4.3).

Економічний підхід впливу боргової політики на розвиток територіальних громад досліджували П. Кругман[263], Д. Норт[264], Р. Альтман, Дж. Бордофф, Дж.Фурман, Р. Е. Рубін[265], Е. Глейзер[266]. Вони стверджували, що боргова політика може бути ефективним інструментом для фінансування проєктів та стимулювання

[263] Krugman, P. (1997), Development, Geography, and Economic Theory, The MIT Press, URL: https://mitpress.mit.edu/9780262611350/development-geography-and-economic-theory/

[264] North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, URL: https://www.socialcapitalgateway.org/content/book/north-d-c-1990-institutions-institutional-change-and-economic-performance-cambridge-cam

[265] Altman, R., Bordoff, J., Furman, J. and Rubin, R. (2008), Path to Prosperity: An Economic Strategy to Achieve More Broadly Shared Growth, The Brookings Institution, URL: https://www.hamiltonproject.org/wp-content/uploads/2023/01/Path_to_Prosperity.pdf

[266] Glaeser Edward L., (2012), Urban public finance, Cambridge URL: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18244/w18244.pdf

економічного зростання міста. Вважали, що вкладення запозичених ресурсів в: проєкти транспортної інфраструктури, будівництво та модернізацію існуючої тепло та енергосистеми, освітні та наукові програми, громадське здоров'я, громадські простори та рекреацію, захист навколишнього середовища, можуть бути ключовими для підвищення якості життя мешканців міст та створення сприятливого середовища для його економічного розвитку.

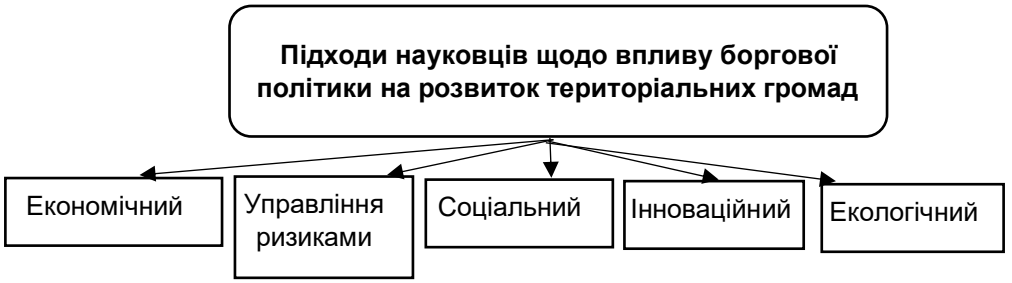


Рис. 4.3. Підходи науковців, щодо впливу боргової політики на розвиток територіальних громад
Джерело: побудовано автором

Підхід управління ризиками при реалізації боргової політики органами місцевого самоврядування обґрунтовували Р. Шиллер[267], К. А. Крісіс[268], М. Фабіан[269], К. Райнгарт, К. Роґофф[270]. Вони вважали, що надмірне боргове навантаження може призвести до фінансових труднощів та зменшення боргової безпеки та боргової стійкості міст. Визначали необхідність ретельного управління ризиками, адекватного контролю за борговими зобов'язаннями та впровадження ефективної стратегії погашення боргових зобов’язань.

Соціальний підхід впливу боргової політики на розвиток територіальних громад аргументували Дж.Сакс[271], Дж. К.

[267]Shiller, R. J. (2015), Irrational Exuberance. Princeton University Press, USA. URL: https://www.researchgate.net/publication/305358091_Irrational_Exuberance_Revised_and_Expanded_Third_Editio

[268]Kriz, K. A. Method of Sale in the Municipal Bond Market. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781119198093.ch4

[269] Fabian, M. Municipal market analytics. URL: https://www.mma-research.com/about

[270] Reinhart, C., Rogoff. K (2009), This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press, USA. URL: https://www.jstor.org/stable/j.ctvcm4gqx .

[271] Sachs, J. *Developing Country Debt and Economic Performance,* Volume 1: The International Financial System. Cambridge University Press. Vol. 33, No. 1 (Spring, 1991), pp. 184-189 URL: https://www.jstor.org/stable/166048

Гелбрейт[272], Р. Інман[273], Т. Савадж[274]. Вони наголошували, що завдяки борговій політиці реалізується фінансування проєктів соціального значення, що покращує життєвий рівень мешканців громади.

Інноваційний підхід впливу боргової політики на розвиток адміністративно-територіальних об'єднань доводили М. Мацукатті[275], П. Ромер[276], М. Портер[277]. Вони підкреслювали важливість боргової політики в контексті стимулювання інновацій та розвитку. Науковці аналізували, як інвестиції в науку, технології та освіту можуть допомагати територіальним громадам стати центрами інновацій та залучати нових інвесторів.

Екологічний підхід впливу боргової політики на розвиток територіальних громад виокремлювали Дж. Бойд[278], В. Нордхаус[279], А. Левітт[280]. Вони підкреслювали необхідність боргової політики для підтримки проєктів, спрямованих на екологічну стійкість та адаптацію до змін клімату. Констатують довгострокові позитивні наслідки для

---

[272] Galbraith, J. The Debt Ceiling, Once More, with Feeling. Vol. 58, No 1, 2023. · URL: https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2023/number/1/article/the-debt-ceiling-once-more-with-feeling.html

[273] Inman, R. Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline. Constitutional Political Economy 12(2) ·(January/February 2023). pp.141-160. · URL: https://www.researchgate.net/publication/226978191_Transfers_and_Bailouts_Institutions_for_Enforcing_Local_Fiscal_Discipline

[274]Terry Savage. Terry Tryth. URL: https://www.terrysavage.com/

[275] Mazzucato, M., Perez, C. Innovation as Growth Policy: The Challenge for Europe. Electronic Journal. URL: https://www.researchgate.net/publication/315010139_Innovation_as_Growth_Policy_The_Challenge_for_Europe

[276] Romer, P., Bloom, N., and other. A Trapped-Factors Model of Innovation. American Economic Review. American Economic Review. Vol. 103(3). 2013. pp.208-213. URL: https://www.researchgate.net/publication/270638978_A_Trapped-Factors_Model_of_Innovation

[277] Porter, M and Kramer, M. (2007) Strategy & Society The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. Harvard Business Review. URL: https://hazrevista.org/wp-content/uploads/strategy-society.pdf

[278] Boyd, J. Financial Responsibility for Environmental Obligations: Are Bonding and Assurance Rules Fulfilling Their Promise? 20 Research in Law and Economics, 2002. URL: https://ideas.repec.org/p/rff/dpaper/dp-01-42.html

[279] Nordhaus, W.D. 2017. Evolution of Assessments of the Economics of Global Warming: Changes in the DICE model, 1992–2017. Climatic Change 148 (4): 623-40.

[280] Levitt, A. Climate Change & Muni Bond Insurance. 2022. URL: https://www.municipalbonds.com/bond-insurance/climate-change-and-muni-bond-insurance/

громад внаслідок фінансування позикових ресурсів в екологічні технології.

Загалом, думки науковців варіюють, але вони часто підкреслюють необхідність збалансованого та стійкого підходу до боргової політики громад, який враховує економічні, соціальні, інноваційні та екологічні аспекти. Розмаїття підходів відображає складність однозначного впливу боргової політики на рівні територіальної громади та відповідальність виконавчих органів місцевої влади за управління борговими ресурсами.

Варто відзначити, що у законодавстві України відсутнє визначення змісту термінів «боргова політика» та «боргова політика територіальних громад», Попри це, у вітчизняній економічній теорії дані дефініції використовуються науковцями, однак серед наукової спільноти немає єдиного підходу до визначення сутності боргової політики. Л. Гриценко[281] та В. Кудряшов[282], ставлять акцент на соціально-економічних аспектах впливу боргової політики, вказуючи на важливість мінімізації соціальних шоків та підвищення ефективності позикового капіталу. Т. Єфименко, С. Єрохіна, Т. Богдан[283] та А. Крисоватий, Н. Синютка[284] визначають муніципальну боргову політику як циклічний мультифункціональний та багатостадійний процес, що охоплює комплексну діяльність місцевих органів влади. О. Кириленко[285] акцентує увагу на розв'язанні проблем територіальних громад, як однієї з цілей місцевої боргової політики.

Однак, науковці сходяться до думки, що боргова політика являє собою комплекс заходів, який включає різні етапи та аспекти, основною метою якої є підвищення ефективності запозиченого капіталу та мінімізація негативних наслідків, пов'язаних із

---

[281] Гриценко Л.Л., Боярко І.М., Васильєва Т.А. Пріоритети розвитку фінансової системи України в умовах євроінтеграційних процесів. монографія / за заг. ред. Л.Л. Гриценко. Суми: СумДУ, 2021. 379 с.

[282] Кудряшов, В.П. Фінанси : навч. посіб. Херсон : Олді-плюс, 2002. 352 с.

[283] Єфименко Т. І., Єрохіна С. А., Богдан Т. П. Боргова стійкість державних фінансів: монографія. / за ред. Т. І. Єфименко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан. Київ. ДННУ "Акад. фін. Управління", 2014. 710 с.

[284] Крисоватий А.І., Синютка Н.Г. Муніципальна боргова політика: теоретичні концепти та практика реалізації в Україні: монографія. Львів. Українська академія друкарства, 2017. 199 с.

[285] Кириленко О. Боргова політика органів місцевого самоврядування. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2008. Вип. 5. С. 153-158.

заборгованістю. Науковці акцентують увагу на управлінні позиковими ресурсами, включаючи їх формування, використання, погашення та обслуговування.

Підсумовуючи погляди науковців, можна розглядати боргову політику територіальних громад - як сукупність стратегій та заходів, які визначають принципи, умови залучення та використання фінансових ресурсів, що були запозичені органами місцевого самоврядування, а також управління утвореними борговими зобов'язаннями, з метою ефективного вирішення територіальних завдань та досягнення соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. Ця політика включає в себе визначення конкретної мети та цілей, обсягів фінансування, джерел залучення коштів, строків погашення та умов запозичення, стратегії управління ризиками та раціональне використання запозичених коштів для забезпечення сталого розвитку та підвищення якості життя громадян з урахуванням потреб та особливостей в конкретній територіальній громаді.

Мета боргової політики територіальних громад полягає в забезпеченні фінансової стабільності та розвитку, сприяючи ефективному використанню боргових ресурсів для задоволення потреб населення громади та підтримки соціально-економічного зростання, з урахуванням прозорості, відповідальності та довгострокової фінансової стійкості громади.

Основні принципи боргової політики територіальних громад базуються на ряді факторів, які враховують інтереси, потреби і обмеження. Ключовими принципами боргової політики територіальних громад є:

- принцип фінансової стійкості полягає в забезпеченні стабільності фінансового стану через своєчасне та повне виконання боргових зобов'язань.
- принцип збалансованого розвитку вказує на те, що боргова політика має сприяти рівноважному розподілу запозичених ресурсів для підтримки різних сфер у громаді: інфраструктура, освіта, охорона здоров'я, економічний розвиток та підтримка екологічних стандартів.
- принцип ефективного використання запозичених коштів підкреслює, що запозичення має бути спрямоване на фінансування проєктів та ініціатив, які приносять значущі соціальні, економічні чи інші вигоди для громади.

- принцип правової відповідності передбачає, що боргова політика повинна реалізовуватись з дотримуванням законодавства та регуляторних вимог.
- принцип транспарентності та звітності визначає, що боргова політика має бути відкритою для громадськості, інвесторів та інших зацікавлених сторін.

Визначення класифікаційних ознак і видів боргової політики територіальних громад є ключовим елементом ефективного управління борговими ресурсами та визначення пріоритетів і завдань, забезпечення сталого розвитку та раціонального управління ризиками. Класифікація боргової політики територіальних громад є основою для розробки, вибору та впровадження відповідної стратегії запозичення та управління місцевим боргом. Визначення видів боргової політики має ґрунтуватися на трьох основних групах класифікаційних ознак (табл. 4.2).

Таблиця 4.2. Класифікація боргової політики територіальних громад

Класифікаційна ознака	Види боргової політики
Група 1. Функціональні	
За термінами реалізації	Довгострокова
	Середньострокова
	Короткострокова
За характером суб'єкта управління боргом	Орган місцевого самоврядування
	Комунальне підприємство
За рівнем ефективності	Ефективна
	Неефективна
За рівнем транспарентності	Публічна
	Непублічна
За рівнем участі громади	Політика з активною участю громади
	Політика з пасивною участю громади
Група 2. Економічні	
За рівнем ризикованості	Високоризикована

Класифікаційна ознака	Види боргової політики
	Середньоризикована
	Низькоризикована
За способом залучення позикових ресурсів	Облігаційна
	Безблігаційна
Залежно від мети залучення позикових ресурсів	Інфраструктурна
	Соціальна
	Економічна
	Екологічна
	Комбінована
Група 3. Фінансові	
За напрямами здійснення	Внутрішня
	Зовнішня
	Комбінована
За рівнем державного регулювання та контролю	Адміністративні обмеження
	Контроль на основі правил
	Діалог орієнтовний нагляд
	Ринкові обмеження
За характером реалізації	Програмна
	Непрограмна
За механізмом реалізації	Консервативна
	Ризикова
	Оптимальна

1 група. Функціональні ознаки: описують аспекти боргової політики, пов'язані з її виконанням та реалізацією відповідно до функцій та завдань, які вона виконує. Включають терміни реалізації, характер суб'єкта управління, рівень ефективності, транспарентність та участь громади.

2 група. Економічні ознаки: сконцентровані на аспектах, пов'язаних з економічним виміром боргової політики. Включають рівень ризиків, способи залучення позик, а також мети залучення позикових ресурсів для фінансування різних економічних проєктів та ініціатив.

3 група. Фінансові ознаки: описують сферу фінансових аспектів боргової політики, які охоплюють напрями здійснення, рівень державного регулювання та контролю, характер реалізації та механізм реалізації. Вони включають аспекти, такі як структура та склад зобов'язань, визначення ризиків та стратегій їх управління в рамках фінансових параметрів.

Боргова політика територіальних громад є комплексним завданням, яке вимагає цілеспрямованого вибору механізму її проведення.

Механізм реалізації боргової політики - це система взаємопов'язаних етапів, стратегій та інструментів, спрямованих на залучення, управління та використання боргових ресурсів територіальної громади. Цей механізм включає в себе визначення процесу здійснення запозичень, вибір оптимальних фінансових інструментів, управління ризиками, моніторинг та звітність за використанням боргових коштів.

Цей механізм включає в себе комплекс заходів та елементів, спрямованих на залучення та управління борговими ресурсами. Важливо відзначити, що кожен з елементів механізму реалізації боргової політики діє автономно, проте одночасно є складовою частиною цілісного механізму і взаємозв'язок цих елементів вимагає постійної координації їхнього функціонування.

Механізм реалізації боргової політики є сукупністю заходів, які забезпечують виконання її функцій. Функції боргової політики територіальних громад представляють собою ключові завдання та обов'язки, які виконуються для забезпечення ефективності та успішності цього процесу (табл. 4.3).

Таблиця 4.3. Функції боргової політики територіальних громад

Функція	Зміст
Стратегічна функція	полягає в розробці та впровадженні відповідних боргових стратегій і визначає стратегічний підхід до управління фінансами територіальної громади, визначаючи цілі та принципи залучення та використання боргових ресурсів у

	відповідності з стратегічними напрямами розвитку та потребами громади
Фінансова функція	полягає в залученні позикових ресурсів в бюджет розвитку територіальних громад з метою фінансування проєктів та програм розвитку
Управлінська функція	визначає систему управлінських принципів та процедур, спрямованих на здійснення запозичень, їх раціональне та відповідальне використання, управління утвореними борговими зобов'язаннями
Економічна функція	визначає сукупність стратегій, які регулюють використання запозичень для стимулювання економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності громади
Інформаційна функція	полягає в систематичному зборі, аналізі, обробці та поширенні інформації, що стосується фінансових аспектів та управління борговими зобов'язаннями
Інтегрована функція	визначає участь громади у фінансових відносинах та взаємодію з міжнародними та національними кредиторами, а також реалізацією проєктів та стратегій, що сприяють інтеграції громади у світову та регіональну економічну систему

Ці функції є необхідними для ефективного впровадження боргової політики територіальних громад і гарантують раціональне використання фінансових ресурсів.

Реалізація боргової політики територіальної громади є складним та різностороннім процесом, на який впливають чинники внутрішнього і зовнішнього середовища.

До чинників внутрішнього середовища відносять:

- фінансовий стан громади: рівень доходів та витрат громади визначає фінансову спроможність та здатність брати участь у боргових операціях.
- економічний розвиток: ступінь економічного зростання та стабільність ринкових умов можуть впливати на рішення щодо залучення боргових ресурсів.
- управління фінансами: ефективність та прозорість управління фінансами органами місцевого самоврядування є важливими для успішної реалізації боргової політики.
- ступінь довіри до виконавчої влади територіальної громади.

До чинників зовнішнього середовища відносять:

- ринкові умови: стан фінансових ринків, рівень процентних ставок та доступність кредитів впливають на вартість запозичень.
- економічна кон'юнктура: зовнішні економічні та фінансові умови, такі як світова економічна стабільність чи рецесії, можуть впливати на умови запозичення.
- кредитний рейтинг: може визначати здатність отримати більш вигідні умови на ринку позикового капіталу.
- правове середовище: законодавче регулювання процесів реалізації боргової політики може впливати на умови та обмеження щодо залучення боргових коштів.

В процесі реалізації боргової політики територіальних громад, важливе значення має вибір боргових стратегій, які залежать від різноманітних чинників. Можна виділити кілька видів стратегій, які визначають підходи до залучення та управління борговими ресурсами та використовуються в залежності від поточного фінансового стану та боргової стійкості громади (табл. 4.4).

Ці стратегії можуть використовуватися окремо чи комбінуватися в залежності від потреб, стану розвитку та фінансових цілей конкретної територіальної громади.

Таблиця 4.4. Види стратегій боргової політики територіальних громад

Види стратегій	Особливості стратегії	Мета стратегії
Консервативна стратегія	зосереджена на обмеженні обсягів запозичень та уникненні великих боргових зобов'язань	зниження ризиків і забезпечення фінансової стабільності
Стратегія розвитку	активне залучення боргового капіталу для фінансування важливих для громади соціально-економічних програм та проєктів розвитку	стимулювання інвестицій та економічного росту
Стратегія диверсифікації	запозичення коштів з різних джерел, в різних валютах та формах	зменшення ризику та диверсифікація джерел фінансування
Стратегія реструктуризації	перегляд структури боргу для пристосування його до зміни економічних умов чи фінансового стану громади	забезпечення більшої гнучкості та ефективності управління борговими ресурсами

Стратегія рефінансування	переоцінка та заміщення існуючих боргів більш вигідними умовами	зменшення витрат на обслуговування боргових зобов'язань
Стратегія оптимізації боргового портфеля	активний моніторинг та управління наявними видами боргових інструментів та їх оптимізація	максимізація вигоди та мінімізація ризиків через ефективне управління борговим портфелем

Етапи проведення боргової політики територіальних громад є важливими для систематичного та ефективного управління борговими ресурсами забезпечення сталого розвитку, які включають:

1. Аналіз фінансового стану громади: оцінка поточного фінансового стану громади, визначення потреб у фінансуванні та ідентифікація проєктів, які вимагають додаткового фінансування.

2. Підготовка та реалізація проєктів: розгляд та аналіз пріоритетних проєктів, які потребують фінансування.

3. Визначення потреб у фінансуванні: конкретизація обсягів та джерел фінансування.

4. Узгодження з органами державної влади: здійснення взаємодії та узгодження планів з органами державної влади та іншими зацікавленими сторонами відповідно до норм чинного законодавства.

5. Вибір інструментів фінансування та визначення умов: встановлення найбільш ефективних та придатних інструментів боргового фінансування (облігаційні, безоблігаційні запозичення) і визначення умов, на яких залучаються позикові ресурси (термін, процентна ставка, валюта).

6. Процедура залучення боргових ресурсів: проведення необхідних процедур для запозичення кредитних ресурсів або емісії цінних паперів.

7. Процес спрямування запозичених коштів: спрямування запозичених ресурсів в бюджет розвитку громади та їх розподілення для фінансування визначених програм та проєктів.

8. Управління місцевим боргом: впровадження системи управління, обліку та контролю за використанням боргових коштів, їх обслуговуванням та погашенням.

9. Контроль та аналіз: постійний моніторинг ефективності боргової політики, аналіз ризиків та вжиття заходів для їх зменшення.

10. Звітність та прозорість: надання звітів та інформації громадськості про використання фінансових ресурсів, забезпечення прозорості та відповідальності.

Важливе значення в механізмі реалізації боргової політики територіальних громад є вибір інструментів залучення позикових коштів, який повинен здійснюватися з урахуванням таких факторів, як: фінансові можливості громади; цілі здійснення запозичень; ризики, пов'язані з використанням певного виду інструмента запозичення. Основними видами боргових інструментів є: облігаційні та безоблігаційні запозичення, які мають свої класифікаційні ознаки.

Механізм реалізації боргової політики територіальних громад включає широкий спектр учасників, які можна класифікувати на об'єкти та суб'єкти.

Об'єктами боргової політики територіальних громад є:

- проєкти та програми розвитку: інфраструктурні об'єкти, соціальні програми, економічні та екологічні ініціативи, які потребують фінансування.
- місцевий бюджет: бюджет громади, який є джерелом обслуговування і погашення запозичень.
- фінансові ресурси, які залучені шляхом запозичень.

Суб'єктами боргової політики територіальних громад виступають:

- позикоотримувач: органи місцевого самоврядування, які приймають та реалізовують рішення щодо залучення боргових ресурсів та їхнього використання.
- позикодавець: державні органи влади (Міністерство фінансів України), банки, міжнародні та вітчизняні фінансові установи, фізичні та юридичні особи, установи та організації.
- державні органи влади, які здійснюють нормативно-правове регулювання реалізації боргової політики: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Міністерство фінансів України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.
- державні установи, які супроводжують процес реалізації боргової політики: Національний депозитарій України, Міністерство фінансів України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

- організації, які супроводжують процес реалізації боргової політики: національні та міжнародні рейтингові агентства, фондові біржі.

- громадські організації та громадяни, які беруть участь у процесі планування та контролю за рішеннями виконавчих органів місцевого самоврядування стосовно процесу реалізації боргової політики.

Методи управління місцевим боргом є складовою частиною механізму боргової політики, вони мають декілька класифікаційних ознак:

1. Залежно від цілей управління боргом виділяють:

- оптимізація структури місцевого боргу та мінімізація витрат його обслуговування:

- конверсія - зміна умов боргового зобов'язання, зокрема, строку погашення, відсоткової ставки, валюти тощо.

- уніфікація - об'єднання декількох боргових зобов'язань в одне, що дозволяє спрощувати управління боргом.

- відстрочення погашення - перенесення терміну погашення боргового зобов'язання.

- мінімізації ризиків, пов'язаних з місцевим боргом:

- консолідація - об'єднання декількох боргових зобов'язань в одне, що дозволяє зменшити загальне боргове навантаження.

- анулювання позики - припинення дії боргового зобов'язання.

2. Залежно від етапів управління боргом виділяють:

- методи формування місцевого боргу - спрямовані на визначення потреби в місцевих запозиченнях, розробку умов запозичень та їх здійснення.

- методи обслуговування місцевого боргу - спрямовані на своєчасне здійснення платежів за місцевим боргом.

- методи погашення місцевого боргу - спрямовані на поетапне повернення коштів, отриманих внаслідок місцевих запозичень.

3. Залежно від суб'єкта управління боргом виділяють:

- методи управління місцевим боргом, які здійснюються органами місцевого самоврядування - спрямовані на розробку та реалізацію політики управління місцевим боргом, здійснення операцій з місцевим боргом.

- методи управління місцевим боргом, які здійснюються центральними органами влади - спрямовані на регулювання ринку

місцевих запозичень, надання фінансової підтримки місцевим бюджетам для погашення місцевого боргу.

- методи управління місцевим боргом, які здійснюються органами місцевого самоврядування - спрямовані на розробку та реалізацію політики управління місцевим боргом, здійснення операцій з місцевим боргом.

Важливим аспектом при здійсненні боргової політики є регулювання процесу її реалізації, який ґрунтується на дотриманні чинних нормативно-правових актів, які утворюють систему нормативно-правового регулювання.

Таблиця 4.5. Нормативно-правові акти, які регулюють процес реалізації боргової політики територіальних громад

Нормативно-правовий акт	Характеристика
Бюджетний кодекс України	ст. 2. п.35 визначає категорію місцевий борг ст. 2. п. 16 визначає зміст гарантованого міською територіальною громадою боргу ст. 2. п. 37^{-1}) визначає зміст щодо обслуговування місцевого боргу ст. 2. п. 41^{-1}) визначає зміст категорії погашення місцевого боргу ст. 2. п. 49^{-1}) визначає зміст щодо дій по управлінню місцевим боргом ст. 15 п.1. Джерелами фінансування бюджету є кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень; ст. 16 визначає що Право на здійснення місцевих запозичень належить міській територіальній громаді в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням міської ради. ст. 17. регламентує особливості місцевих гарантій щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання ст. 18. визначає граничні обсяги місцевого боргу та місцевих гарантій ст. 18. п. 4. закріплює обов'язковість ведення інформаційної системи Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій, яка містить відомості про здійснені місцеві запозичення та надані місцеві гарантії. ст.70 Рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України. ст. 74 конкретизує призначення та мету здійснення запозичень; ч.5 визначає що обслуговування здійснюється за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету; ч.6 визначає, що видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10% видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу; ч. 7 вказує на заборону запозичень протягом наступних 5 років за умови, порушення графіка з погашення та обслуговування боргу з боку позичальника
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	ст.26 зазначає виключну компетенція сільських, селищних, міських рад щодо прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень ст.70 визначає, що Рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.

Нормативно-правовий акт	Характеристика
Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки»	ст.8 зазначає що облігації місцевих позик належать до емісійних боргових цінних паперів; ст. 15, 17, 18 Визначає основні характеристики облігацій місцевих позик, інфраструктурних облігацій, «зелених облігацій» та механізм їх розміщення і погашення ст.92 визначає етапи емісії місцевих облігацій
Указ Президента України «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування»	Встановлює: повноваження за випуск облігацій внутрішніх місцевих позик і напрями фінансування запозичених коштів, їх погодження з Міністерством фінансів України; реєстрацію в Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку та звітність органів місцевого самоврядування щодо надходжень від запозичень
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень»	визначає механізм здійснення облігаційних запозичень до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджетів міських територіальних громад
Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції запровадження та розвитку ринку зелених облігацій в Україні»	визначає напрями і завдання запровадження ринку зелених облігацій в Україні
Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій»	установлює процедуру ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій
Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Положення про порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу»	встановлює порядок здійснення емісії, обігу облігацій, їх реєстрації в Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, реструктуризації та анулювання викуплених емітентом облігацій.
Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про схвалення Рекомендацій щодо реалізації або фінансування проектів екологічного спрямування шляхом емісії зелених облігацій»	визначає основні напрями «зеленого» фінансування та ознаки моделі зелених облігацій, що емітовані в Україні
Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Щодо діяльності Національного банку України як учасника депозитарної системи України та передачі облігацій місцевих позик»	Визначає порядок передання облігацій місцевих позик на депозитарне обслуговування від НБУ до Центрального депозитарію цінних паперів

Вона забезпечує правову основу для здійснення операцій пов’язаних з залученням позикових коштів, формування місцевого боргу та процесом обслуговування і погашення боргових зобов’язань. Чинна в Україні система нормативно-правового регулювання процесу реалізації боргової політики здійснюється на

певних умовах, підставах та принципах. Загальна характеристика таких нормативно-правових актів включає такі елементи (рис. 4.4).

Дана система нормативно-правових документів створена для регулювання процедур, умов, обмежень, порядку здійснення запозичень та управління борговими процесами територіальних громад.

Отже, боргова політика територіальних громад є важливою для фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку громад. Проте, вона ускладнена потенційними ризиками та загрозами, пов'язаними із зростанням боргового навантаження через накопичення боргових зобов’язань місцевих бюджетів. Це спричиняє дискусії в економічній теорії щодо вагомості та оптимального застосування боргової політики в процесі пошуку та залученні додаткових джерел фінансування бюджету розвитку громади та управління утвореним місцевим боргом. В дослідженні боргової політики територіальних громад вчені виділяють економічний, соціальний, інноваційний та екологічний підходи щодо її значення та впливу на розвиток громад.

Визначення класифікаційних ознак та видів боргової політики територіальних громад є важливим компонентом ефективного управління борговими ресурсами, що сприяє встановленню пріоритетів та визначенню завдань оптимізації процесу реалізації її здійснення.

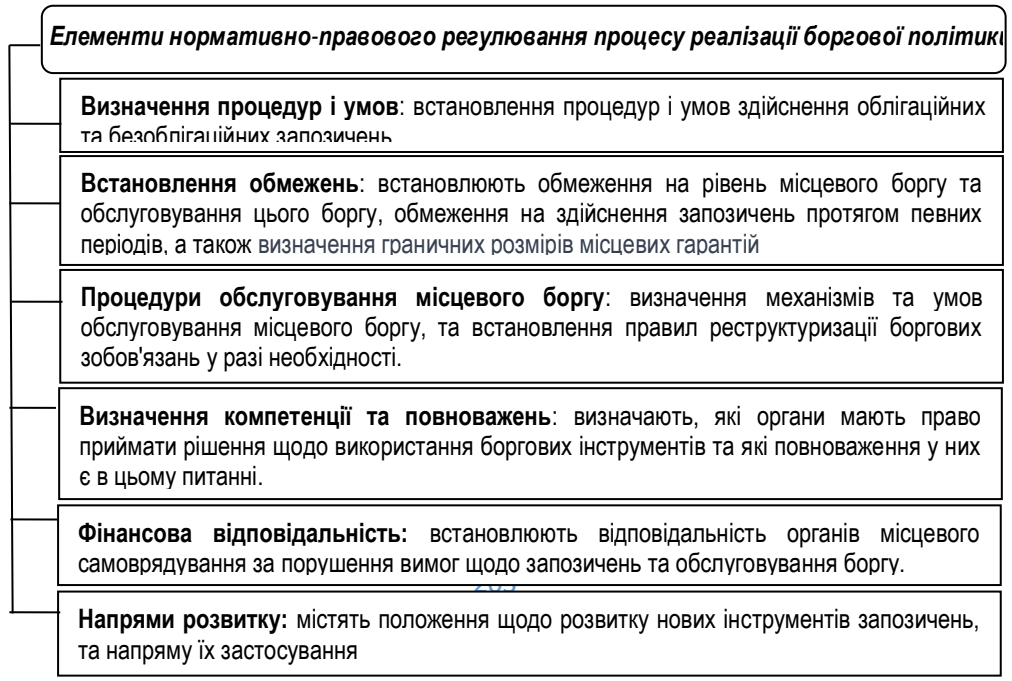


Рис. 4.4. Елементи нормативно-правового регулювання процесу реалізації боргової політики

Механізм реалізації боргової політики визначає не лише способи її впровадження, а й є визначальним компонентом забезпечення ефективного залучення, використання боргових ресурсів та управління місцевим боргом для досягнення стратегічних цілей розвитку територіальних громад. Механізм не лише гарантує сталість виконання фінансових зобов'язань, але й сприяє прозорості та відповідальності в управлінні борговим капіталом.

Важливо відзначити, що кожен з елементів механізму реалізації боргової політики функціонує незалежно, але одночасно є невід'ємною частиною єдиного механізму. Взаємозв'язок елементів механізму боргової політики визначає успішність її реалізації та впливає на фінансову стійкість територіальних громад в комплексі. Кожен етап цього механізму, від визначення стратегії до контролю за виконанням зобов'язань, взаємопов'язаний і відіграє свою роль у забезпеченні ефективного управління борговим капіталом. Розгляд елементів в комплексі є ключовим для забезпечення гармонійності та взаємодії між ними.

4.3. Забезпечення боргової стійкості територіальних громад в умовах нестабільності

В умовах реформування адміністративно-територіальної організації влади та зростання ролі місцевого самоврядування в процесі децентралізації фінансових повноважень, важливим аспектом є створення фінансово спроможних територіальних громад. Посилення ролі органів місцевого самоврядування та їх фінансової автономії сприятиме зростанню можливостей у фінансуванні соціальних та економічних проєктів, які є критично важливими для подальшого розвитку територіальних громад. Вагомим аспектом соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні є ефективна реалізація боргової політики. Однак

відсутність досвіду у реалізації послідовної та збалансованої боргової політики, а також ризик впливу факторів економічної, епідеміологічної та військової нестабільності, може призвести до неконтрольованого збільшення обсягу місцевого боргу та негативно вплинути на боргову стійкість територіальної громади.

Боргова стійкість є важливим фактором успішної реалізації боргової політики органами місцевого самоврядування, оскільки вона сприяє: підтримці довіри інвесторів; можливості залучення позикових ресурсів на вигідніших умовах; стабільному економічному розвитку громад.

В міжнародній практиці існує кілька загально теоретичних підходів до тлумачення боргової стійкості територіальних громад (табл. 4.6).

У загальному всі підходи до тлумачення боргової стійкості територіальних громад базуються на ідеї стабільності та здатності органів місцевого самоврядування забезпечувати свої боргові зобов'язання. Таким чином, боргову стійкість територіальних громад можна визначити, як здатність органів місцевого самоврядування виконувати свої зобов'язання щодо обслуговування та погашення поточної та майбутньої заборгованості без негативного впливу на соціально-економічний розвиток громади.

Таблиця 4.6. Теоретичні підходи до тлумачення боргової стійкості територіальних громад в міжнародній практиці

Підхід	Сутність
Підхід МВФ[286]	боргова стійкість муніципалітетів та громад повинна бути забезпечена таким рівнем боргового навантаження, який не перевищує їх можливості здійснювати платежі з відсотками та основним боргом вчасно та без протермінування
Підхід ОЕСР[287]	визначає боргову стійкість територіальних громад як здатність управляти борговими ризиками та забезпечувати стабільність фінансів громади

[286] The official site of the International Monetary Fund, available at: https://www.imf.org/ru/Search#q=debt%20security%20of%20territorial%20communities&sort=relevancy

[287] The official site of the OECD, available at: https://www.oecd.org/daf/fin/public-debt/Local-Currency-Bond-Markets-Diagnostic-Framework-2013.pdf

Підхід Світового банку[288]	визначає боргову стійкість як здатність територіальної громади забезпечувати стабільність бюджету та фінансової системи, що в свою чергу дозволяє уникнути боргової кризи та впливу негативних зовнішніх чинників на економіку громади
Підхід Європейського Союзу[289]	визначає боргову стійкість як здатність територіальної громади здійснювати свої боргові зобов'язання відповідно до умов та строків, визначених у договорі позики

Забезпечення боргової стійкості місцевого бюджету залежить від кількох важливих умов: раціональне фінансове планування; ефективне управління витратами та борговими зобов'язаннями; стабільність доходів; контроль за борговими ризиками; фінансова стійкість громади.

Боргова стійкість місцевого бюджету характеризується рядом ознак, які вказують на здатність громади або адміністративно-територіальної одиниці ефективно управляти своїми фінансами та сплачувати боргові зобов'язання в визначений термін. Основними ознаками боргової стійкості органів місцевого самоврядування є:

- спроможність до сплати процентів і основної суми боргу: боргова стійкість показує, що місцева громада здатна вчасно і повністю сплатити як проценти, так і основну суму боргу;
- стабільність та збалансованість бюджету: місцевий бюджет повинен бути збалансованим, тобто витрати мають відповідати доходам, що сприятиме збільшенню імовірності вчасної сплати боргу;
- сталість доходів: громада повинна мати сталі та надійні джерела доходів, які не піддаються суттєвим змінам з часом;
- спроможність враховувати ризики: місцева громада повинна мати стратегію для управління борговими ризиками;
- достатні резерви: маючи відповідні резерви та фонди на непередбачені витрати, місцева громада може вирішити фінансові труднощі без необхідності збільшення боргу;

[288] The official site of the Worldbank, available at: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/baee6e22-9826-59ea-b070-e3d6ad5a5599/full

[289] The official site of the European Union, available at: https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/getting-funding/access-finance/search/en

- низький рівень боргового навантаження: відношення боргу до обсягу доходів чи загальних активів має бути на рівні, який не створює надмірного фінансового тиску на громаду;

- кредитний рейтинг: кредитний рейтинг громади демонструє рівень ризику інвестиційного середовища та її здатність виконувати свої боргові зобов'язання;

- ефективне фінансове управління і контроль: наявність системи фінансового управління і контролю, дозволяє уникати фінансових зловживань і втрат.

Важливими аспектами, які мають вплив на боргову стійкість в умовах нестабільності є процес регулювання боргової політики органів місцевого самоврядування та контроль за її реалізацією. Зазвичай вони здійснюються за допомогою спеціальних законодавчих та бюджетних механізмів, а також фінансового регулювання та моніторингу діяльності місцевих органів влади.

У країнах Європейського Союзу регулювання муніципальної боргової політики є перш за все відповідальністю окремих держав-членів, а не ЄС в цілому. Однак існують деякі правила та вказівки на рівні ЄС, які впливають на муніципальну боргову політику. Одним із ключових нормативних актів є Пакт про стабільність і зростання (ПСР)[290], який являє собою набір правил, розроблених для забезпечення того, щоб країни-члени ЄС підтримували збалансовані державні фінанси. ПСР встановлює обмеження на державний борг і дефіцит, і країни-члени повинні звітувати про рівень боргу та фіскальну політику Європейській Комісії. Хоча ПСР спрямований на національні уряди, він опосередковано регулює муніципальну боргову політику, впливаючи на загальне фінансове середовище, в якому муніципалітети працюють. Іншим чинником впливу на боргову політику органів місцевого самоврядування є кредитна політика Європейського інвестиційного банку, яка забезпечує інвестиції в інфраструктуру та інші державні послуги країн-членів ЄС.

Муніципалітети можуть отримати доступ до фінансування банку через свої національні уряди, і банк має вказівки, щодо гарантій, що кредитування буде стабільним і не призведе до надмірного боргового

[290] Stability and Growth Pact: Council of the European Union, 17 June 1997. – Official Journal C 236, 02 Aug. 1997. – P. 0001–0002.

навантаження. Загалом, хоча Європейський Союз має певний вплив на боргову політику органів самоврядування через свою більш широку фіскальну політику та програми кредитування, більшість інструментів впливу регулювання боргової політики використовується на державному рівні.

Виділяють чотири підходи застосування методів контролю країнами за борговою політикою органів місцевого самоврядування, які ґрунтуються як на правилах суворого контролю держави та дискреції, так і режиму повної гнучкості запозичень, обмеженого лише ринковою дисципліною (табл. 4.7).

Таблиця 4.7. Розподіл країн залежно від методів регулювання та контролю за реалізацією боргової політики органів місцевого самоврядування

Адміністративні обмеження	Контроль на основі правил	Діалог орієнтовний нагляд	Ринкові обмеження
Болгарія, Великобританія, Греція, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Люксембург, Мальта, Румунія, Франція, Хорватія, Японія	Естонія, Італія, Литва, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португаллія, Словаччина, Угорщина, Швеція	Австрія, Австралія, Бельгія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Словенія	Канада, США, Чехія, Фінляндія
національний уряд зберігає за собою повноваження встановлювати прямий контроль над боргом органів місцевого самоврядування за допомогою річних або піврічних боргових лімітів, прямого санкціонування позик або централізації запозичень з наступним кредитуванням муніципальних урядів.	національний уряд встановлює фіскальні правила, підкріплені правовою базою. Вони можуть включати: обмеження абсолютних сум боргу; стелі дефіциту або витрат; «золоте правило», згідно з яким боргові зобов'язання можуть укладатися лише для інвестицій; та є граничні показники боргового тягаря для органів місцевого самоврядування.	ліміти муніципального боргу не встановлюються законом чи національним урядом, а розробляються та впроваджуються шляхом переговорів між національним урядом та нижчими рівнями органів місцевого самоврядування	ринок капіталу регулює або обмежує заборгованість органів місцевого самоврядування. Національний уряд не встановлює жодних обмежень, тому місцеві органи влади вільні вирішувати, скільки запозичувати, у кого та на які цілі.

Джерело: сформовано за [291,292,293]

Існує недостатньо емпіричних доказів, які підтверджують переваги будь-якого з цих підходів. Адже вибір певного підходу та ефективність його застосування значною мірою залежить від політико-правового контексту кожної країни. На практиці приклади кожного з розглянутих підходів можна знайти як в унітарних, так і у федеративних державах. Іноді держави вдосконалюють свою систему контролю та регулювання муніципальної боргової політики, поєднуючи різні підходи залежно від потреб та обставин.

У період економічної нестабільності, спричиненої міжнародною фінансовою кризою та пандемією COVID-19, органи місцевого самоврядування зіткнулись з рядом проблем, що негативно вплинули на їх боргову стійкість:

1. зниження доходів: зменшення податкових надходжень та інших джерел доходів внаслідок спаду економічної активності;
2. зростання видатків: збільшення потреб у фінансуванні заходів з охорони здоров'я, соціальної підтримки населення та подолання наслідків кризи;
3. обмеження доступу до кредитних ресурсів: зростання процентних ставок та ускладнення умов кредитування на фінансових ринках.

Для мінімізації негативного впливу наслідків економічної нестабільності на боргову стійкість органів місцевого самоврядування у різних країнах було впроваджено різноманітні заходи, які включали: реструктуризацію боргових зобов'язань або оголошення дефолту за ними; перенесення місцевого боргу на центральний уряд; створення та розширення повноважень інституціональної інфраструктури для залучення позикових ресурсів та надання допомоги органам місцевої влади, які мали значні боргові проблеми; страхування і перестрахування запозичень.

---

[291] Craig, Jon, 1997, Australia, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund)

[292] Plekhanov, A. and Singh, R. (2005), *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated*? Some Cross-Country Empirical Evidence, IMF Working Papers, Volume 2005: Issue 054

[293] Ter-Minassian, T. (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington : International Monetary Fund

Реструктуризація боргових зобов'язань передбачає перегляд умов щодо обслуговування та погашення боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування або оголошенням дефолту за ними. Наслідки фінансової кризи та пандемії COVID-19 мали значний вплив на здатність муніципалітетів обслуговувати свої боргові зобов'язання, тому реструктуризація боргу для багатьох органів місцевого самоврядування була необхідним кроком забезпечення боргової стійкості та відновлення фінансової стабільності.

Процедура банкрутства для органу місцевого самоврядування - це крайній захід, який використовується, коли муніципалітет не може виконати свої боргові зобов'язання. Мета процедури банкрутства для муніципалітету полягає у відновленні його фінансового здоров'я, збереженні здатності надавати основні послуги населенню та забезпеченні розподілу боргового навантаження між муніципалітетом, його кредиторами та мешканцями.

В США муніципалітети, які перебувають у фінансовій скруті, для відновлення боргової стійкості, можуть розпочати процедуру оголошення банкрутства, яка здійснюється відповідно до глави 9, розділу 11, Кодексу США про банкрутство[294]. В Німеччині діє Insolvenzordnung (InsO)[295] - закон про банкрутство, який включає положення про реструктуризацію муніципальних боргів. Угорщина прийняла Закон про неплатоспроможність муніципалітетів у 1996 році, що позитивно вплинуло на відновлення довіри кредиторів після реструктуризації боргу муніципалітету[296]. Дані закони регламентують не тільки основні етапи здійснення реструктуризації боргу та процедури банкрутства муніципалітетів, але й надають їм ряд переваг, оскільки передбачають:

4. реструктуризація боргів: муніципалітет може розробити план реструктуризації боргів, що дозволяє переглянути умови погашення боргів (термін виплат, вартість боргових зобов’язань);

5. захист від кредиторів: під час процедури банкрутства муніципалітети мають захист від вимог кредиторів і можуть призупинити сплату боргів на деякий час;

---

[294] The official site Office of the Law Revision Councel United States Code, “US Bankruptcy Code“ , available at: https://uscode.house.gov/browse/prelim@title11&edition=prelim

[295] The official site Bundesministerium der Justiz “Insolvenzordnung“, available at: https://www.gesetze-im-internet.de/inso/

[296] The official site OECD iLibrary, “Fiscal Federalism 2022 “, available at: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bce2e3e4-en/index.html?itemId=/content/component/bce2e3e4-en

6. збереження активів: процедура банкрутства може допомогти муніципалітетам зберегти свої важливі активи, такі як інфраструктура або майно, шляхом перегляду умов боргових зобов'язань;

- фінансове оновлення: після процедури банкрутства муніципалітет може продовжити діяльність з покращеними фінансовими умовами та планами для забезпечення боргової стійкості у майбутньому;

- процес медіації: полягає у досягненні угоди між муніципалітетом та його кредиторами без судового розгляду.

Кількість банкрутств муніципалітетів в країнах ОЕСР значно зросла після світової фінансової кризи 2008 року, найбільша кількість банкрутств була зареєстрована в США, Греції та Італії. Так, протягом 2013-2022 років в США зареєстровано 39 банкрутств муніципалітетів[297], що є важливим показником фінансової нестабільності та економічних труднощів у деяких муніципалітетах країни.

В Україні дефолт за борговими зобов'язаннями у 1998 році оголосило місто Одеса, яка здійснила випуск облігацій у 1997 році на суму 61 млн грн. Дана позика була короткостроковою з терміном випуску облігацій на один рік. Цікавим фактом є те, що 70% тримачів облігацій були нерезиденти України (кіпрські компанії). Більша частина кредиторів погодилась на реструктуризацію місцевого боргу, для погашення якої місто Одеса здійснила дві банківські позики. Менша частина кредиторів не погодившись на пропозицію реструктуризації боргу, звернулись до суду з метою примусового стягнення основної суми боргу, а також виплати процентів за облігаціями (дохідність за якими була визначена на рівні 50% річних) з врахуванням інфляції в доларовому еквіваленті за офіційним курсом Національного банку України. Процес виплати боргових зобов'язань тривав до 2004 року. Дана ситуація з дефолтом міста Одеса демонструє, що в Україні відсутня правова база, яка б регламентувала процес проведення реструктуризації боргових

[297]The official siteNuveen Company, "Municipal bankruptcy: a primer on Chapter 9", available at:https://www.nuveen.com/en-us/insights/municipal-bond-investing/municipal-bankruptcy-a-primer-on-chapter-91.

зобов'язань та процедури оголошення дефолту муніципалітетів, а Кодекс України з процедур банкрутства[298] не охоплює ці процеси.

Перенесення місцевого боргу на центральний уряд передбачає надання фінансової підтримки органу місцевого самоврядування за програмами викупу місцевих боргових зобов'язань на рівні держави, або компенсацію нею частини витрат на їх погашення.

Так, з метою подолання наслідків фінансової кризи в США у 2009 році прийнято закон про відновлення та стимулювання економіки «American Recovery and Reinvestment Act[299]» в якому передбачається надання допомоги муніципалітетам, які зазнали фінансових труднощів та мають проблеми з забезпеченням боргової стійкості своїх бюджетів. Однією з частин цього закону була програма "Build America Bonds" (Бонди для будівництва Америки), яка надавала муніципалітетам можливість випускати облігації з низькими процентними ставками, з відшкодованням частини витрат по обслуговуванні боргу за ними урядом США.

Уряд Угорщини у 2012 році прийняв рішення звільнити більшість муніципалітетів та повітів від майже всіх їхніх сукупних боргів. Ця ініціатива була частиною широкого плану стабілізації економіки країни та боротьби з наслідками фінансової кризи[300]. Ця ініціатива допомогла зменшити фінансовий тиск на муніципалітети в Угорщині та сприяло стабілізації місцевих фінансів. Проте, ця ініціатива призвела до централізації деяких основних державних послуг, таких як державна освіта та соціальні послуги. Центральний уряд взяв на себе контроль над цими секторами, зменшивши вплив муніципалітетів у цих сферах. Таким чином, муніципалітети втратили частину своєї автономії.

В Україні у 2015 році з метою зменшення боргового навантаження на бюджет Київської міської ради, уряд перевів частину боргу за місцевими зовнішніми запозиченнями до державного боргу шляхом додаткового випуску і розміщення

---

[298] Кодекс України з процедур банкрутства: Закон України 18.10.2018 № 2597-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text

[299] The official site Authenticated US Government information, American Recovery and Reinvestment, available at: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf

[300] McVEY, H. (2018), Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty, available at: https://rm.coe.int/coping-with-the-debt-burden-local-authorities-in-financial-difficulty/16808d3dc6

облігацій зовнішніх державних позик України та додаткового випуску і розміщення державних деривативів[301].

В деяких країнах відбулось створення державою або об'єднанням органів місцевого самоврядування нових спеціалізованих фондів, фінансових установ та агентств, або розширення повноважень чинних, діяльність яких спрямована на надання допомоги органам місцевої влади, які мали значні боргові проблеми (табл. 4.8).

Дані інституції є важливими посередниками особливо для органів місцевого самоврядування з низьким рівнем доходу, оскільки мають на меті забезпечити муніципалітети доступом до надійного та доступного фінансування. Здійснення запозичень через даних посередників дозволяє зменшити витрати на боргове фінансування, оскільки вони можуть отримувати нижчі процентні ставки. Окрім цього, дані установи забезпечують стабільність та надійність фінансових інструментів, які вони використовують, шляхом оцінки ризиків та розробки стратегії управління ризиками. Вони здійснюють: моніторинг використання залучених коштів, підготовку та надання звітності інвесторам та органам, що регулюють боргову політику; забезпечення фінансової стабільності та боргової стійкості органів місцевого самоврядування та впливають на зменшення залежності від інших джерел фінансування, таких як державні субвенції.

Для забезпечення кредитування органів місцевого самоврядування, деякі країни заснували спеціальні фонди, які фінансуються внесками учасниками фонду, а також центральним урядом. Таке об'єднання ресурсів може дозволити розділити боргове навантаження та збільшити контроль при реалізації боргової політики.

Таблиця 4.8. Спеціалізовані установи, що діють на ринку місцевих запозичень в деяких країнах

Країна	Спеціалізована установа
Нова Зеландія	Local Government Funding Agency (LGFA)[302]

[301] Деякі питання вчинення у 2015 році правочину щодо переведення місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2005 та 2011 роках, до державного боргу : Постанова Кабінету міністрів України від 18.22.2015 №1040 URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/365062___492391

[302] Офіційний сайт Агентства фінансування уряду Нової Зеландії. URL: https://www.lgfa.co.nz/

Країна	Спеціалізована установа
Австралія	Municipal Finance Corporation (MuniFinCorp)[303]
США	Municipal Bond Bank Agency[304], Maine Municipal Bond Bank[305]
Нідерланди	Bank of Nederlands[306]
Данія	KommuneKredit[307]
Швеція	Komuninvest[308]
Норвегія	Kommunalbanken[309]
Фінляндія	Municipality Financeplc[310]

Федеральна резервна система США (Federal Reserve) у 2020 році створила Муніципальний Ліквідний Фонд (MLF)[311], щоб вирішити кризу ліквідності на муніципальних ринках, яка призвела до стрімкого зростання відсоткових ставок на муніципальні цінні папери. Федеральна резервна система визначила Муніципальний Ліквідний Фонд, як джерело екстреної фінансової підтримки штатів та місцевих урядів, щоб забезпечити їм доступ до кредитів для управління затримками та втратами доходів під час пандемії COVID-19. Даний фонд створений терміном на один рік, протягом якого вдалось стабілізувати муніципальні кредитні ринки та повернути вартість облігацій до рівня пандемії. Протягом року MLF уповноважено купувати короткострокові облігації штатів та муніципалітетів на суму до 500 мільярдів доларів. Основними завданнями фонду визначено: фінансування муніципалітетів для зменшення впливу тиску на грошові потоки, пов'язаного з затримками податкових надходжень; зменшення впливу скорочення доходів через зниження економічної

[303] Офіційний сайт Муніципальної фінансової корпорації. URL: https:// www.munifinance.com/

[304] Офіційний сайт Агентства банк муніципальних облігацій. URL: https://hcr.ny.gov/municipal-bond-bank-agency-mbba

[305] Офіційний сайт Банку муніципальних облігацій штату Мен. URL: https://www.mmbb.com/

[306] Офіційний сайт Центрального банку Нідерландів. URL: https://www.dnb.nl/statistieken/dashboards/

[307] Офіційний сайт Датської кредитної установи спеціального призначення URL: https://kommunekredit.com

[308] Офіційний сайт Кредитного агентства Швеції URL: https://kommuninvest.se/uppdrag/

[309] Офіційний сайт фінансової компанії Норвегії Kommunalbanken URL: https://www.kbn.com/om-oss/selskapsinformasjon/

[310] Офіційний сайт Кредитної установи ФінляндіїURL: https://www.munifin.fi/about-us/

[311] Офіційний сайт Федеральної резервної системи США. URL: https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/muni.htm

активності та компенсування збільшення витрат, пов'язаних із боротьбою з пандемією; допомога муніципалітетів здійснити виплату боргу за наявними зобов'язаннями.

Уряд Португалії у 2014 році створив Фонд фінансової підтримки[312], що вплинуло на фінансову дисципліну муніципалітетів-учасників фонду та дозволило зменшити рівень їх заборгованості. Кошти даного фонду було структуровано, як спеціальний механізм, направлений на розробку, узгодження та реалізацію боргової політики в частині реструктуризації боргу для органів місцевого самоврядування, що перебувають у скрутному становищі. Існування такого фонду, як єдиного джерела підтримки муніципалітетів, вплинуло на підвищення їх кредитного рейтингу та мінімізувало боргове навантаження на бюджет центрального уряду.

Створення Автономного фонду ліквідності[313] (кредитна лінія) в Іспанії у 2012 році мало значний вплив на фінансову стійкість муніципалітетів. Цей фонд надавав можливість державі позичати гроші муніципалітетам під низькі процентні ставки, що допомагало їм уникати боргових проблем на фінансовому ринку. Головною вимогою для отримання кредитів від фонду було регулярне звітування муніципалітетів про фінансову діяльність та утримання дефіциту бюджету на рівні не більше 1,5%. Цей контроль сприяв покращенню фінансового управління муніципалітетів та зменшенню ризику надмірної заборгованості. Таким чином, створення фонду сприяло зниженню боргового навантаження на муніципальні бюджети та покращенню їхньої фінансової стабільності.

Ще одним вагомим заходом забезпечення стабільності фінансового стану органів місцевого самоврядування та їх боргової стійкості є страхування і перестрахування запозичень. Страхування муніципальних облігаційних і безоблігаційних позик може бути здійснене за допомогою страхування від: неплатоспроможності, кредитних ризиків, зміни валютних курсів. Ці інструменти дозволяють зменшити ризики, пов'язані зі зміною фінансової ситуації муніципалітету, в результаті чого забезпечується фінансова стабільність та зберігається кредитний рейтинг. Перестрахування

---

[312] Офіційний сайт Фонду фінансової підтримки Португалії URL: https://www.munifin.fi/about-us/https://www.fundodeapoiomunicipal.gov.pt/o-fam

[313] Офіційний сайт Автономного фонду ліквідності уряду Іспанії URL: https://www.newtral.es/fondo-liquidez-autonomico/20230803/

муніципальних запозичень дозволяє муніципалітетам зменшити ризики, пов'язані зі збільшенням витрат направлених на погашення запозичень. Перестрахування полягає в тому, що муніципалітет може передати частину свого ризику страхувальникам, які своєю чергою передають його перестраховикам.

У 2021 році в США діяли федеральні програми страхування муніципальних запозичень[314], такі як програма страхування від дефолту муніципальних облігацій, яка діє під егідою Федерального управління житлових і міських справ. У Європейському союзі страхування та перестрахування муніципальних запозичень зазвичай здійснюється через Європейський банк реконструкції та розвитку та інші міжнародні фінансові організації, такі як Європейський інвестиційний банк, Європейський фонд регіонального розвитку та інші. У Японії дані операції здійснюється через державні органи та фінансові установи, такі як Японський банк реконструкції та розвитку, Японська агенція розвитку та Японський корпоративний банк. Страхування та перестрахування муніципальних запозичень в Австралії здійснюється переважно через ринок міжбанківських кредитів та за допомогою державних програм, таких як Australian Government Guarantee Scheme for Large Deposits and Wholesale Funding[315], яка була введена у 2008 і направлена на забезпечення стабільності фінансової системи країни та підтримку доступу муніципалітетів до кредитування.

Таким чином, боргова стійкість є ключовим елементом успішної боргової політики органів місцевого самоврядування, оскільки вона сприяє підтримці довіри інвесторів, забезпечує можливість залучення фінансових ресурсів на вигідних умовах та сприяє стабільному економічному розвитку місцевих громад.

Реструктуризація боргових зобов'язань та оголошенням дефолту є важливими механізмами для забезпечення боргової стійкості органів місцевого самоврядування у разі фінансових труднощів. У країнах ОЕСР ці процедури мають чітко визначені правила та законодавчу базу, що дозволяє ефективно керувати борговими зобов'язаннями органів місцевого самоврядування та

[314]Municipal security collateral eligibility requirements (2024). Federal Home Loan Bank of Dallas, available at: https://www.fhlb.com/getmedia/01016f9f-2149-4126-b735-840ec3e9c5ed/Municipal-Security-Collateral-Eligibility-Requirements.pdf

[315]Офіційний сайт Уряду Австралії. URL: https://www.guaranteescheme.gov.au/

зберігати їхню фінансову стійкість. Однак в Україні відсутня відповідна правова база для проведення реструктуризації боргових зобов'язань та процедур оголошення дефолту територіальних громад. Тому важливим є: розробити та ухвалити відповідний законодавчий акт, який би регламентував процедури реструктуризації боргових зобов'язань та процедури оголошення дефолту територіальних громад; забезпечити внесення в Кодекс України з процедур банкрутства відповідних положень, що стосуються механізмів реструктуризації боргових зобов'язань; створити механізми для моніторингу та контролю за виконанням реструктуризації боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування та забезпечити відкритість та прозорість у процесі прийняття рішень.

Програми та ініціативи, спрямовані на забезпечення боргової стійкості органів місцевого самоврядування, впроваджувались в різних країнах залежно від їхньої специфіки та економічного контексту. В Україні не зважаючи на ч.4. ст.74 Бюджетного кодексу України, де зазначено, що держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим, обласних рад і територіальних громад, уряд здійснив перекладання боргових зобов’язань Київської міської ради на державний борг. Тому необхідним є: впровадження ефективних механізмів реструктуризації боргів та програм допомоги для територіальних громад в Україні; враховування можливих наслідків таких заходів на їх автономію; забезпечення прозорості та відкритості у процесі прийняття рішень щодо реструктуризації боргів територіальних громад в Україні.

В Україні необхідно розглянути можливість створення спеціалізованих фондів та фінансових установ, які б надавали допомогу територіальним громадам з борговими проблемами. Ці інституції допомагали б зменшити боргове навантаження на місцеві бюджети та забезпечували доступ до боргового фінансування на кращих умовах, що сприяло б покращенню фінансової стійкості громад.

Важливим є врахування світового досвіду щодо можливості впровадження програм страхування та перестрахування запозичень територіальних громад. Ці інструменти допоможуть зменшити ризики, пов'язані з фінансовим станом територіальних громад, і забезпечать стабільність їхнього бюджету. Перестрахування запозичень може бути важливим механізмом для передачі ризиків та

зменшення фінансового навантаження на бюджети громад. Успішний досвід таких програм в інших країнах свідчить про їхню ефективність у забезпеченні фінансової стійкості громад.

4.4. Боргова політика територіальних громад в контексті забезпечення економічного зростання в умовах економічної нестабільності

Економічна нестабільність, спричинена викликами, такими як пандемія Covid-19 та військовою агресією посилила актуальність боргової політики для територіальних громад в Україні. Унаслідок значних втрат інфраструктури та людського капіталу, а також обмежених ресурсів місцевих бюджетів, територіальні громади стикаються з потребою у фінансуванні заходів з відновлення, реконструкції та підтримки економічного зростання. За даними оцінок Світового банку, Уряду України, Європейського Союзу та ООН на кінець 2023 року збитки від військової агресії склали 152 млрд дол. США., а загальні витрати на реконструкцію та відновлення в Україні протягом наступного десятиліття становитимуть 486 млрд доларів (452,8 млрд євро)[316]. При цьому ресурсів місцевих бюджетів для фінансування цих потреб є недостатньо і в цьому контексті боргова політика може сприяти мобілізації додаткових фінансових ресурсів для підтримки економічного розвитку громад, забезпечення фінансової стійкості та виконання стратегічних завдань на місцевому рівні.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку територіальних громад, однак дане фінансування має незначний обсяг у загальній структурі. За період 2018-2023 років частка запозичень у фінансуванні бюджетів розвитку територіальних громад мала значні коливання. У 2018 році вона становила 5,7%, але у 2019 році зросла до 9%, досягнувши найбільшого значення 12,2% у 2021 році, однак в період 2022-2023 років значно скоротилась.

[316] World Bank; Government of Ukraine; European Union; United Nations. 2024. Ukraine - Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3), February 2022 – December 2023. Washington, DC: World Bank. http://hdl.handle.net/10986/41082

Аналіз даних за 2018 - 2023 роки свідчить про змінну структуру місцевих запозичень (рис. 4.5).

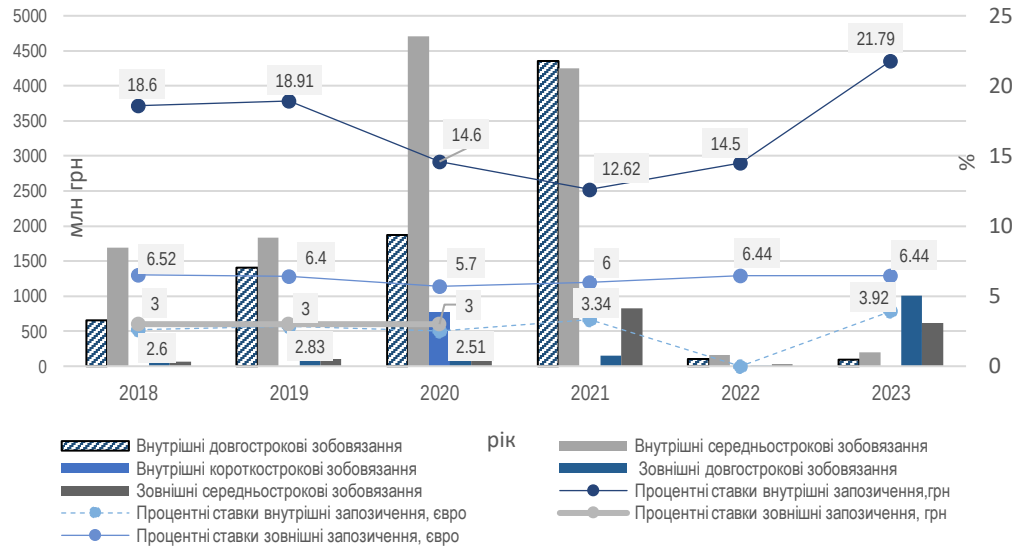


Рис. 4.5. Структура місцевих запозичень за терміном і вартістю

Джерело: складено за[317],[318]

У період з 2018 до 2021 року частка внутрішніх запозичень була високою, перевищуючи 87% і досягла найбільшого значення у 2021 році, однак протягом 2022 – 2023 років вона скоротилась у зв'язку з посиленням вимог банківських установ до органів місцевого самоврядування та обмеженням видання нових кредитів для них, що пов'язано з невизначеністю майбутніх доходів громад, зростанням ризику неповернення боргових зобов'язань та збільшенням частки викупу ОВДП. Однак у 2023 році частка зовнішніх джерел значно зросла, досягнувши 84,6%, що є найбільшим показником за весь період.

Впродовж 2018-2023 рр. внутрішні довго- і середньострокові місцеві запозичення користуються більшою популярністю досягнувши піка у 2020-2021 рр. (4703,7 млн грн середньострокові та 4354,9 млн грн довгострокові). Однак структура боргового фінансування змінилась з внутрішніх запозичень на зовнішні у 2022-

[317] Офіційний вебпортал Міністерства фінансів України: Open budget. URL: https://openbudget.gov.ua/

[318] Місцевий борг та місцевий гарантований борг. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg

2023 рр., де найбільшу частку складають зовнішні довгострокові запозичення. Місцеві запозичення протягом аналізованого періоду здійснювались як в національній валюті, так і в євро та доларах США.

Вартість місцевих запозичень в національній валюті базувалась на фіксованих та плаваючих відсоткових ставках, які мали тенденцію до зниження пов'язану зі зниженням облікової ставки НБУ протягом 2019-2021 рр. Впродовж 2022–2023 рр. з метою захисту місцевих бюджетів від надмірного зростання боргового навантаження у договорах з плаваючою відсотковою ставкою було встановлено граничну межу вартості таких позик. Це є важливим інструментом захисту від надмірного зростання процентних витрат і сприяло забезпеченню боргової стійкості бюджету громад. Відсоткові ставки у гривні найбільшого значення досягли у 2023 р. (21,79%), коли їх вартість почала визначатись на основі індексу ставок за депозитами UIRD+3M.

Внутрішні запозичення в євро протягом 2018-2023 рр. коливались від 2,51% до 3,92%. Особливістю умов кредитних угод на внутрішньому ринку позикового капіталу в євро є процентна ставка EURIBOR 6M+маржа.

Зовнішні запозичення в гривні здійснювались у 2018 – 2020 рр. і були менш дороговартісними з відсотковою ставкою 3%. Запозичення отримані з зовнішніх джерел фінансування в євро коливались в межах 5,7% - 6,52%. В середньому відсоткові ставки зовнішніх запозичень визначались на основі процентних ставок Euribor за міжбанківськими кредитами, які надаються в Єврозоні, розмір яких визначався виходячи з терміну 6 місяців.

Згідно з реєстром Міністерства фінансів України[319], протягом 2018-2023 рр. територіальні громади здійснили 93 внутрішніх запозичень у 7 позикодавців, з яких 6 банків (або 12,7% з 63 що діє в Україні), зокрема три державні (АТ «Укрексімбанк», ПАТ АБ Укргазбанк, АТ «Ощадбанк») та 3 комерційні (АТ «Таскомбанк», АТ «Альфа-Банк», ПАТ «Банк Восток»). Також позикодавцем у 2018 – 2023 роках виступило Міністерства фінансів України, як посередник між Європейським інвестиційним банком та позичальниками в рамках фінансування двох проєктів «Міський громадський транспорт України».

[319] Там само.

Рис. 4.6. Структура місцевих запозичень за типом кредитора
Джерело: складено за[320]

В рамках підтримки територіальних громад, які знаходяться на тимчасово окупованій території у 2023 р. АТ «Державний експортно-імпортний банк України» змінив умови кредитування для Мелітопольської міської ради по двох кредитних договорах на загальну суму 130 млн грн знизивши плаваючі відсоткові ставки на фіксовану 0,01%, що є значним чинником забезпечення боргової стійкості даної громади після її деокупації.

Основними зовнішніми кредиторами територіальних громад протягом 2018-2023 років були: Європейський Банк Реконструкції та Розвитку (ЄБРР) – 3 проєкти, Європейський Інвестиційний Банк – 1 проєкт, Міжнародна фінансова корпорація "IFC" – 2 проєкти, Банк Північної екологічної фінансової корпорації (НЕФКО) – 57 проєктів (Дод. А). Загальна сума залучених зовнішніх запозичень отриманих територіальними громадами від міжнародних фінансових установ протягом 2018-2023 років склала 3605 млн грн (в розрізі валют: 607,3 млн грн та 253,5 млн євро). Найбільшу кількість (90% від усіх укладених зовнішніх кредитних угод) у наданні зовнішніх запозичень здійснила НЕФКО. Однак у зв'язку з ризиками невиконання проєктів,

[320] Там само.

у 2022 році НЕФКО прийняла рішення про скасування 16 позик, наданих протягом 2019-2021 рр. на суму 181920,8 тис. грн та 21106,0 тис. євро.

Важливим чинником підтримання органів місцевого самоврядування у період війни є допомога від міжнародних партнерів. Так у 202–2023 рр. від Європейського банку реконструкції та розвитку відповідно до проєкту екстреної підтримки ліквідності існуючих клієнтів ЄБРР - щодо пом'якшення впливу війни проти України в рамках «Програми забезпечення стійкості» дві територіальні громади отримали кредити відновлення: Львівська МТГ отримала 1 транш позики на суму 593,2 млн грн і Дніпровська МТГ 996,9 млн грн[321].

Місцеві органи влади активно використовували розміщення облігацій місцевих позик (ОМП). Впродовж 2018-2021 рр. емітентами ОМП були 5 обласних центрів (Івано-Франківська, Запорізька, Київська, Львівська та Харківська), які здійснили випуск 21 серії облігацій з різним терміном погашення на загальну суму 5810 млн грн. У 2022 та 2023 рр. територіальні громади не здійснювали емісію ОМП. Частка обсягу торгів ОМП на біржовому ринку[322] відносно мала, найбільшого значення вона мала у 2020 р. і склала 3,85 млн грн, що становить 1,15% від загального обсягу біржових контрактів, в наступних роках вона значно зменшилася.

Основними покупцями ОМП були банки-андерайтери, зокрема три державні банки (АТ «Укрексімбанк», ПАТ АБ Укргазбанк, АТ «Ощадбанк») та 1 комерційний (АТ «Альфа-Банк»). В більшості випадків відсоткова ставка розміщення ОМП коливалась в межах 17,5-18%, виключенням є розміщення боргових цінних паперів з плаваючою відсотковою ставкою, яка прив’язується до облікової ставки НБУ з певним коефіцієнтом та додатковими умовами. Також Київська міська рада розмістила облігації серій I та J терміном 3 і 5 місяців під 11% річних, загальна сума яких становить 770 млн грн. Обсяг запозичень Харківської та Київської міських рад 3870 млн грн. складає більш ніж половина від загального обсягу облігаційних запозичень протягом 2018-2021 рр.

---

[321] Про погодження обсягу та умов здійснення місцевого запозичення Дніпровською міською радою у 2023 році : Наказ Міністерства фінансів України від 22.05.2023 №266 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0266201-23#Text

[322] Аналітичні дані щодо розвитку фондового ринку. Національна Комісія з Цінних Паперів та Фондового Ринку. URL: https://www.nssmc.gov.ua/news/insights/

Надання місцевих гарантій за позиками комунальних підприємств, що працюють на території громади, є важливим елементом боргової політики, оскільки це допомагає забезпечити фінансову підтримку та розвиток таких підприємств. Протягом 2018-2023 рр. 27 територіальних громад надали місцеві гарантії на 32 зовнішні та 28 внутрішні позики комунальних підприємств на суму в розрізі валют: 920,2 млн євро та 23 млн дол. США. Внутрішнім кредитором виступило Міністерство фінансів України, а зовнішні запозичення залучено від ЄБРР, Фонду чистих технологій, Міжнародної фінансової корпорації та НЕФКО. Через зростання ризиків викликаних військовою агресією, територіальні громади у 2022-2023 рр. значно скоротили кількість гарантій за позиками комунальних підприємств. Це свідчить про обережний підхід до фінансових зобов'язань в умовах війни та обмежену можливість залучення зовнішніх кредитів для фінансування комунальних підприємств.

В процесі здійснення запозичень та нагромадження боргових зобов'язань територіальними громадами, виникають ризики, які можуть негативно вплинути на їх боргову стійкість. Згідно з чинним законодавством в Україні визначеними є такі ризики: бюджетний ризик; валютний ризик; відсотковий ризик; ризик ліквідності; ризик рефінансування; ризик, пов'язаний з управлінням боргом[323]. Для оцінки боргових ризиків територіальних громад можна використати «теплову матрицю» боргової стійкості розроблену МВФ[324]. Теплова матриця дозволяє візуалізувати та аналізувати різні типи ризиків, з якими стикаються громади шляхом їх поділу за кольоровою шкалою: зелений колір означає низький рівень ризику; жовтий сигналізує про помірний ризик; червоний вказує на високий рівень ризику, що вимагає негайної уваги.

[323] Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : Постанова Кабінету міністрів України від 1.08.2012 №815 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text

[324] Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/index.htm

Таблиця 4.9. «Теплова матриця» боргової стійкості територіальних громад, 2023 р.

	Вінницька ТГ	Запорізька ТГ	Львівська ТГ	Одеська ТГ	Сумська ТГ
Бюджетний ризик, %	2,46	-6,38	0,52	-0,64	-14,72
Валютний ризик, %	-	-	33,9	-	3
Відсотковий ризик, %	93,2	53	21	-	97
Ризик ліквідності, %	0,004	2,3	2,2	1,1	0,06
Ризик граничної заборгованості, %	9,8	23	87,76	23,8	17,48

Джерело: розраховано за[325], [326], [327], [328], [329]

Виникнення бюджетного ризику пов'язане з виконанням або невиконанням дохідної частини бюджету. Більшість територіальних громад у 2023 році мають значні відхилення між плановими та фактичними бюджетними надходженнями. Найбільш стабільними територіальними громадами у виконанні запланованих доходів є Вінницька та Львівська територіальні громади.

Валютний ризик виникає, коли місцеві бюджети залучають запозичення в іноземній валюті, а коливання валютного курсу можуть суттєво вплинути на вартість боргу. Варто зауважити, що не всі зовнішні боргові зобов'язання здійснюються в іноземній валюті, але й в національній. Так, у 2023 р. Львівська територіальна громада мала боргові зобов'язання у розмірі 15 млн євро, що склало 33,9% від загального обсягу боргу громади. Сумська територіальна громада мала незначний обсяг зовнішнього боргу перед НЕФКО, який складає 3% від загального боргу.

Відсотковий ризик виникає, коли зміна процентних ставок впливає на вартість обслуговування боргу місцевого бюджету. Це

[325] Офіційний сайт Вінницької міської територіальної громади. URL: https://2021.vmr.gov.ua/Branches/Lists/Finances/ShowContent.aspx?ID=94

[326] Офіційний сайт Запорізької міської територіальної громади. URL: http://gorfin.zp.ua/?page_id=25653

[327] Офіційний сайт Львівської міської територіальної громади. URL: https://city-adm.lviv.ua/public-information/search?searchword=%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B3&search_cat=1

[328] Офіційний сайт Одеської міської територіальної громади. URL: https://omr.gov.ua/ua/open-city/budget/programma-upravleniya-gorodskim-dolgom/

[329] Офіційний сайт Сумської міської територіальної громади. URL: https://smr.gov.ua/uk/dokumenti/miskij-byudzhet/448-prohramy-upravlinnia-mistsevym-borhom-sumskoi-miskoi-terytorialnoi-hromady.html

особливо актуально для боргових зобов'язань із плаваючою ставкою, яка формується на основі облікової ставки НБУ та фіксованої складової. В Україні протягом 2020-2023 років облікова ставка НБУ коливалася від 6% до 25% річних. Підвищення облікової ставки призводить до автоматичного зростання процентних виплат за такими запозиченнями, що значно збільшує витрати на їх обслуговування. Однак, у багатьох угодах про місцеві запозичення з плаваючою відсотковою ставкою передбачено встановлення граничної межі відсоткової ставки. Впродовж 2023 р. в структурі місцевого боргу територіальних громад мали місце запозичення з плаваючою ставкою. Найвищий відсотковий ризик мали Сумська (97%), Вінницька (93,2%) та Запорізька (53%) територіальні громади, що вказує на високу залежність від зміни відсоткових ставок.

Ризик ліквідності безпосередньо пов'язаний зі здатністю місцевого бюджету своєчасно покривати свої зобов'язання, зокрема витрати на обслуговування боргу, які не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду місцевого бюджету. Рівень ризику в усіх територіальних громадах залишається значно нижчим за граничні 10%, що свідчить про ефективне управління борговими зобов’язаннями.

Ризик граничної заборгованості безпосередньо пов'язані з законодавчим обмеженням щодо максимального рівня боргу, який не може перевищувати 200 відсотків середньорічного обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету, які надійшли за три попередні бюджетні періоди, що передують прийняттю рішення про здійснення місцевого запозичення та/або надання місцевої гарантії. У 2023 році граничний рівень заборгованості громад свідчить про різні стратегії управління боргом, де деякі громади суттєво знижують своє боргове фінансування, тоді як інші зберігають його на стабільно високому рівні.

Кредитний рейтинг територіальної громади тісно пов'язаний з її борговою стійкістю, оскільки він показує спроможність виконувати свої боргові зобов’язання і надає всебічну оцінку фінансового стану громади, допомагаючи кредиторам приймати обґрунтовані рішення щодо її кредитування.

В Україні кредитна оцінка здійснюється як міжнародними кредитними агентствами за їхніми методиками, так і українськими кредитними агентствами, які проводять коротко та довгострокову

рейтингову оцінку згідно з Національною шкалою[330]. Станом на кінець 2023 р. кредитні рейтинги територіальних громад проводились двома українськими агенціями – Кредит Рейтинг, IBI-Rating, а також міжнародною агенцією Fitch Ratings. Оцінювання здійснювалось за міжнародною та національною шкалами, з додатковими прогнозами щодо можливих змін (табл. 4.10).

Таблиця 4.10. Кредитні рейтинги територіальних громад (позичальника), 2023 р.

Територіальна громада	Кредитний рейтинг за шкалою агенції Fitch Ratings		Кредитний рейтинг за національною шкалою		Прогноз
	довгостроковий рейтинг дефолту в іноземній валюті	довгостроковий рейтинг дефолту в національній валюті	Рейтингове агенство Кредит Рейтинг	Рейтингове агенство IBI-Rating	
Вінницька	-	-	uaAA-	uaA+	у розвитку
Запорізька	CC	CCC-	uaAA-	-	негативний
Одеса	CC	CCC-	uaAA-	призупинений	у розвитку
Львів	CC	CCC-	-	-	-
Сумська	-	-		uaA-	негативний

Джерело: складено за[331],[332],[333]

За шкалою оцінки визначеною міжнародною агенцією Fitch Ratings, Запорізька, Львівська, Одеська територіальні громади мають довгостроковий рейтинг дефолту в іноземній валюті «CC» та довгостроковий рейтинг дефолту в національній валюті «CCC», що свідчить про можливість дефолту або високу можливість настання дефолту.

Вітчизняні агенції мають більш оптимістичні прогнози кредитних рейтингів територіальних громад. Вінницька громада має високий рейтинг uaAA- від Кредит Рейтинг та uaA+ від IBI-Rating з прогнозом «у розвитку», що свідчить про стабільну фінансову позицію та потенціал для подальшого розвитку. Запорізька територіальна

[330] Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80#Text

[331] Офіційний сайт рейтингового агентства Fitch Ratings. URL: https://www.fitchratings.com/

[332] Офіційний сайт рейтингового агентства Кредит Рейтинг. URL: https://www.credit-rating.ua/ua/ratings/#results

[333] Офіційний сайт рейтингового агентства IBI-Rating. URL: https://ibi.com.ua/UK/ratings-list/

громада має рейтинг uaAA- з прогнозом «негативний», що вказує на потенційні фінансові труднощі. Одеська територіальна громада має призупинений рейтинг uaAA- від IBI-Rating з прогнозом «у розвитку», що може вказувати на певні невизначеності або перегляд умов.

Методологія оцінки показників боргової стійкості територіальних громад в Україні згідно Бюджетного кодексу включає два показники: загальний обсяг місцевого та гарантованого боргу (ст. 18 п. 3) та показник обслуговування боргу(ст. 74 п. 5)[334]. Для забезпечення ефективного фінансового управління та стабільності територіальних громад, недостатньо орієнтуватися лише на граничний рівень боргу. Необхідно застосувати комплексний підхід із врахуванням додаткових показників, що дозволить отримати всебічну оцінку боргової стійкості територіальної громади (табл. 4.11).

Таблиця 4.11. Показники для оцінки боргової стійкості територіальної громади

Показник	Алгоритм розрахунку та значення	Характеристика
Показник боргового навантаження (Бн)	$Б_н = \frac{\sum Б}{Д_{заг.ф}} * 100\%$ $Б_н$ - показник боргового навантаження; $\sum Б$ - загальний обсяг боргу територіальної громади; $Д_{заг.ф}$ - доходи територіальної громади.	Відображає баланс між борговими зобов'язаннями громади та її можливостями їх покривати за рахунок своїх доходів
Показник обслуговування боргу (Бобсл)	$Б_{обсл} = \frac{П_{обсл}}{В_{заг.ф}} * 100\%$ $Б_{обсл}$ - показник обслуговування боргу; $П_{обсл}$ - платежів з обслуговування боргу; $В_{заг.ф}$ - видатки загального фонду місцевого бюджету.	дозволяє оцінити рівень ризику та спроможність громади обслуговувати свої боргові зобов'язання
Показник покриття боргових зобов'язань (Бпокр)	$Б_{покр} = \frac{Б_{обсл}}{Д_{заг.ф}} * 100\%$ Бпокр - показник покриття боргових зобов'язань; Бобсл- видатки на обслуговування $Д_{заг.ф}$ - доходи територіальної громади	Відображає спроможність громади обслуговувати свої боргові зобов'язання за допомогою доходів
Показник боргової залежності від зовнішніх боргових зобов'язань ($Б_{збз}$)	$Б_{збз} = \frac{Б_{зовн}}{Б} * 100\%$ $Б_{збз}$ - показник боргової залежності від зовнішніх боргових зобов'язань; $Б_{зовн}$ – обсяг зовнішніх боргових зобов'язань; Б –борг територіальної громади.	відображає ступінь залежності територіальної громади від зовнішніх запозичень та зовнішнього боргу

[334] Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 № 2456-VI URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

Показник	Алгоритм розрахунку та значення	Характеристика
Показник погашення боргу (Бпог)	$\text{Бпог} = \frac{\text{Б}_{\text{пог}}}{\text{Бпоч}} * 100\%$ Бпог - показник погашення місцевого боргу; Бпог – обсяг погашеного боргу за період; Бпоч - борг на початок періоду	Визначає здатність громади погашати свої боргові зобов'язання та виявляє потенційні ризики неплатоспроможності
Показник боргу комунальних підприємств, яким надана місцева гарантія (Бмг)	$\text{Б}_{\text{мг}} = \frac{\text{В}_{\text{мг}}}{\text{Б}}$ Бмг - борг комунальних підприємств, яким надана місцева гарантія; $\text{В}_{\text{мг}}$ - виплати по місцевих гарантіях; Б – борг територіальної громади	Оцінює рівень ризику, який бере на себе громада, забезпечуючи зобов'язання комунальних підприємств

Застосовуючи показники табл. 4.11 та аналізуючи статистичні дані територіальних громад, які зазнали різного ступеня впливу військової агресії, проведено аналіз їх боргової стійкості (табл. 4.12). Враховано різноманітні фінансові показники, що дозволило оцінити здатність громад обслуговувати боргові зобов'язання в умовах нестабільності.

Таблиця 4.12. Динаміка показників оцінки боргової стійкості територіальних громад України

Рік	Вінницька ТГ	Запорізька ТГ	Львівська ТГ	Одеська ТГ	Сумська ТГ
Показник боргового навантаження (Бн), %					
2020	41,1	-	-	-	2,2
2021	23,9	55,2	70,2	179	1,6
2022	1,8	23,2	91,3	62,8	1,5
2023	9,8	23	87,7	23,8	17,4
Показник обслуговування боргу (Бобсл), %					
2020	0,9	-	-	-	0,003
2021	0,4	3,2	2,3	4,7	0,5
2022	0,1	2,3	2,8	4,3	0,01
2023	0,004	2,3	2,2	1,1	0,06
Показник покриття боргових зобов'язань (Бпокр), %					
2020	0,6	-	-	-	0,003
2021	0,3	2,7	1,9	3,2	0,043
2022	0,9	3,0	1,9	3,1	0,01
2023	0,003	2	1,7	-	0,05
Показник боргової залежності від зовнішніх боргових зобов'язань ($\text{Б}_{\text{збз}}$), %					
2020	1,6	-	-	-	100
2021	7,1	-	30,5	-	100
2022	9,7	-	20,0	-	100
2023	6,8	-	34	-	2,9
Показник погашення боргу (Бпог), %					
2020	-	-	24,6	-	4,6
2021	50,2	0,6	26,8	28,6	28,5

Рік	Вінницька ТГ	Запорізька ТГ	Львівська ТГ	Одеська ТГ	Сумська ТГ
2022	68,7	29,2	28,7	66,8	36,4
2023	9,6	24	18,6	100	57,1

Джерело: складено за[335][336][337][338][339]

У період 2020-2023 рр. була значна варіативність у рівнях боргового навантаження серед громад. Одеська територіальна громада зменшила борг зі 179% у 2021 р. до 23,8% у 2023-му, тоді як Львівська громада збільшила борг у 2022 р. до 91,3%, а у 2023 р. зменшила його до рівня 87,7%. У Запорізькій територіальній громаді борг стабілізувався на рівні 23% у 2023 р. після піку в 55,2% у 2021-му. Вінницька та Сумська територіальні громади підтримують найнижчий рівень боргу, досягнувши 9,8% та 17,4% відповідно у 2023 р.

Усі громади зберігають рівень витрат на обслуговування боргу нижче граничних 10%, що свідчить про ефективне управління місцевим боргом. Вінницька територіальна громада демонструє постійне зниження ризику, досягаючи майже нульового рівня у 2023 р. Запорізька та Львівська громади зберігають помірний рівень ризику. Одеська територіальна громада у 2023 р. суттєво знизила свої показники, шляхом дострокового погашення основного боргу у сумі 992,6 млн грн, що дозволило їй зекономити бюджетні кошти на обслуговування місцевого боргу протягом року у сумі 100 млн грн. Сумська територіальна громада має найнижчий рівень ризику протягом усіх років, що свідчить про мінімальний вплив боргових зобов'язань на її бюджет.

Показник покриття боргових зобов'язань відображає здатність територіальної громади обслуговувати боргові зобов'язання за рахунок доходів громади. Вищі значення даного показника вказують

[335] Офіційний сайт Вінницької міської територіальної громади. URL: https://2021.vmr.gov.ua/Branches/Lists/Finances/ShowContent.aspx?ID=94

[336] Офіційний сайт Запорізької міської територіальної громади. URL: http://gorfin.zp.ua/?page_id=25653

[337] Офіційний сайт Львівської міської територіальної громади. URL: https://city-adm.lviv.ua/public-information/search?searchword=%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B3&search_cat=1

[338] Офіційний сайт Одеської міської територіальної громади. URL: https://omr.gov.ua/ua/open-city/budget/programma-upravleniya-gorodskim-dolgom/

[339] Офіційний сайт Сумської міської територіальної громади. URL: https://smr.gov.ua/uk/dokumenti/miskij-byudzhet/448-prohramy-upravlinnia-mistsevym-borhom-sumskoi-miskoi-terytorialnoi-hromady.html

на більшу фінансову спроможність громади. Львівська та Запорізька громади демонструють високу фінансову спроможність покривати борги без значного тиску на бюджет, тоді як Вінницька та Сумська громади мають нижчі значення, що вказує на підвищений ризик і можливі труднощі з обслуговуванням боргу.

Показник боргової залежності від зовнішніх боргових зобов'язань є важливим фінансовим показником, який вказує на ступінь залежності територіальної громади від зовнішніх запозичень та боргу. Протягом 2020-2023 рр., не всі громади у своїй заборгованості мали зовнішні боргові зобов'язання. Вінницька територіальна громада демонструвала зростання залежності від зовнішніх запозичень до 9,7% у 2022 р. з подальшим зниженням до 6,8% у 2023 р., що може свідчити про обмежене використання зовнішніх джерел залучення позикового капіталу. Львівська територіальна громада мала значні коливання з максимальним значенням показника у 2023 р. на рівні 34%, що демонструє більшу залежність від зовнішніх запозичень. Сумська територіальна громада показала повну залежність від зовнішніх зобов'язань у 2020-2022 рр. (100%) із різким зниженням до 2,9% у 2023 році, що може свідчити про суттєве погашення зовнішніх боргів громади або зменшення потреби в них.

Показник погашення боргу відображає частку боргу, який громада погасила протягом року, і показує, наскільки активно вона зменшує боргові зобов'язання. Високий показник погашення свідчить про активну роботу з місцевим боргом і стабільне зменшення боргового навантаження на місцевий бюджет. Аналіз показника погашення боргу у територіальних громадах за 2020-2023 рр. свідчить про різні тенденції у зменшенні боргових зобов'язань. Одеська територіальна громада досягла повного погашення (100%), також Сумська територіальна громада значно скоротила свій борг, про що свідчить значення показника на рівні 57,1%. Львівська територіальна громада зберігала стабільний, але помірний рівень погашення на рівні 18,6-28,7%, тоді як Запорізька поступово покращувала рівень показника з 0,6% у 2021 р. до 24% у 2023 р. Натомість Вінницька територіальна громада після високих показників погашення у 2021-2022 рр. (50,2% та 68,7%) різко знизила рівень погашення до 9,6% у 2023 р., що може свідчити про зменшення обсягу боргу або зміну пріоритетів у борговій політиці.

Показник боргу комунальних підприємств, яким надана місцева гарантія, є важливим фінансовим показником, який характеризує фінансові відносини між місцевою громадою і комунальними підприємствами, що діють на її території. Гарантований борг, особливо якщо він є значним, може мати декілька потенційних негативних наслідків та ризиків для територіальних громад: фінансовий тиск, зміна кредитного рейтингу, соціальні наслідки. Через відсутність даних щодо гарантованого місцевого боргу проведення аналізу показника боргу комунальних підприємств, яким надана місцева гарантія не можливо провести. Однак територіальні громади повинні враховувати цей показник у своїй борговій політиці, оскільки він відіграє важливу роль в оцінці боргових ризиків та управлінні борговими зобов'язаннями.

Аналіз структури місцевих запозичень наочно показує, як різні підходи для зовнішніх і внутрішніх джерел фінансування впливають на загальну боргову стійкість громад. Різноманітність стратегій у залученні коштів відображається на боргових ризиках і борговій стійкості бюджетів територіальних громад.

Розвиток та використання ринкових інструментів, таких як облігації, є важливим кроком для територіальних громад, що прагнуть диверсифікувати джерела фінансування і зменшити залежність від традиційних кредиторів. Емісія облігацій дозволяє громадам залучати ресурси безпосередньо з ринку, що підвищує прозорість запозичень та сприяє зміцненню іміджу громади на фінансовому ринку, показуючи її боргову стійкість і надійність.

В Україні територіальні громади мають один із найнижчих рівнів застосування боргових інструментів у вигляді облігацій. Це зумовлено низкою факторів: складністю процедури випуску, високими адміністративними витратами, конкуренцією з державними борговими облігаціями, високими відсотковими ставками запозичення та браком досвіду використання ринкових інструментів, що одночасно робить цей інструмент менш привабливим.

На даний час на фінансовому ринку розміщуються тільки облігації місцевих позик з загальними зобов'язаннями. Проте слід відзначити, що наявні певні позитивні тенденції в цьому аспекті. У 2021 р. прийнято Закон України «Про ринки капіталу та організовані

товарні ринки», яким врегульовано питання участі територіальних громад в процесі емісії нових видів боргових цінних паперів: «інфраструктурних облігацій» та «зелених облігацій». Цей вид облігацій призначений спеціально для фінансування проєктів розвитку і покращення муніципальної інфраструктури: будівництво або реконструкцію доріг, мостів, водопроводу, каналізації, шкіл, лікарень тощо. А зелені облігації призначені для фінансування проєктів інфраструктури та інших ініціатив, спрямованих на захист довкілля і боротьбу з кліматичними змінами[340].

Поряд з цим для популяризації і збільшення вагомості облігацій місцевої позики, НБУ дозволив включати їх до пулу активів (майна), що забезпечують виконання банками зобов'язань за операціями з рефінансування[341]. Дане рішення вплине на покращення фінансової позиції територіальних громад та забезпечить доступ до додаткових фінансових ресурсів.

Важливим кроком стало підписання Договору про співпрацю між Національним депозитарієм України та Центральним депозитарієм Польщі (KDPW)[342], що спростить транскордонні операції з цінними паперами, включаючи українські місцеві облігації. Дане рішення дозволить територіальним громадам здійснювати розміщення своїх цінних паперів на європейському ринку. Це створює нові можливості для українських емітентів облігацій щодо залучення позикового капіталу та збільшення ліквідності на фінансовому ринку.

Поряд з цим, випуск ОМП зорієнтований виключно на внутрішній фінансовий ринок і в борговому портфелі територіальних громад відсутні єврооблігації, як вид міжнародних боргових цінних паперів. Попри це, потрібно враховувати всі ризики, які несе розміщення ОМП на зовнішньому ринку. Такі випуски здійснювала Київська міська рада у 2005 та 2011 рр., внаслідок чого Кабінет міністрів України у 2015 р.

---

[340] Про схвалення Рекомендацій щодо реалізації або фінансування проєктів екологічного спрямування шляхом емісії зелених облігацій : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23.02.2022 р. № 175-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D1%80#Text

[341] Про включення емітованих міськими радами облігацій внутрішніх місцевих позик до пулу активів (майна), що забезпечують виконання банками зобов'язань за операціями з рефінансування : Рішення Правління НБУ від 23.02.2021 р. № 68-рш URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr068500-21#Text

[342] Договір про співпрацю між Національним депозитарієм України та Центральним депозитарієм Польщі. Національний депозитарій України. URL: URL: https://www.nssmc.gov.ua/news/insights/

був змушений перевести частину місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями в обсязі 351064,8 тис. дол. США до державного боргу шляхом додаткового випуску і розміщення ОЗДП України[343]. Тобто замість реструктуризації боргових зобов'язань Київської міської ради, уряд порушив п. 3 ст.7 і п.4 ст.74 Бюджетного кодексу України де зазначено, що держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями територіальних громад[334].

Реструктуризація боргових зобов'язань і механізми оголошення дефолту є ключовими інструментами підтримки боргової стійкості місцевих органів влади у випадку фінансових труднощів. У країнах ОЕСР ці процедури чітко врегульовані законом, що дозволяє ефективно управляти боргами органів місцевого самоврядування. Однак в Україні відсутня відповідна правова база для проведення реструктуризації боргових зобов'язань та процедур оголошення дефолту територіальних громад. Тому важливим є: розробити та ухвалити відповідний законодавчий акт, який би регламентував процедури реструктуризації боргових зобов'язань та процедури оголошення дефолту територіальних громад; забезпечити внесення в Кодекс України з процедур банкрутства[344] відповідних положень, що стосуються механізмів реструктуризації боргових зобов'язань; створити механізми для моніторингу та контролю за виконанням реструктуризації боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування та забезпечити відкритість та прозорість у процесі прийняття рішень.

Для підвищення боргової стійкості територіальних громад можна впровадити такі заходи: страхування місцевих облігацій, здійснення спільних запозичень та створення спеціалізованої установи для підтримки цих процесів.

Страхування місцевих облігацій — це фінансовий механізм, за якого спеціалізована страхова компанія або фінансова установа надає гарантію щодо виплати боргових зобов'язань за облігаціями,

---

[343] Деякі питання вчинення у 2015 році правочину щодо переведення місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2005 та 2011 роках, до державного боргу : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2015 р. № 1040 URL: https://ips.ligazakon.net/document/KP151040?an=2

[344] Кодекс України з процедур банкрутства від 21.06.2024 № 2597-VIII URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text

емітованими місцевими органами влади. Даний механізм використовується для мінімізації негативних наслідків, які можуть виникнути при розміщенні облігацій місцевої позики на фінансовому ринку та неефективному управлінні місцевим боргом. Страхування облігацій допомагає у зниженні витрат на обслуговування боргу, що сприятиме покращенню боргової стійкості територіальних громад.

Ще одним заходом покращення боргової стійкості є застосування спільних запозичень, як форми співпраці між кількома територіальними громадами, яка передбачає залучення позикових коштів для фінансування спільних проєктів.

Основною метою спільних запозичень є отримання більшого обсягу ресурсів, покращення умов кредитування (зниження відсоткових ставок, збільшення строку погашення), що сприятиме покращенню боргової стійкості територіальних громад. На даний час в Україні відсутні правові основи та інші регуляторні механізми для здійснення спільних запозичень між територіальними громадами. Відсутність необхідних правових норм гальмує розвиток такого механізму фінансування, який міг би значно покращити фінансову спроможність територіальних громад та сприяти їх сталому розвитку.

Паралельно з розробкою і впровадженням нормативно-правових основ спільних запозичень важливим є створення спеціалізованих установ на основі міжнародного досвіду. Основна мета діяльності таких установ, полягає в оптимізації доступу органів місцевого самоврядування до фінансових ресурсів для реалізації важливих інфраструктурних та соціальних проєктів.

В умовах децентралізації та розширення повноважень місцевих органів влади створення та діяльність таких спеціалізованих установ сприятиме: об’єднанню муніципалітетів у кредитні пули при здійсненні запозичень; отриманню доступу до більш широкого спектра фінансових інструментів; реалізації довгострокових проєктів; розподілу ризиків між громадами, що робить фінансування більш стійким та захищеним; забезпеченню технічної допомоги при розробці проєктів, підготовці фінансової звітності та управлінні боргом.

Розділ 5. МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

5.1. Реформування система управління публічними інвестиціями місцевого розвитку: європейські орієнтири та виклики

Потреба модернізації вітчизняної системи управління публічними інвестиціями назріла давно. Однак, в умовах повномасштабної військової агресії російської федерації проти України забезпечення ефективного та прозорого розподілу і витрачання власних та залучених фінансових ресурсів стало нагальним.

Війна спричинила масове руйнування та пошкодження інфраструктури, відбудова якої, за оцінками[345], обійдеться Україні в 524 млрд дол. США (станом на 1 січня 2025 р.). Результатом тривалої воєнної агресії проти України стало значне погіршенням фінансової спроможності державного і місцевих бюджетів, а також, що позитивно, налагодження тривалої і системної зовнішньої фінансової підтримки України. До такої підтримки залучені як іноземні уряди та наднаціональні структури, так і міжнародні фінансові інституції, а її ключовою умовою є ефективне і прозоре використання реципієнтом залучених коштів.

Для Української економіки характерна наявність великої кількості потоків капітальних інвестицій з різним рівнем розроблення нормативно-правових рамок управління (табл. 5.1), неузгодженістю та несистемністю впливу на розвиток територій. Такі умови не сприяють прозорості та ефективності управління публічними інвестиціями. Адже різна складність правил і процедур залучення ресурсів забезпечують ініціаторам проєктів можливість маневрувати

[345] UKRAINE. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4). February 2022 – December 2024. February 2025, the World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022025114040022/pdf/P1801741ca39ec0d81b5371ff73a675a0a8.pdf

для полегшення доступу до них, що є поприщем для розвитку корупційних процесів. Наприклад, проєкти в галузі дорожнього господарства можуть проходити відбір в межах різних потоків – як проєкти Державного дорожнього фонду, як державні інвестиційні проєкти; аналогічно проєкти в сфері охорони навколишнього природного середовища тощо. Кошти з держбюджету на розвиток регіонів та громад також можуть надходити через різні потоки публічних інвестицій, щодо яких сформовані різні правила управління процесом (зокрема, більшість субвенцій не мають чітко сформованого алгоритму відбору та управління проєктами).

Таблиця 5.1. Система управління потоками капітальних інвестицій в Україні, станом на 2021 р.

Відомство, що здійснює нагляд	**Джерело капітальних інвестицій**	**Нормативно-правова основа управління капітальними інвестиціями на етапах**		
		Оцінка та експертиза	**Відбір проєктів**	**Моніторинг**
Міністерство економіки України	*Державні інвестиційні проєкти*	Постанова КМУ № 571 від 22.07.2015 р. Наказ Міністерства економіки України № 1865 від 22.12.2017 р.	Постанова КМУ № 571 від 22.07.2015 р.	Постанова КМУ № 571 від 22.07.2015 Наказ Мінекономіки України № 1785 від 22.12.2017 р. Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
	Державно-приватне партнерство	Закон України «Про концесію» № 155 від 3.10.2019 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404 від 1.07.2010 р. Методичні рекомендації щодо державно-приватного партнерства	Закон України «Про концесію» № 155 від 3.10.2019 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404 від 1.07.2010 р. Оголошення про конкурс з ППП Методичні рекомендації щодо ППП	Закон України «Про концесію» № 155 від 3.10.2019 Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404 від 1.07.2010 Методичні рекомендації щодо ППП Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
Державне агентство	*Державній дорожній фонд (капітальні вкладення)*	Правил не встановлено	Наказ Мінрозвитку України та Мінфін України №	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.

Відомство, що здійснює нагляд	Джерело капітальних інвестицій	Нормативно-правова основа управління капітальними інвестиціями на етапах		
		Оцінка та експертиза	Відбір проєктів	Моніторинг
автомобільних доріг України			573/1019 від 21.09.2012	
	Державний дорожній фонд (субвенція)	Правил не встановлено	Правила на рівні областей	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	*Природо-охоронні заходи*	Правил не встановлено	Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 194 від 12.06.2015 р.	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
	Державний фонд розвитку водного господарства	Правил не встановлено	Правил не встановлено	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
Міністерство розвитку громад та територій	*Державний фонд регіонального розвитку*	Постанова КМУ № 196 від 18.03.2015 р.	Постанова КМУ № 196 від 18.03.2015 р.	Постанова КМУ № 196 від 18.03.2015 Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
Міністерство фінансів України	*Фінансування та кредитні кошти МФО через державний бюджет*	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р.	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р.	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
	Кредитні кошти МФО під державні гарантії	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р.	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р.	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
	Субвенція на соцеконом розвиток територій	Правил не встановлено	Правил не встановлено	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
Галузеві міністерства	*Інші субвенції на здійснення капітальних вкладень*	Правил не встановлено	Правил не встановлено	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
Галузеві міністерства, Міністерство	*Внутрішні кредитні кошти під державні гарантії*	Наказ Міністерства економіки України	Постанова КМУ № 835 від 13.11.2013 р.	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007

Відомство, що здійснює нагляд	Джерело капітальних інвестицій	Нормативно-правова основа управління капітальними інвестиціями на етапах		
		Оцінка та експертиза	Відбір проєктів	Моніторинг
фінансів України		№ 724 від 19.06.2012 Наказ Міністерства економіки України № 1279 від 13.11.2012 р. Постанова КМУ № 701 від 9.06.2011 Наказ Міністерства економіки України № 243 від 13.03.2013 Постанова КМУ № 131 від 23.02.2011		
Галузеві міністерства, Міністерство економіки України, Міжвідомча комісія	*Інфраструктурні облігації*	Постанова КМУ № 1245 від 17.11.2021 р. Наказ Міністерства економіки України № 724 від 19.06.2012 Наказ Міністерства економіки України № 243 від 13.03.2013	Постанова КМУ № 1245 від 17.11.2021 р.	Постанова КМУ № 1245 від 17.11.2021 р. Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
Галузеві міністерства, Міністерство фінансів України	*Власні кошти державних підприємств*	Правил не встановлено	Правил не встановлено	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007

Джерело: складено за[346]

Як результат, 62,4% інвестицій державного бюджету та 71,1% інвестицій у регіональний розвиток у 2021 році здійснювалися поза

[346] Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf

формальною процедурою відбору (тобто без урахування норм Бюджетного кодексу України та Постанови Кабміну № 571 від 22 липня 2015 р. про відбір проєктів міжвідомчою комісією) (рис. 5.1).

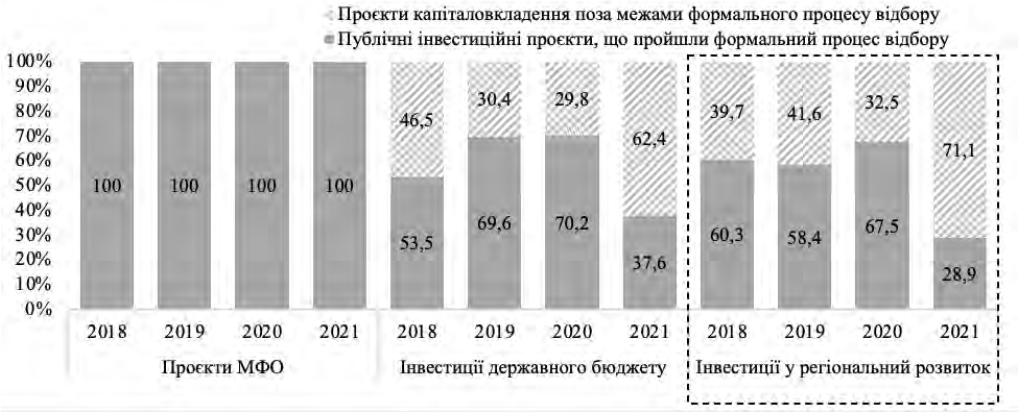


Рис. 5.1. Публічні інвестиції в Україні в розрізі процедур відбору, 2018-2021 рр., %

Джерело: складено за[347]

Міжнародні інституції (зокрема, МВФ та Світовий Банк) неодноразово проводили оцінювання й аналіз розвитку вітчизняної системи управління публічними інвестиціями, на основі якого аргументували потребу її реформування. На сучасному етапі основними стимулами активізації реформи в нашій країні є фінансова залежність від зовнішніх донорів та євроінтеграційний курс держави. Така специфіка накладає на державу численні обмеження і водночас формує зобов'язання з наближення системи управління публічними інвестиціями до європейських норм, стандартів і процедур. У цьому контексті особливої актуальності набуває аналіз існуючих моделей і практик управління публічними інвестиціями в країнах Європейського Союзу, що слугують орієнтиром для подальшого реформування в Україні.

Реформування управління публічними інвестиціями в країнах ЄС триває з 2010 р. На сучасному етапі такі процеси відбуваються у

[347] Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf

понад десяти країнах ЄС: Естонії, Литві, Польщі, Румунії, Греції, Італії, Франції, Іспанії, Ірландії та ін.

Попри тривалий період модернізації системи, згідно з оцінками МВФ, ЄС втрачає близько 1/5 фінансового ресурсу, що вкладено у вигляді публічних інвестицій в розвиток інфраструктури, через недостатню ефективність процедур[348]. Це пов'язано з тим, що системи управління публічними інвестиціями в країнах-членах ЄС суттєво різняться (через різні підходи до формування і функціонування національних інститутів, організації взаємодії між рівнями управління, специфіку процедур тощо) і перебувають на різних стадіях реформування. Проте, концепція і загальний алгоритм управління публічними інвестиціями є ідентичними.

Алгоритм управління публічними інвестиціями в країнах ЄС містить п'ять основних елементів.

1. Довгострокове стратегічне інвестиційне планування – передбачає розроблення і прийняття планового документа національного масштабу, забезпечення ефективної і повної координації цього документа з секторальними, регіональними та локальними стратегіями розвитку. Стратегічне планування лежить в основі оцінки і відбору проєктів, тому під час цього етапу відбувається перевірка проєктів на відповідність цілям стратегії розвитку та наявність у плані заходів з її реалізації. Подвійний зв'язок між елементами «Оцінка / відбір» та «Стратегічне планування» вказує на адаптивний підхід до стратегічного планування, коли шляхом зворотного підходу – чи стратегічні пріоритети відповідають постійно змінним умовам і практичним аспектам реалізації проєктів? – відбувається звірка результатів стратегічного планування та їх коригування / адаптація до відповідних умов. Більшість країн-членів ЄС мають розвинене стратегічне планування, однак, ієрархічні зв'язки та сфери впливу документів державного планування, зв'язок із системою бюджетування сильно різняться[349].

[348] Baum A., Mogues T., and Verdier G. Getting the Most from Public Investment. Chapter 1 in Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment, edited by Schwartz G., Fouad M., Hansen T., and Verdier G, International Monetary Fund, Washington, DC. 2020. URL: https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/09/WELL-SPENT-How-Strong-Infrastructure-Governance-Can-End-Waste-in-Public-Investment.pdf

[349] Manescu C. B. The Planning of Public Investments in EU Member States: Long-Term Strategy, Selection & Budgeting. Discussion Paper 213, December 2024. URL: https://economy-

2. Оцінка та відбір проєктів – стандартизовані процедури оцінки і відбору проєктів є широко поширеними у ЄС, однак, цей етап управління публічними інвестиціями має свої особливості в країнах-членах. В цілому він може включати декілька стадій: попередню оцінку (розгляд концепції: перевірка обґрунтування проєкту, його відповідності стратегічним цілям, розгляд альтернатив тощо); аналіз техніко-економічного обґрунтування, що містить технічні та економічні виміри проєкту; незалежні огляди проєктів; відбір на основі результатів проведених оцінок та рекомендацій. Найменш поширеними в країнах є незалежні додаткові перевірки. Цей інструмент застосовують в управлінні публічними інвестиціями у Великій Британії, Франції, Ірландії та Нідерландах. Ключовими критеріями для позитивної оцінки проєктів в більшості країн ЄС є доступність і співвідношення позицій «вартість реалізації - якість».

3. Середньострокове бюджетування є одним з ключових чинників в системі управління публічними інвестиціями, який забезпечує зміцнення зв'язку між стратегічними документами та щорічними бюджетними рішеннями і багаторічними планами реалізації інвестиційних проєктів. Поширеними інструментами в межах середньострокового бюджетного планування в країнах ЄС є напрацювання документів, що містять орієнтовні обсяги капітальних видатків на наступні бюджетні періоди (forward capital estimates), в той час як багаторічні зобов'язання (multi-annual commitment appropriations) трапляються рідко.

4. Впровадження та моніторинг є важливим етапом в процесі управління публічними інвестиціями. Реалізація цього етапу ґрунтується на планах виконання проєктів, що інтегровані з системою бюджетного планування. Процес впровадження супроводжується постійним моніторингом, який забезпечують органи, що відповідальні за бюджетні асигнування. У країнах ЄС поширеним є проведення моніторингу на центральному рівні управління з використанням єдиних електронних систем. Важливо, що у випадку, коли розвиток і реалізація проєктів відбувається всупереч плановим показникам, переважно відбувається їх коригування, а припинення проєкту як

finance.ec.europa.eu/document/download/77b1baec-3023-4361-96d6-cf0b0e2ba0f6_en?filename=dp213_en

рішення у системі управління публічними інвестиціями зустрічається дуже рідко.

5. Післяпроєктний аналіз передбачає формування звітності про завершення проєктів і проведення комплексних ретроспективних оцінок процесу. Ретроспективні оцінки є поширеною практикою в країнах ЄС, і вони зазвичай охоплюють лише окремі підгрупи проєктів, тобто є вузькоорієнтованими. Натомість поширення повноцінних реєстрів публічних інвестиційних проєктів обмежене окремими секторами економіки – переважно такими як транспорт або енергетика.

Незважаючи на єдиний алгоритм формування і дії системи управління публічними інвестиціями, підходи до його реалізації на практиці в країнах ЄС суттєво різняться. Зокрема, в Рамковій програмі економічного врядування ЄС, що прийнята у 2024 р., взято курс на досягнення повного узгодження публічного інвестування та середньострокового бюджетування, що свідчить про незавершеність процесу[350]. Промовистим свідченням різниці підходів та, навіть, недостатньої ефективності процедур є системні відмінності в управлінні проєктами, співфінансування яких відбувається зі структурних фондів ЄС, та тих, які в складі фінансового ресурсу для реалізації не мають цього джерела коштів (рис. 5.2). Значні відмінності у процедурах управління характерні для Польщі, Чехії, Хорватії та Естонії, для більшості країн-членів притаманні деякі відмінності на окремих етапах процесу, лише в небагатьох з аналізованих (Словенії, Швеції, Нідерландів, Ірландії, Угорщини та Фінляндії) немає суттєвої різниці в алгоритмах процедур управління публічними інвестиціями.

Як правило, управління проєктами, що співфінансуються зі структурних фондів ЄС, відбувається за значно суворішими і чітко визначеними правилами, для них характерні: 1) вищий рівень координації процесу з чіткими алгоритмами планування, впровадження, моніторингу і післяпроєктного аналізу; 2) більш ефективна система бюджетного планування – на основі семирічних угод про партнерство, що узгоджені Європейською Комісією, – в той

[350] Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1263

час як на національному рівні планування публічних інвестицій часто здійснюється на щорічній основі; 3) чіткі процедури оцінки і відбору проєктів; наявність екологічних критеріїв відбору як обов'язкової складової; 4) більша імовірність успішного завершення проєкту.

Рис. 5.2. Наявність системних відмінностей в процедурах управління публічними інвестиціями в ЄС, співфінансування яких відбувається зі структурних фондів ЄС, та такими, які в структурі фінансування не мають такого джерела коштів, 2022 р.
Джерело: складено на основі[351]

Проєкти, які реалізуються без залучення фінансування зі структурних фондів ЄС, «проходять» спрощені процедури управління. Відмінності, які спостерігаємо, зумовлені різною готовністю національних урядів впроваджувати цілісні системи управління публічними інвестиціями з деталізованими алгоритмами відбору і реалізації проєктів, що обов'язково супроводжуватиметься

[351] Manescu C. B. Overview of public investment management practices in the EU. The 10th Concept International Symposium on Project Governance. 18-20 September 2024. URL: https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1358848676/Overview+of+public+investment+management+practices+in+the+EU%E2%80%8B.pdf/4b09f3d1-d19a-3b72-a315-413484ec21f8?t=1727256543344

бюрократизацією процесу та утрудненням доступу до фінансових ресурсів для суб'єктів, що подають та реалізують проєкти.

Хоча основними стимулами активізації реформи управління публічними інвестиціями в нашій країні на сучасному етапі є фінансова залежність від зовнішніх донорів та євроінтеграційний курс держави, що «накладає» численні обмеження і зобов'язання, процес удосконалення системи розпочався у 2015 р., з початком реформ децентралізації, коли було прийнято низку законодавчих і нормативно-правових актів щодо процедур оцінки і відбору, моніторингу і коригування інвестиційних проєктів (табл. 5.2). Це значною мірою посприяло покращенню ефективності системи управління публічними інвестиціями в Україні до порівнюваних країн у світі (країн, що розвиваються), однак, Україна все ще суттєво відстає за багатьма аспектами процесу управління (рис. 5.3).

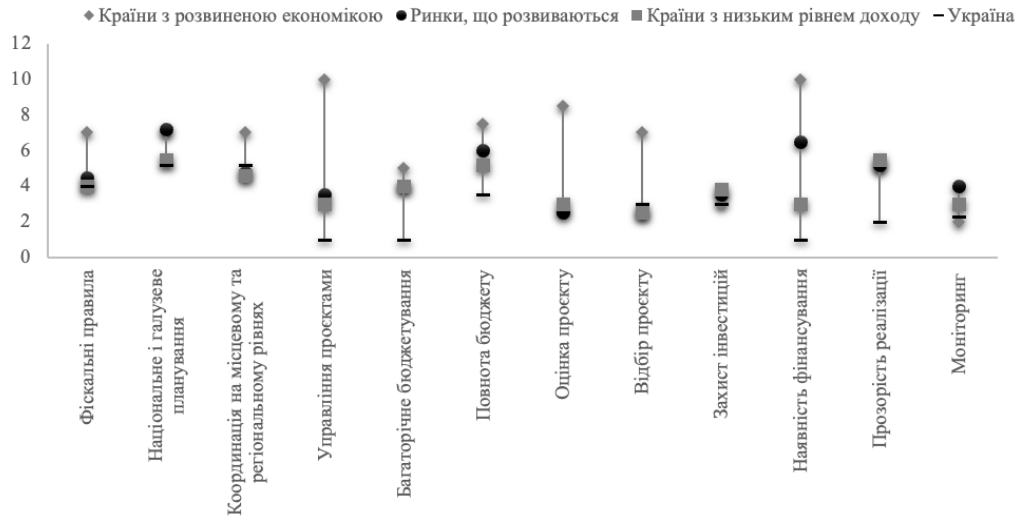


Рис. 5.3. Порівняння рейтингу інституцій управління публічними інвестиціями України та груп країн світу, 2016 р.
Джерело: складено за[352]

Новий етап реформування системи розпочався у 2023 році і значною мірою ґрунтується на результатах діагностичного

[352] Public Investment Management Assessment – Reviev and Update. International Monetary Fund Washington, D.C. May 2018. URL: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/pp042518public-investment-management-assessment.pdf

оцінювання[353], що проведене Світовим Банком у співпраці з Міністерством економіки України у 2021-2022 роках, а також звіті МВФ з результатами оцінки управління публічними інвестиціями в Україні[354].

Серед ключових висновків експертів Світового Банку та МВФ – *визнання системи управління публічними інвестиціями однією з найслабших ланок управління публічними фінансами в Україні*. Її неефективність має багато практичних наслідків, серед яких варто акцентувати на двох ключових.

По-перше, постійному збільшенні кількості незавершених / припинених проєктів, що є результатом перевищення вартості портфеля поточних публічних інвестиційних проєктів над фінансовою спроможністю державного та місцевих бюджетів. Зокрема, у 2021 році орієнтовний обсяг потреб у фінансуванні публічних інвестиційних проєктів становив 79,2 млрд грн, а видатки, передбачені у бюджеті на їх виконання, коливалися в межах 4 млрд грн, тобто лише 5,1% від затребуваної суми.

По-друге, завищення вартості будівництва в Україні до рівня ЄС та США попри значно меншу вартість робочої сили, що веде до нераціонального витрачання фінансових ресурсів[355] Така тенденція є результатом відсутності дієвої системи оцінювання, відбору та моніторингу реалізації інвестиційних проєктів, що дає змогу забезпечити «ручний» розподіл фінансових ресурсів, часто, на корупційних засадах, що й забезпечує підвищення вартості реалізації.

Слабкими сторонами системи управління публічними інвестиціями, відповідно до діагностичного дослідження Світового Банку, є:

---

[353] Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf

[354] Ukraine. Public Investment Management Assessment. IMF Country Report № 19/356. 2016. URL: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/1UKREA2019008.pdf

[355] Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf

1) фрагментарність та неузгодженість процедур управління публічними інвестиціями, відсутність термінологічної чіткості у визначенні ключових понять;

2) недостатня інтегрованість систем стратегічного планування та управління публічними інвестиціями на державному, регіональному та місцевому рівнях;

3) слабкий зв'язок між плануванням публічних інвестицій та бюджетним процесом, що унеможливлює достатнє ресурсне забезпечення реалізації пріоритетних проєктів соціально-економічного розвитку;

4) відсутність цілісних уніфікованих процедур на всіх етапах інвестиційного циклу – від підготовки, оцінки і пріоритезації до відбору, реалізації, моніторингу та контролю проєктів публічного інвестування;

5) недостатня інституційна спроможність органів влади та органів місцевого самоврядування забезпечити виконання функцій в межах управління публічними інвестиціями;

6) низький рівень управління публічними активами та відсутність повної інформаційної бази (зокрема, реєстрових даних), необхідної для стратегічного й операційного планування публічних інвестицій.

У грудні 2023 року Кабінет Міністрів України схвалив Дорожню карту реформування управління публічними інвестиціями[356] (далі – Дорожня карта) як рамковий документ реформи, в основі якого – рекомендації Світового Банку, МВФ, європейські практики та акцент на специфіці повоєнної відбудови. У документі наведено концепцію реформування системи управління публічними інвестиціями (рис. 5.4), в тому числі акцентовано на таких ключових аспектах:

1) запропоновано запровадження єдиної термінології з метою уніфікації підходів для здійснення інвестицій, розмежування інвестицій та інших видів капітальних видатків (ремонтних робіт, невеликих закупівель обладнання в межах операційної діяльності тощо);

[356] Дорожня карта реформування системи управління публічними інвестиціями. Міністерство фінансів України, , 22 грудня 2023. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%8F_%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%D0%A3%D0%9F%D0%86.pdf

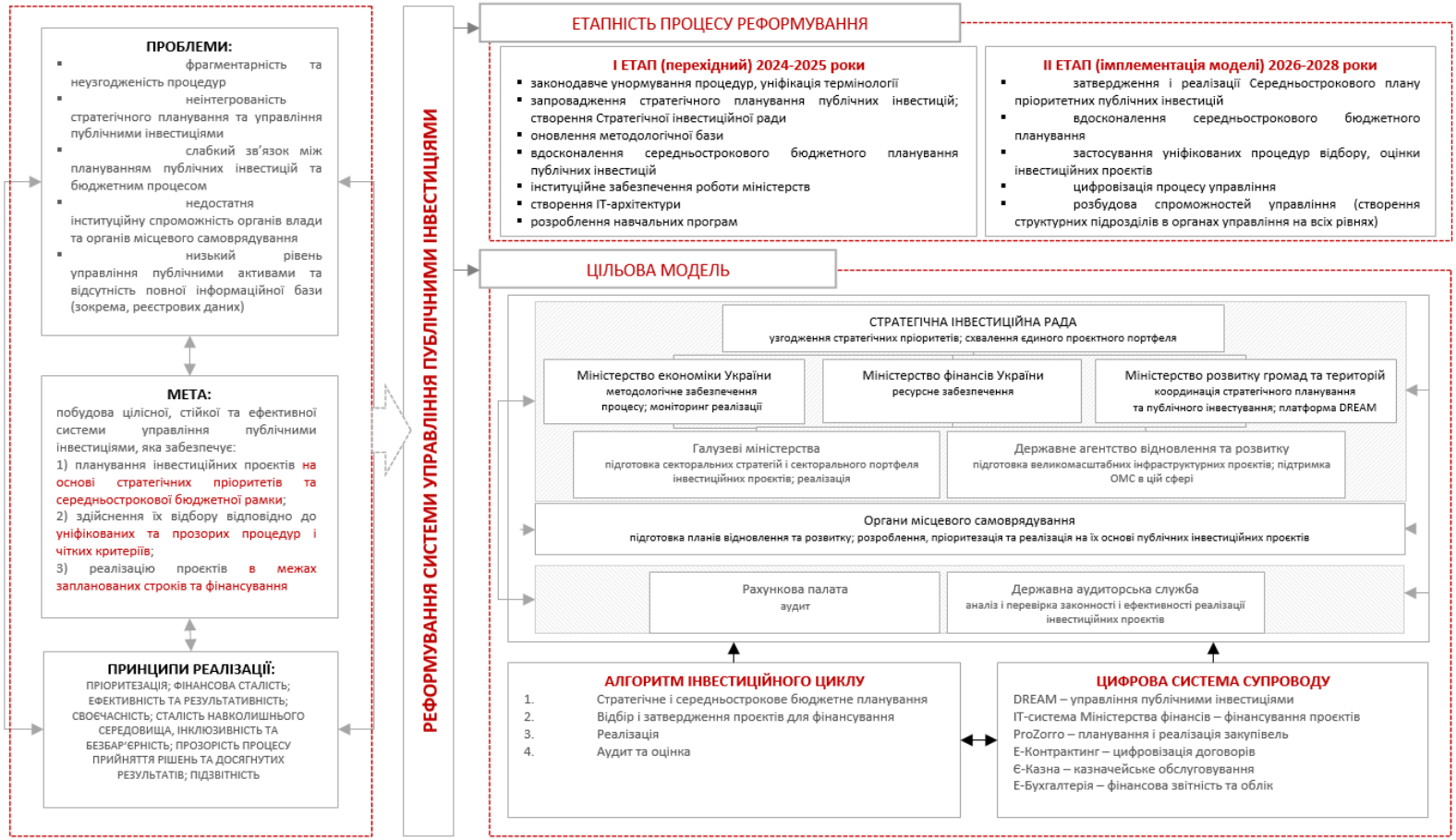


Рис. 5.4. Концептуальна схема реформування системи управління публічними інвестиціями в Україні

2) визначено основних учасників системи та розподіл ролей між ними;

3) наведено алгоритм інвестиційного процесу:

- стратегічне і середньострокове бюджетне планування як обов'язкова умова прийняття рішення про здійснення публічних інвестицій:

а) удосконалення національної системи стратегічного планування: довгостроковий документ національного розвитку (містить стратегічні цілі за сферами політики і показники їх досягнення та макрофінансову рамку на певний період) → секторальні стратегії + Державна стратегія регіонального розвитку (основа для стратегічних планувальних документів регіонів і громад) → регіональні стратегії → стратегії розвитку територіальних громад);

б) поєднання стратегічних пріоритетів та фінансових ресурсів на середньострокову перспективу: на національному рівні забезпечуватиметься в межах Бюджетної декларації, на місцевому рівні – середньострокового прогнозу місцевого бюджету;

в) розроблення і подання концепцій (профілів) публічних інвестиційних проєктів → їх розгляд і пріоритезація міністерствами економіки, фінансів та розвитку громад і територій (відповідно до функцій кожного і стратегічних пріоритетів) →

розроблення публічних інвестиційних проєктів на основі відібраних концепцій → формування портфелю проєктів → формування (з урахуванням граничних видатків) та схвалення Стратегічною інвестиційною радою Середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій, його затвердження разом з Бюджетною декларацією;

- відбір та затвердження публічних інвестиційних проєктів для фінансування згідно з чітко визначеним алгоритмом:

а) розроблення і подання ініціаторами проєктних пропозицій для концепцій (профілів) публічних інвестицій, що відібрані до Середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій;

б) оцінка поданих інвестиційних проєктів: проєкти вартістю понад 300 млн грн оцінюються Міністерством економіки України; решта проєктів – галузевими міністерствами;

в) допущення проєктів з позитивною оцінкою до щорічного відбору Міжвідомчою комісією, до складу якої входять представники міністерств ключових учасників процесу, і їх відбір для отримання державного фінансування;

- реалізація публічних інвестиційних проєктів на основі комплексних планів, що розроблені відповідальними виконавцями, їх постійний супровід і моніторинг стану виконання міністерствами (відповідно до функцій кожного) з широкою інтеграцією у процес інструментів цифровізації;

- аудит та оцінка реалізації Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою з метою підвищення ефективності та результативності здійснення бюджетних видатків;

4) обґрунтовано доцільність запровадження аналогічного алгоритму управління публічними інвестиціями, фінансування яких забезпечено з місцевого бюджету або у вигляді місцевих гарантій (передбачена цифровізація процесу (внесення проєктів до системи DREAM), розвиток інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (зокрема, створення окремих підрозділів з управління публічними інвестиціями), поєднання стратегічного, бюджетного та інвестиційного аспектів управління);

5) запропоновано створення єдиної цифрової системи супроводу процесу управління публічними інвестиціями (див. рис. 5.4);

6) визначено напрями посилення інституційної спроможності управління публічними інвестиціями:

- оновлення методологічної бази для усіх етапів інвестиційного циклу та всіх учасників процесу;

- створення нових і посилення існуючих підрозділів управління публічними інвестиціями в органах центральної влади та органах місцевого самоврядування;

- створення центрів експертизи управління публічними інвестиціями та розроблення механізмів залучення зовнішньої експертизи.

Хоча Дорожня карта як рамковий документ реформи містить доволі детальний алгоритм змін, чітке розуміння специфіки процесу, його переваг та ризиків впровадження можливе лише за умови прийняття нормативно-правових документів, які забезпечать: по-перше, повне структурування функцій та обов’язків всіх учасників, по-друге, чітку ідентифікацію типів проєктів, які підпадають під

процедуру; по-третє, прозорі правила відбору проєктів та публічність їх реалізації.

Станом на травень 2025 року нормативно-правова рамка реформи неповна, налічує вісім актів (табл. 5.3) і перебуває в стані формування. Відповідно на сучасному етапі вести мову про ефективність нової моделі, повноту охоплення усіх ланок процесу управління публічними інвестиціями, її сильні та слабкі сторони не доводиться.

Таблиця 5.3. Нормативно-правова база процесу управління публічними інвестиціями, станом на квітень 2025 р.

Назва документу	Короткий зміст
Про утворення Стратегічної інвестиційної ради *Постанова КМУ № 549 від 14 травня 2024 року*	Утворено *Стратегічну інвестиційну раду* Визначено її склад, до якого входять прем'єр-міністр та міністри КМУ Прийнято Положення про Стратегічну інвестиційну раду, де її визначено як тимчасовий консультативно-дорадчий орган КМУ
Про затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024-2028 роки *Розпорядження КМУ № 588-р від 18 червня 2024 року*	Містить детальний *план заходів з реалізації реформи* управління публічними інвестиціями з визначенням строку виконання, відповідальних виконавців, очікуваних результатів та джерел фінансування
Деякі питання підготовки, подання, оцінки та критеріїв пріоритезації концепцій публічних інвестиційних проєктів на 2025 рік *Постанова КМУ № 903 від 9 серпня 2024 року*	Затверджено *Порядок підготовки, подання, оцінки та визначення критеріїв пріоритезації концепцій* публічних інвестиційних проєктів на 2025 рік
Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень *Закон України № 4225-IX від 16 січня 2025 року*	1. Оновлено термінологію: введено поняття «публічні інвестиції», «публічний інвестиційний проєкт», «програма публічних інвестицій» та «єдиний проєктний портфель публічних інвестицій» 2. Внесено зміни до процедури планування та реалізації інвестицій 3. Внесено зміни до порядку функціонування Державного фонду регіонального розвитку та Державного дорожнього фонду 4. Передбачено посилення прозорості та підзвітності під час підготовки і реалізації інвестиційних проєктів 5. Уточнено повноваження Рахункової палати
Деякі питання розподілу публічних інвестицій *Постанова КМУ № 232 від 28 лютого 2025 року*	Передбачено утворення *Міжвідомчої комісії з питань розподілу публічних інвестицій*, визначено її склад та положення про її діяльність

Назва документу	Короткий зміст
	Затверджено *Порядок розподілу коштів державного бюджету на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій* Ключовими критеріями у контексті розподілу публічних інвестицій визначено: пріоритетність, ступінь готовності та наявність джерела фінансового забезпечення Не менше 70% загального обсягу публічних інвестицій спрямовуються на продовження (завершення) розпочатих проєктів Передбачено повторний перегляд проєкту за умови порушення строків його розроблення чи реалізації або підвищення вартості більше як на 10% впродовж бюджетного періоду
Про затвердження Порядку розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави *Постанова № 294 від 28 лютого 2025 року*	Затверджено *Порядок розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави*
Про затвердження примірного Положення про місцеву комісію з питань розподілу публічних інвестицій *Наказ Міністерства фінансів України № 202 від 15 квітня 2025 року*	Затверджено *Положення про місцеву комісію з питань розподілу публічних інвестицій* Комісія є консультативно-дорадчим органом виконавчого органу місцевої ради. Завдання комісії: - розгляд і схвалення консолідованого переліку публічних інвестиційних проєктів програм публічних інвестицій єдиного проєктного портфеля регіону / громади; розподіл інвестицій на плановий і два наступні бюджетні періоди в розрізі джерел і механізмів фінансового забезпечення - здійснює аналіз моніторингу підготовки і реалізації проєктів, подає місцевій ініціативній раді пропозиції і рекомендації щодо коригування чи припинення проєктів
Про затвердження Методики визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій *Наказ Міністерства фінансів України № 131 від 28.02.2025 року*	Затверджено *Методику визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій* Методика обов'язкова для використання ініціаторами проєктів або програм на етапі підготовки проєктів або програм та визначення в передінвестиційних дослідженнях Методикою визначено єдиний підхід до визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій Принципи фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів: каскадування (послідовність розгляду різних джерел фінансування); першочерговість розпочатих / незавершених проєктів; першочерговість пріоритетних проєктів для фінансування з загального фонду державного бюджету; перевага борговому та приватному фінансуванню над залученням коштів з державного та/або місцевого бюджетів; обов'язкове співфінансування з відповідного місцевого

Назва документу	Короткий зміст
	бюджету; аналізу різних варіантів фінансового забезпечення проєктів для пошуку оптимального Важливо: фінансове забезпечення підготовки проєкту за рахунок державного бюджету здійснюється виключно щодо проєктів, включених до єдиного проєктного портфеля публічних інвестицій держави, за рахунок коштів місцевого бюджету – проєктів єдиного проєктного портфеля публічних інвестицій регіону / територіальної громади Послідовність визначення джерела і механізму фінансового забезпечення підготовки проєкту: власні надходження (кошти) ініціатора проєкту → приватне фінансування → програми підготовки проєктів, МТД, боргове фінансування → кошти державного / місцевого бюджету

Джерело: складено на основі законодавчих і нормативно-правових актів України

З другого боку, запровадження нової моделі управління публічними інвестиціями матиме суттєві наслідки для розвитку територіальних громад, регіонів та перерозподілу інвестиційного ресурсу в межах країни. Крім того, як видно з аналізу Дорожньої карти та Плану заходів з її реалізації[357], модель управління публічними інвестиціями, що запроваджується в Україні, в цілому відповідає практиці країн ЄС у цій сфері.

З огляду на цей аспект, маємо можливість проаналізувати сильні і слабкі сторони схожих систем управління публічними інвестиціями, а також виявити відмінності та специфіку умов реалізації моделі на практиці в Україні. Акцентуємо на ключових аспектах.

1. Термінологічна визначеність та підхід до управління публічними інвестиціями

Спільність підходу до управління публічними інвестиціями в ЄС полягає у наявності загальноприйнятого трактування цього поняття та віднесення видатків до цієї категорії. В ЄС публічні інвестиції визначено як витрати сектору публічного управління на придбання основних засобів (матеріальних і нематеріальних активів), які обліковуються як загальна вартість придбаних активів (за вирахуванням вибуття) та приріст вартості невироблених активів (наприклад, землі). До основних засобів належать: житлові та нежитлові будівлі, споруди; машини та обладнання; нематеріальні

[357] Про затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024-2028 роки. Розпорядження КМУ № 588-р від 18 червня 2024 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2024-%D1%80#Text

основні активи (зокрема, продукти інтелектуальної власності, НДДКР, комп'ютерне програмне забезпечення і бази даних); системи озброєння[358]. При цьому, частка нематеріальних основних засобів в структурі публічних інвестицій у ЄС в останні десятиліття постійно зростає – до 15% загального обсягу вкладень, що свідчить про певну зміну структури публічних інвестицій, а, відтак, і перехід на новий етап розвитку держав.

З прийняттям Закону України № 4225-IX від 16 січня 2025 року «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень» в Україні відбулося введення нового поняття «публічні інвестиції». Це вимагає термінологічної визначеності та встановлення ієрархії зв'язків між категоріями «капітальні видатки», «публічні інвестиції» та «інвестиції». Аналізуючи визначення (табл. 5.4), можемо констатувати наявність таких взаємозв'язків: капітальні видатки (одна з фінансових форм реалізації публічних інвестицій) → публічні інвестиції (підкатегорія інвестицій) → інвестиції (загальна категорія).

Таблиця 5.4. Порівняльна таблиця понять «публічні інвестиції», «інвестиції», «капітальні видатки» відповідно до їх нормативно-правового визначення

Показник	Капітальні видатки	Публічні інвестиції	Інвестиції
Визначення / джерело	це видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу, необоротних активів, на капітальні інвестиції, капітальний ремонт; на створення державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу	кошти державного (місцевого) бюджету, у тому числі отримані у вигляді міжнародної технічної допомоги, кошти, залучені під державну (місцеву) гарантію, капітальні інвестиції державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі (крім банків), комунальних унітарних підприємств, установ, організацій, крім тих, які здійснюються за рахунок власних коштів таких підприємств, товариств, установ і організацій,	всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) та/або досягається соціальний та екологічний ефект

[358] European system of accounts - ESA 2010. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269

	Наказ Міністерства фінансів України №333 від 12 березня 2012 року «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету»	що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік, а також виплати за договорами, укладеними в рамках державно-приватного партнерства *Бюджетний Кодекс України. Закон України № 2456-VI від 8 липня 2010 року*	*Закон України «Про інвестиційну діяльність» № 1560-XII від 18 вересня 1991 року*
Суб'єкт інвестування	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства (з часткою власності > 50%)	Приватні особи, юридичні особи, в т.ч. органи державної влади та органи місцевого самоврядування
Джерело фінансового ресурсу	Державний або місцевий бюджет	Державний / місцевий бюджет, міжнародна технічна допомога, державні / місцеві гарантії, кошти державних підприємств	Будь-яке джерело
Мета інвестування	Забезпечення діяльності бюджетних установ, розвиток інфраструктури, оновлення активів	Соціально-економічний ефект, зокрема створення або покращення об'єктів публічного користування	Отримання прибутку або соціального ефекту
Об'єкт інвестування	Створення, придбання, капітальний ремонт, реконструкція основних засобів бюджетних установ	Основні засоби, нематеріальні активи, очікуваний строк користування якими понад рік	Майнові, немайнові права, активи, підприємства, технології
Взаємозв'язок понять між собою	Фінансова форма реалізації частини публічних інвестицій через бюджет	Підкатегорія інвестицій, що фінансуються публічно	Загальна категорія

Джерело: складено на основі законодавчих і нормативно-правових актів України

Як видно, з впровадженням у законодавство України поняття «публічні інвестиції» забезпечено крок до уніфікації підходів до управління інвестиційними проєктами, що є позитивним аспектом. Однак, для результативності потрібне продовження удосконалення нормативно-правової рамки управління такими інвестиціями для

нівелювання «обхідних» шляхів їх впровадження, які поширені в українському законодавстві.

Попри введення нового поняття та запровадження чітко алгоритмізованої процедури управління публічними інвестиціями, аналіз Дорожньої карти дає змогу констатувати, що вона зберігає концептуальне тяжіння до інфраструктурного («твердого») підходу та приділяє недостатньо уваги «м'яким» компонентам як важливій ефектотворній складовій проєктів.

В ЄС проєктний підхід (RBM Results-Based Management) широко інтегрований у реалізацію проєктів із залученням коштів структурних фондів. Якщо орган публічної влади (національний чи регіональний) використовує кошти структурних фондів ЄС, він зобов'язаний діяти в межах проєктного підходу: вибудовувати ефективну логіку втручання із використанням «твердої» та «м'якої» компонент і, на їх основі, формувати цілісні показники результату. Тривале використання такої практики сприяло імплементації проєктного підходу в країнах-членах ЄС. Хоча в цілому на національному рівні він може бути не закріплений формально, його традиційно розглядають як норму «належної практики».

Натомість в Україні поширена практика реалізації саме «твердих» інфраструктурних проєктів, а доступ до структурних фондів ЄС лише відкривається (є перші результати впровадження проєктів із залученням таких ресурсів). Відсутність досвіду «включення» «м'якої» компоненти при формуванні проєктів пов'язана як з наявною традицією управління розвитком територій, так і з недостатнім акцентом на інтеграції RBM-підходу в вітчизняну систему управління інвестиційними проєктами.

Впровадження проєктного підходу в українських реаліях лише розпочинається і є «точковим». Зокрема, на його основі рекомендується формувати документи державного планування для територіальних громад та регіонів[359]. В цьому контексті одразу відбувається втрата зв'язку управління публічними інвестиціями від стратегічного планування як його основи, адже система стратегічного планування орієнтована на формування цілісних проєктів, що

[359] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення, моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад . Наказ Міністерства розвитку громад та територій України № 265 від 21.12.2022 р.

націлені на результат (переважно, покращення якості публічної послуги), в той час як основним результатом публічного інвестування є проміжний результат реалізації такого проєкту (площа збудованої / модернізованої чи відновленої інфраструктури, кількість придбаних технологічних систем тощо). Навіть більше, «включення» до проєкту «м'якої» складової забезпечить його здорожчання, а, отже, суттєво погіршить позиції поміж іншими при оцінці і відборі.

Зважаючи на відсутність повної нормативно-правової рамки управління публічними інвестиціями в Україні, питання недостатньої уваги «м'якій» компоненті в реалізації інвестиційних проєктів не розглядаємо як слабку сторону системи. Адже з прийняттям нових актів цей аспект може бути узгоджений. Водночас, варто наголосити на потребі переходу від об'єктно-орієнтованого до результато-орієнтованого планування публічних інвестицій, гармонізованого з цілями розвитку та вимогами європейської політики згуртованості.

2. Планова рамка як основа управління публічним інвестуванням

Базовим етапом пропонованої моделі управління публічним інвестуванням є стратегічне планування, яке зараз активно впроваджується в Україні. Згідно з даними Моніторингового звіту щодо стану розроблення та затвердження стратегічних документів у територіальних громадах станом на 1 січня 2025 року процесом стратегічного планування охоплено 1343 громади (93% від загальної кількості), з них 925 громад мають затверджені стратегії розвитку (64%)[360]. Попри високу частку охоплення розробленими плановими документами громад, постає питання їх відповідності Методичним рекомендаціям щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад[361], зокрема наявності розроблених і затверджених на відповідний період планів заходів з

[360] Моніторинговий звіт щодо стану розроблення та затвердження стратегічних документів у територіальних громадах станом на 1 січня 2025 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://mtu.gov.ua/files/%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%86%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%98%CC%86%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20(1).pdf

[361] Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. Наказ Міністерства розвитку громад № 265 від 21 грудня 2022 року

реалізації стратегій розвитку, в яких і міститься чіткий перелік пріоритетних проєктів для впровадження на території громади.

Достовірних даних щодо наявності повного пакету документів державного планування (стратегії розвитку, плану заходів з її реалізації на відповідний період, звіту про їх стратегічну екологічну оцінку) у територіальних громадах України наразі немає. На прикладі Львівської області, яка входить до переліку регіонів з найвищим показником охоплення стратегічним плануванням територіальних громад з показником 81%, можна прослідкувати, що ледь не кожна третя громада не має діючого плану заходів з реалізації стратегії розвитку (рис. 5.5). У Львівській області частка таких становить 68,5%.

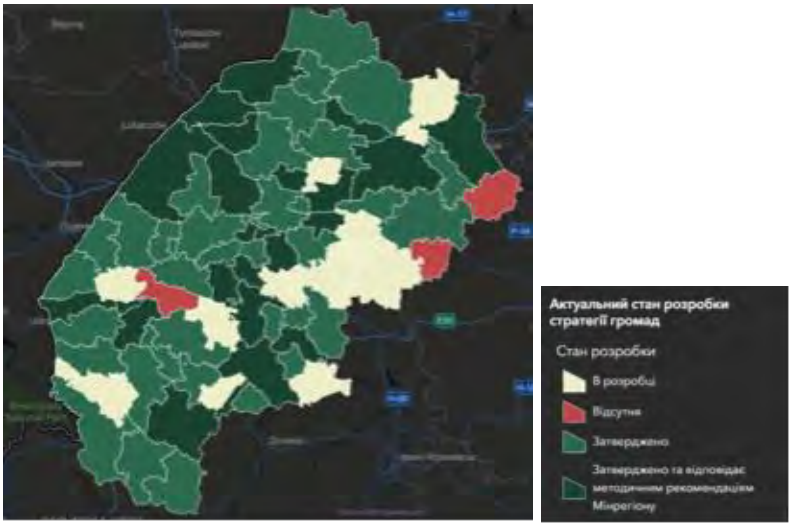


Рис. 5.5. Карта територіальних громад Львівської області за станом розроблення документів державного планування, 2025 р.
Джерело: складено за[362].

Хоча процес стратегічного планування на регіональному та локальному рівнях в Україні зараз є дуже активним, їх відсутність у 36% територіальних громад[363] та невідповідність значної частини

[362] Аналітичний портал Львівщини. URL: https://apl.loda.gov.ua/

[363] Моніторинговий звіт щодо стану розроблення та затвердження стратегічних документів у територіальних громадах станом на 1 січня 2025 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://mtu.gov.ua/files/%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%86%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%9

затверджених планових документів методичним рекомендаціям (наказу Мінрегіону № 265 від 21 грудня 2022 року), зокрема відсутність актуальних на відповідний період планів заходів з реалізації стратегій, негативно вплине на процес управління публічними інвестиціями та посилить нерівність доступу громад до публічних інвестицій.

3. Багаторівневе управління в основі процедур управління публічними інвестиціями

Система управління публічними інвестиціями в країнах-членах ЄС ґрунтується на багаторівневому підході. Прийняття рішень, планування і реалізація публічних інвестицій відбувається на різних ієрархічних рівнях управління (наднаціональному, національному, регіональному, місцевому) з чітким розподілом повноважень і ресурсів та дієвими механізмами співпраці між рівнями, залученням до процесу широкого кола зацікавлених сторін та застосуванням елементів горизонтальної взаємодії.

Дорожньою картою реформування управління публічними інвестиціями в Україні також обумовлено перехід до багаторівневого управління. Однак, фактично існує значний ризик того, що централізовані підходи залишаться домінантними, особливо у процесі розподілу фінансового ресурсу. Проблемою централізованого механізму відбору інвестиційних проєктів є ризик формального відбору проєктів та неспроможність системи управління забезпечити ефективне врахування умов та потреб на рівні громад.

Крім того, попри відсутність повного комплексу нормативного забезпечення, аналіз рамкового та інших наявних актів дає підстави стверджувати про:

- обмежену роль громад та регіонів у процесі прийняття рішень – здебільшого вони є лише виконавцями проєктів;
- відсутність сталих механізмів координації між рівнями управління;
- відсутність системної інтеграції приватного сектору в управлінні публічними інвестиціями.

Ризик недостатньої інтеграції приватних інвесторів у процес фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів як

8%D0%9D%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%98%CC%86%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20(1).pdf

одного з пріоритетних джерел ресурсів полягає в обмеженому залученні приватного капіталу до реалізації таких проєктів. Його мінімізація потребує, по-перше, створення дієвих механізмів участі інвесторів і розроблення ефективної системи стимулів, по-друге, забезпечення належного рівня правового захисту інвесторів як сторони у процесі управління публічними інвестиціями.

4. Посилення диспропорцій у доступі органів місцевого самоврядування до ресурсів з зовнішніх джерел фінансування

Порівнюючи фінансову спроможність місцевих бюджетів України та країн ЄС (рис. 5.6), можна констатувати значно гірші позиції органів місцевого самоврядування в Україні, ніж в цілому по ЄС. Якщо частка податкових доходів місцевих бюджетів у ВВП в Україні у 2023 році порівняно з країнами ЄС була однією з найбільших (9,8%) і відповідала значенням скандинавських країн (зокрема, Ісландії), то обсяг податкових доходів на одну особу (355,5 євро) – одним з найменших. Таке співвідношення виокремлює Україну порівняно з іншими аналізованими державами – в ЄС країн з аналогічним співвідношенням немає.

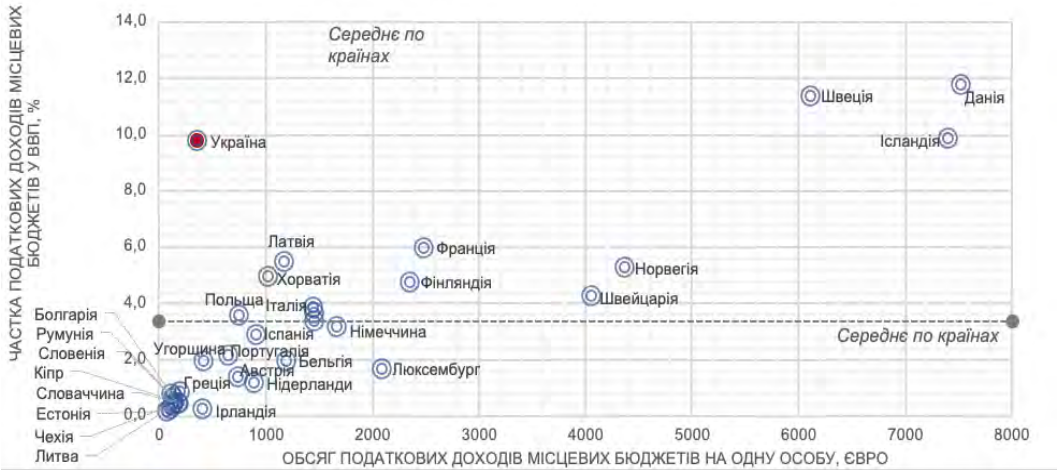


Рис. 5.6. Порівняння фінансової спроможності місцевих бюджетів України та країн-членів ЄС, 2023 р.

Джерело: складено за[364] [365].

На нашу думку, така ситуація свідчить про низьку фінансову спроможність громад у поєднанні з обмеженим доступом до

[364] Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/

[365] Eurostat URL: https://ec.europa.eu/

централізованих ресурсів. Це не ознака сили, а навпаки — індикатор вразливості місцевих фінансів, яка в умовах системної кризи тільки посилюється. Для місцевих бюджетів України з часу проведення реформи фінансової децентралізації характерна доволі велика частка податкових доходів у ВВП (наприклад, у 2020 р. – 6,2% ВВП) та невеликий обсяг податкових надходжень на одну особу (264,6 євро у 2020 році). Однак, за час війни ситуація значно погіршилася на тлі падіння обсягів ВВП. Хоча місцеві бюджети в цей період продемонстрували фінансову стійкість, війна негативно позначилася на фінансовому становищі регіонів і громад – їхні позиції в умовах війни радше варто характеризувати з позиції збереження стійкості і виживання, а не економічного зростання.

Саме тому впровадження реформи управління публічними інвестиціями в сучасних умовах може стати загрозливим для збереження стійкості територіальних громад. Централізований відбір проєктів, які пройшли всі етапи підготовки і оцінки (що здорожчує їх вартість для громад), на конкурсних засадах та з позиції пріоритетності обов'язково призведе до посилення нерівномірності доступу громад до зовнішнього фінансування. По-перше, через неоднакову інституційну і фінансову спроможність забезпечити проходження усіх етапів підготовки проєктів. По-друге, через наявну інфраструктурну базу: сільські територіальні громади як правило «програють» міським за значимістю інфраструктурних об'єктів (їх роллю з позиції надання публічних послуг, охопленням користувачів послугами, що надають у таких закладах тощо).

В таких умовах можна припустити, що реалізація інвестиційних проєктів буде відбуватися передовсім у фінансово та інституційно спроможних громадах та громадах, на території яких є об'єкти інфраструктури, що пріоритетні для реалізації. Для інших громад доступ до фінансових ресурсів з зовнішніх джерел буде суттєво обмеженим.

Якщо у країнах ЄС рівень фінансової спроможності муніципалітетів дає їм змогу забезпечити поступову реалізацію невеликих інфраструктурних проєктів самотужки, то для українських громад такої альтернативи залученню коштів з державного і обласного бюджетів не констатуємо.

5. Бюрократизація процесу управління публічними інвестиціями: затягування процедур, формалізм управління, здорожчання вартості підготовки концепцій проєктів і самих

проєктів та брак інституційної спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити виконання процедур.

В країнах ЄС реформи управління публічними інвестиціями тривають понад десятиліття і є поступовими, в тому числі розвиваються синхронно із здобуттям досвіду органами місцевого самоврядування в управлінні проєктами із залученням фінансових ресурсів зі структурних фондів ЄС. Згідно з Дорожньою картою в Україні реформа в сфері має тривати впродовж чотирьох років і завершитися у 2028 році. Через терміновість впровадження реформи її ініціатори можуть стикнутися зі значними проблемами: неспроможністю наявного кадрового складу органів місцевого самоврядування реалізувати передбачені функції, фінансовою неспроможністю громад підготувати концепції проєктів і самі проєкти для відбору.

Крім того, нормативного роз'яснення вимагає норма Постанови КМУ № 232 від 28 лютого 2025 року «Деякі питання розподілу публічних інвестицій», якою передбачено повторний перегляд проєкту за умови порушення строків його розроблення чи реалізації або підвищення вартості більше як на 10% впродовж бюджетного періоду. В умовах системної кризи державності в Україні така норма несе з собою суттєві загрози – вкладення обмежених ресурсів органами місцевого самоврядування у підготовку і реалізацію проєктів, які на етапі впровадження можуть бути призупинені. Тому, погоджуючись із потребою постійного та ефективного моніторингу реалізації проєктів і причин їх пролонгації чи/та здорожчання, важливим є обґрунтування переліку потенційних причин відмови у їх реалізації.

Узагальнюючи, на основі аналізу наявної нормативно-правової бази щодо реформи управління публічними інвестиціями в Україні та досвіду країн ЄС сформульовано такі рекомендації для органів державної влади, що забезпечують впровадження реформи:

1) чітко сформувати умови, при яких проєкт є інвестиційним і підпадає під запропоновану модель управління; врахувати наявність інфраструктури різних масштабів, охоплення населення та ролі у контексті надання послуг, що дало б змогу забезпечити рівний доступ для територіальних громад різних типів до фінансових ресурсів з зовнішніх джерел – вимагає «розведення» концепцій та інвестиційних проєктів в різні категорії оцінки і відбору;

3) забезпечити формування нормативно-правової бази управління публічними інвестиціями відповідно до засад і принципів багаторівневого врядування – попри наявність механізму централізованого відбору проєктів залучення до процесу зацікавлених сторін (зокрема, громадськості та бізнесу) забезпечить прозорість і відкритість етапів оцінки і відбору проєктів;

2) інтегрувати RBM-підхід під час розроблення алгоритму управління публічними інвестиціями, що забезпечить подолання «розриву» між стратегічним плануванням та іншими етапами процесу і сприятиме переходу від об'єктно- до результато-орієнтованого планування публічних інвестицій;

4) розробити ефективну систему стимулів для залучення приватних інвесторів як сторони у процес управління публічними інвестиціями, створити дієві механізми їх участі і захисту інтересів;

5) забезпечити поступовість процедур відповідно до сформованої моделі – досягти високого рівня стратегічного планування розвитку територіальних громад з наявністю повного пакета документів (стратегія розвитку, план заходів з її реалізації на відповідний період, звіт про стратегічну екологічну оцінку документів); забезпечити навчання і розвиток кадрового потенціалу для виконання функцій на всіх етапах управління публічними інвестиціями;

6) врахувати умови системної кризи в українській економіці та проблему надмірної бюрократизації процесу управління інвестиційними проєктами (яка прослідковується у більшості країн, де запроваджена), зокрема сформувати перелік потенційних причин відмови у реалізації проєктів публічного інвестування у разі їх здорожчання чи пролонгації терміну реалізації.

Крім того, важливо зауважити: на відміну від муніципалітетів країн ЄС, які володіють порівняно значним фінансовим ресурсом, що дає їм змогу самотужки реалізувати інвестиційні проєкти місцевого значення, громади України характеризуються значно меншою фінансовою спроможністю, а також обмеженим доступом до інших джерел фінансування (міжнародної технічної допомоги, грантових та кредитних ресурсів, приватних інвестицій). Бюрократизація процесу і утруднення доступу для громад до інвестицій матимуть негативний вплив на їх фінансову стійкість. Не заперечуючи доцільності реформування системи і підвищення ефективності витрачання

публічних інвестицій, слід акцентувати увагу на нівелюванні ризиків та слабких сторін запропонованої моделі.

5.2. Особливості інвестиційного забезпечення «зеленої» трансформації територіальних громад (на прикладі вугільних мікрорегіонів українсько-польського прикордоння)

Формування ефективної моделі управління публічними інвестиціями має ґрунтуватися на врахуванні стратегічних орієнтирів розвитку держави, громад та регіонів, а, отже, - і специфіки поступу функціональних типів територій. Оскільки кожна територія характеризується унікальними природними, економічними та соціальними характеристиками, їх врахування є важливим елементом механізму управління інвестиційним забезпеченням їх розвитку.

Застосування єдиної інвестиційної моделі до різних територій без врахування їх специфіки може призвести до неефективного використання ресурсів і навіть посилення територіальних диспропорцій. Наприклад, інвестиції у розвиток промислових об'єктів на аграрних територіях без належної екологічної оцінки можуть призвести до деградації ґрунтів і втрати їх сільськогосподарського потенціалу.

Особливо актуальним це питання є у контексті «зеленої» трансформації, яка вимагає інтеграції екологічних стандартів у процес управління інвестиціями. Для вуглевидобувних мікрорегіонів, таких як прикордонні території українсько-польського регіону, цей процес має подвійну складність. З одного боку, необхідно забезпечити поступовий відхід від вуглевидобувної діяльності на користь більш екологічно сталих видів економічної активності. З другого, - зберегти економічну та соціальну стійкість громад, які історично залежали від видобутку вугілля. Це вимагає розробки інвестиційних механізмів, які сприятимуть розвитку відновлюваної енергетики, зеленої економіки, екологічного туризму та сучасної агропромисловості, враховуючи потенціал і потреби кожної території.

Енергетичний перехід, попри посилення геополітичної напруги в світі, є одним з ключових викликів для країн ЄС, які поставили перед

собою амбітне завдання сталого переходу до кліматичної нейтральності всієї Європи до 2050 року[366]. Для досягнення цієї мети ЄС активно впроваджує новації у систему управління:

- відбувається формування стратегічних та інших концептуальних документів з горизонтом планування до 2030 та 2050 років (Стратегія ЄС щодо біорізноманіття до 2030 року, Лісова стратегія ЄС, Нова стратегія ЄС щодо адаптації до змін клімату тощо);
- запущено процес оновлення європейських законодавчих та нормативно-правових актів (European Climate Law, пакет законів під спільною назвою «Fit for 55 package»);
- розвивається інституційне середовище (EU system for emissions trading in energy, aviation, ships and land transport, Carbon Border Adjustment Mechanism, Climate Social Fund);
- розширюється система фінансової підтримки впровадження заходів Європейського зеленого курсу (Фонд справедливого переходу, вдосконалення механізму Східного партнерства).

Держава Україна (в межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, потім – як країна-кандидат на членство у ЄС), попри виклики війни, розвивається у фарватері Європейського зеленого курсу. 31 липня 2021 р. оновлено національно визначений внесок України у Реєстрі національно визначених внесків згідно Паризької угоди[367] і поставлено ціль скоротити викиди парникових газів до 2030 р. на 65% (попередня ціль – 40%) порівняно з 1990 р. Досягнення цієї мети відбувається у контексті активізації взаємодії між Україною та ЄС шляхом реалізації численних програм і проєктів на усіх рівнях у системі публічного управління, залучення фінансових ресурсів з фондів ЄС, розвитку інституційного середовища і приведення у відповідність до європейського законодавства вітчизняної правової бази.

Енергетичний перехід вугільних регіонів є одним з важливих напрямів Європейського зеленого курсу. Вчені наголошують, що саме вугільні регіони є «відправними точками» для регіонального енергетичного переходу в Європі в інституційному контексті і

[366] Зелена угода. Відкриваємо зелений потенціал разом. Європейський Союз. 2024. URL: https://eu4ukraine.eu/greengeal-ua

[367] Nationally Determined Contributions Registry. United Nations. Climate Change. URL: https://unfccc.int/NDCREG

пов'язують це із формуванням ЄС на основі Європейського об'єдання вугілля та сталі[368].

Результатом комплексу дій щодо зеленого переходу стало найбільше зниження частки викопного палива у виробництві електроенергії у країнах Об'єднаної Європи: у січні-червні 2023 року порівняно з аналогічним періодом попереднього року – до 33%. Попри війну в Україні та спричинену нею енергетичну кризу, що (як очікувалося) могло привести до «повернення вугілля», найбільше падіння припало саме на вугільну енергетику, коли частка ресурсу у виробництві електроенергії в країнах ЄС сягнула історичного мінімуму – менше 10%[369], [370].

Чітко ідентифікуючи зв'язок вугільних регіонів зі старими промисловими територіями, науковці акцентують на їх залежності від технологічного поступу і характерній їм проблемі «глибокої спеціалізації на застарілих технологіях і галузях з незначним потенціалом для економічної експлуатації знань». Таке «блокування» призводить не лише до економіко-функціональної і політично-ієрархічної ізоляції регіону, а й до усталення світогляду суб'єктів економіки, позбавлення їх творчості та уяви, що потрібні для розвитку нових ідей і виходу «за межі» звичного[371]. Його наслідки помітні у нижчому рівні соціально-економічного розвитку вугільних регіонів і громад порівняно з середнім по країнах, територіальними одиницями яких ці регіони є[372]. Вони проявляються у спільних для вугільних регіонів Європи характеристиках:

---

[368] Loewen B. Coal, green growth and crises: Exploring three European Union policy responses to regional energy transitions. Energy Research & Social Science, vol. 93, 2022. https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102849

[369] Залежність ЄС від викопного палива впала до рекордно низького рівня. Зелена трансформація України. Інформаційний ресурс про Європейський зелений курс і Україну. 19.09.2023. URL: https://greentransform.org.ua/zalezhnist-yes-vid-vykopnogo-palyva-vpala-do-rekordno-nyzkogo-rivnya/

[370] 'A sign of the times': EU reliance on fossil fuels falls to record low, report reveals. EuroNews. 31.08.2023. URL: https://www.euronews.com/green/2023/08/31/a-sign-of-the-times-eu-reliance-on-fossil-fuels-falls-to-record-low-report-reveals

[371] Coenen L., Campbell S., Wiseman J. Regional Innovation Systems and Transformative Dynamics: Transitions in Coal Regions in Australia and Germany. Springer International Publishing, March 2018. DOI: 10.1007/978-3-319-71661-9_10

[372] Alves Dias, P. et al., EU coal regions: opportunities and challenges ahead, EUR 29292 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-89884-6, doi:10.2760/064809, JRC112593

- промисловій моноструктурі, що характеризується високою капіталомісткістю, бар'єрами входу-виходу на місцеві ринки, значними розмірами вугільних компаній і олігопольною структурою ринку;

- значним впливом національних і наднаціональних інститутів на розвиток провідної галузі економіки (передовсім в сфері енергетики, інновацій та промисловості);

- наявності чітко визначеного кола стейкхолдерів, що у своїх діях сконцентровані на збереженні позицій вугільної промисловості[373].

Згідно з результатами досліджень Об'єднаного дослідницького центру ЄС найбільше прямі негативні наслідки від відмови від вугілля зазнають регіони та громади у Центральній та Східній Європі[374]. Хоча дослідження центру не охоплює території України, несприятливі очікування притаманні і для вугільних мікрорегіонів в нашій країні, для яких актуальними є ті ж загрози, що й для вугільних регіонів у країнах ЄС.

В українсько-польському прикордонні знаходиться Львівсько-Волинський вугільний басейн – ключовий осередок вуглевидобутку на Заході України. Він складається з трьох вугленосних районів: Нововолинського, Червоноградського і Південно-Західного. Однак, розвинулися тут лише два вугільні мікрорегіони: Червоноградський у Львівській області з центром у місті Червонограді та Волинський у Волинській області з центром у Нововолинську (рис. 5.7, табл. 5.5).

[373] Hassink R. Regional resilience: A promising concept to explain differences in regional economic adaptability? Cambridge Journal of Regions Economy and Society, 2010, 3, 45-58.

[374] Alves Dias, P. et al., EU coal regions: opportunities and challenges ahead, EUR 29292 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-89884-6, doi:10.2760/064809, JRC112593

Рис. 5.7. Карти вугільних мікрорегіонів українсько-польського прикордоння з розташуванням підприємств вуглевидобування та енергогенерації

Джерело: складено за[375] [376].

[375] План справедливої трансформації Червоноградського вугільного мікрорегіону. Just Transition & Green Energy Sector Recovery Ukraine. 2024.

[376] План справедливої трансформації Волинського вугільного мікрорегіону. Just Transition & Green Energy Sector Recovery Ukraine. 2024

На території Південно-Західного вугленосного району (розташований у Львівському та Шептицькому районах) розвідані значні запаси високоякісного вугілля у Любельському та Тяглівському вугільних родовищах. Згідно з результатами геологорозвідувальних робіт, що проведені тут у різні періоди з 1987 до 2017 року, на території Любельського родовища доведена доцільність будівництва та промислового освоєння території п'ятьма шахтами. Важливо зауважити, що в умовах повномасштабної агресії рф проти України ці поклади потенційно можуть бути використані як заміна втраченому вугіллю з окупованих та зупинених шахт Сходу України.

У розвиток шахт «Любельська» № 1 і 2 вкладено значні інвестиції, однак, видобутку тут не розпочато. Таким чином, попри значні запаси якісного вугілля та потужний економічний потенціал територій, формування економіки Південно-Західного вугільного мікрорегіону так і не відбулося, оскільки на цій території не сформувалося вуглевидобувного кластеру з відповідною структурою економі-ки громад та специфікою ринку праці. Тому, з огляду на мету дослідження, у статті розглянуто Червоноградський та Волинський вугільні мікрорегіони.

Таблиця 5.5. Характерні особливості Червоноградського та Волинського вугільних мікрорегіонів

Показник	Червоноградський ВМР	Волинський ВМР
Площа, км²	2 996,80	307,81
Кількість населення, осіб	226 102	66 969
Розташування територіальних громад	Червоноградська, Белзька, Великомостівська, Добротвірська, Лопатинська, Радехівська, Сокальська	Нововолинська, Литовезька, Поромівська
Кількість населених пунктів	205	32
Соціально-економічні осередки мікрорегіону	Червоноград, Сокаль, Радехів	Нововолинськ

Впродовж десятиліть вони були і залишаються ключовими промисловими осередками в межах своїх областей та паливно-енергетичного комплексу держави, з притаманними їм специфічними особливостями зайнятості і соціально-економічного розвитку. Однак,

як і для вугільних регіонів у ЄС, для них актуальна проблема укорінення спеціалізації на застарілих технологіях і галузях з незначним інноваційним потенціалом.

Господарська спеціалізація мікрорегіонів українсько-польського прикордоння сформована на початку минулого століття, в умовах перших розвідок вугільних покладів у Львівсько-Волинському басейні. З середини XX ст. по сьогодні їх розвиток безпосередньо пов'язаний з добувною галуззю.

Занепад вуглевидобувної галузі в Україні бере початок з 90-х років XX ст. і станом на 2024 р. результувався закриттям шести з 12-ти шахт у Червоноградському мікрорегіоні (50%) та восьми з десяти діючих копалень у Волинському вугільному мікрорегіоні (80%). Складним є економічне становище вугільних підприємств, які функціонують.

По-перше, тут спостерігається стрімке зниження обсягів видобутку вугілля (рис. 5.8).

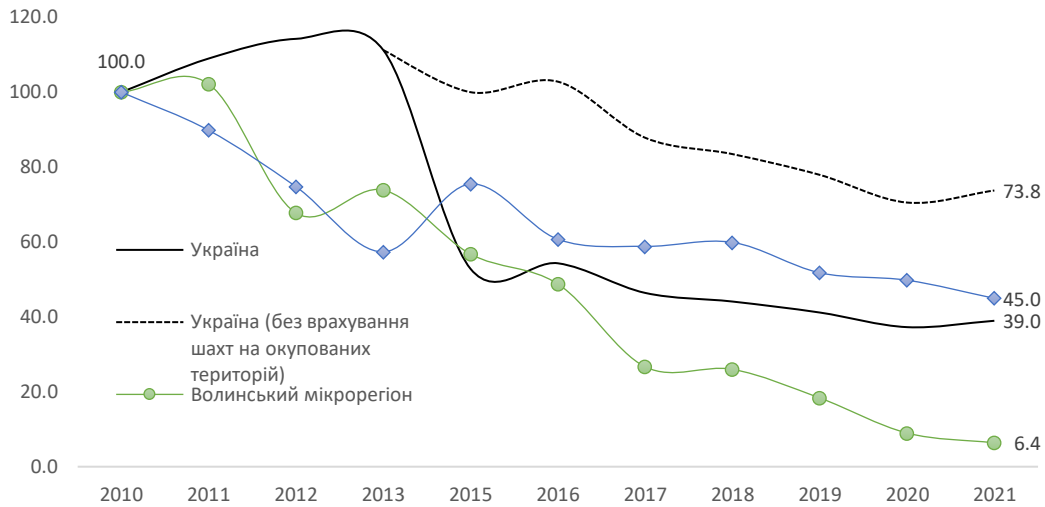


Рис. 5.8. Порівняння динаміки видобутку вугілля у шахтах України та вугільних мікрорегіонів українсько-польського прикордоння, 2010-2021 рр., %*

* відносно базового 2010 року; Україна (без врахування шахт на окупованих територіях) – для 2015-2021 базовим обрано 2015 рік

Джерело: складено за[377].

[377] Energy Map. ГО «Діксі Груп». URL: https://map.ua-energy.org/uk/

Якщо без врахування втрати шахт на окупованих у 2014 р. територіях, зниження фактичного обсягу видобутого вугілля в Україні у 2021 р. порівняно з базовим 2010 р. становило 26,2%, то на шахтах українсько-польського прикордоння темпи падіння вдвічі вищі – 59,9%: на копальнях Червоноградського ВМР у 2021 р. видобували 39,0% фактичного обсягу 2010 р., Волинського – лише 6,4%.

По-друге, проблемою є тривала у часі збитковість державних підприємств вуглевидобування, які впродовж тридцятиліття незалежності України продовжують функціонувати із застосуванням неефективних, застарілих і непрозорих механізмів управління. Яскравим свідченням цього є постійне перевищення собівартості одиниці готової вугільної продукції над відпускною ціною на підприємствах вуглевидобування (рис. 5.9). За період 2010-2020 рр. собівартість на ДП «Львіввугілля» була вищою ніж її відпускна ціна в середньому в 1,6 раза, на ДП «Волиньвугілля» - у 4,3 раза (при чому, в останні два роки різниця суттєво зросла). Єдиним незбитковим вуглевидобувним підприємством в межах вугільних мікрорегіонів українсько-польського прикордоння була ПАТ «Шахта «Надія» (100% акцій належать державі Україна), однак і тут співвідношення «собівартість : відпускна ціна» з 2016 р. коливалося в межах 1,0.

До підвищення собівартості готової вугільної продукції призводить комплекс проблем, що є наслідком (як зазначено вище) неефективного управління державними підприємствами у цій сфері: використання застарілого обладнання, відсутність орієнтиру на впровадження інноваційних механізмів добування вугілля і безпеки праці, низька продуктивність праці шахтарів (50% працівників сфери вуглевидобування, які зайняті на державних шахтах в Україні, видобувають лише 10% вугілля[378]), державні обмеження вартості електроенергії, складність взаємовідносин між суб'єктами ринку тощо. А в умовах війни та спрямованої ракетної загрози на інфраструктуру енергетичного сектору України актуалізується загроза втрати підприємствами вуглевидобування ринку збуту, адже

[378] Орел Л. Рекордні ціни на вугілля не рятують. Чому навіть із великим попитом на сировину державні шахти продовжують зазнавати збитків. Forbes. 10.11.2021. URL: https://forbes.ua/news/rekordnye-tseny-na-ugol-ne-spasayut-pochemu-dazhe-s-bolshim-sprosom-na-syre-ukrainskie-shakhty-prodolzhayut-terpet-ubytki-10112021-2743

вугілля, що видобувається у Львівсько-Волинському вугільному басейні, є енергетичним. Зокрема, мова йде про Добротвірську ТЕС, яка до війни була одним з основних місць збуту вугілля мікрорегіонів Заходу України, а станом на 2024 р. майже повністю знищена.

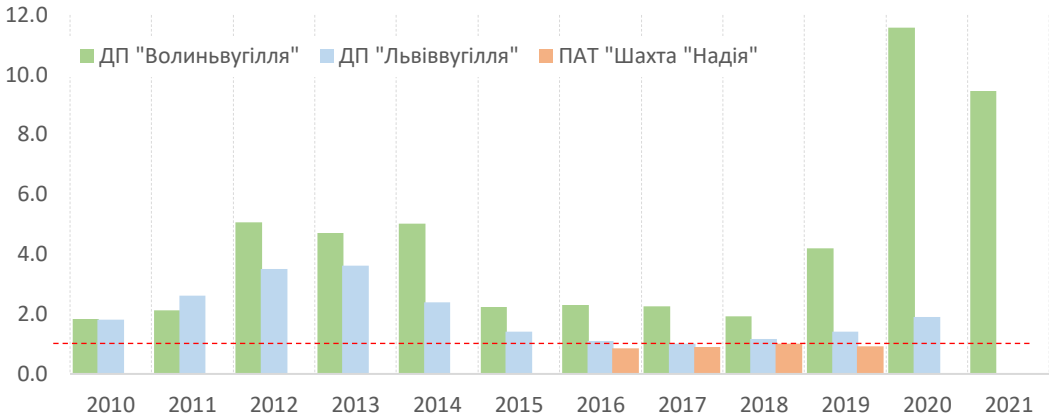


Рис. 5.9. Динаміка співвідношення собівартості одиниці готової вугільної продукції до її відпускної ціни на вугільних підприємствах українсько-польського прикордоння, рази, 2010-2021 р.
Джерело: складено за[379].

По-третє, на занепад галузі вказує також зниження ролі вугільних підприємств як ключових роботодавців на місцевих ринках праці (рис. 5.10). Постійне зменшення кількості зайнятих фіксуємо на усіх шахтах та в інших відокремлених підрозділах вугільних підприємств. При чому, якщо у Червоноградському мікрорегіоні зменшення кількості зайнятих є повільнішим середньоукраїнського темпу, то у Волинському втрата робочих місць є значно інтенсивнішою: станом на 2020 р. на підприємствах галузі залишилося 40,6% штатних працівників.

Загалом, ситуація у сфері вуглевидобування в Україні відповідає тенденціям розвитку вугільного сектору в інших країнах (Німеччині, Чехії, Румунії, Польщі) і пов'язана зі зміною підходів до виробництва енергії в напрямі екологізації цих процесів.

Попри тривалі у часі невтішні тенденції на ринку вугільної продукції, економіка громад Червоноградського та Волинського

[379] Energy Map. ГО «Діксі Груп». URL: https://map.ua-energy.org/uk/

вугільних мікрорегіонів великою мірою сформована навколо вугільних підприємств на їх території. Згідно з оцінками групи DIW Econ GmbH[380], функціонування сектору вуглевидобування в мікрорегіонах українсько-польського прикордоння поряд з прямими ефектами (що генеровані господарською діяльністю вугільних компаній) має також непрямі (вплив вугільних компаній на розвиток суміжних сфер) та індуковані ефекти (ті, що виникли внаслідок витрачання доходів працівників вугільних підприємств та компаній суміжних сфер).

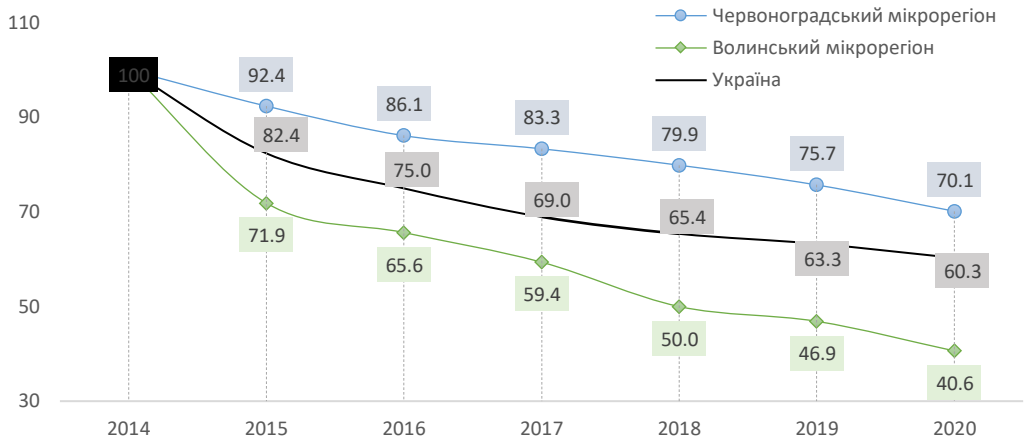


Рис. 5.10. Порівняння динаміки середньооблікової кількості штатних працівників на підприємствах у добувному секторі України та вугільних мікрорегіонів українсько-польського прикордоння, 2014-2020 р. (відносно базового 2014 року), %

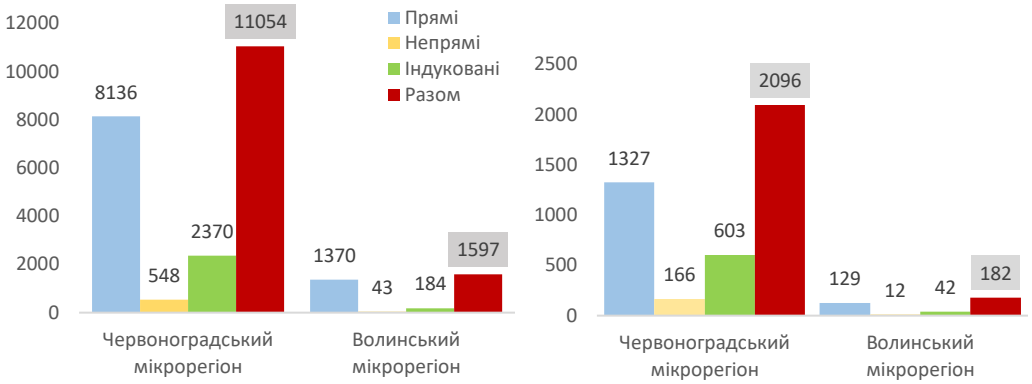
Джерело: складено за[381].

Вугільні підприємства генерують 2,1 млрд грн доданої вартості у Львівській області (0,8% від загальної доданої вартості у регіоні) та 182 млн грн на Волині (0,2% від загальнорегіональної доданої вартості) (рис. 5.11, а). Примітно, що домінуючу роль у загальному економічному ефекті відіграє прямий економічних ефект в обох регіонах, що свідчить про слабкий вплив підприємств сектору на

[380] The regional economic impact of coal mine closures and coal exit in Western Ukraine. DIW Econ GmbH. Study for the GIZ project «Supporting Structural Change in Ukrainian Coal Regions». 2024. 36 p.

[381] Energy Map. ГО «Діксі Груп». URL: https://map.ua-energy.org/uk/

розвиток секторів регіональних економік. Як зауважують експерти[382], кожна 1 гривня доданої вартості, отримана вугільними підприємствами, становить 1,6 грн доданої вартості у Львівській та 1,4 грн у Волинській областях, в той час як на Дніпропетровщині (де вугільні шахти є приватною власністю) майже вдвічі більше – 2,3 грн.



а) Зайнятість *б) Додана вартість*

Рис. 5.11. Ефекти на ринку праці від функціонування сектору вуглевидобування у вугільних мікрорегіонах українсько-польського прикордоння, осіб

Джерело: складено за[383].

Вуглевидобувна сфера має вплив на створення 11 тис. робочих місць у Червоноградському мікрорегіоні та 1,5 тис. у Волинському (рис. 5.11, б). Аналізуючи роль сектору у розвитку регіональних ринків праці, прослідковується переважання прямого ефекту і обмеженість непрямих і індукованих: лише близько 3 тис. робочих місць у Червоноградському та понад 200 у Волинському мікрорегіоні є результатом непрямих імпульсів підприємств галузі. Відповідно, можемо констатувати, що стабільне та інтенсивне скорочення зайнятості на вугільних підприємствах таки супроводжується ризиком зменшення кількості робочих місць не лише на вугільних

[382] The regional economic impact of coal mine closures and coal exit in Western Ukraine. DIW Econ GmbH. Study for the GIZ project «Supporting Structural Change in Ukrainian Coal Regions». 2024. 36 p.

[383] The regional economic impact of coal mine closures and coal exit in Western Ukraine. DIW Econ GmbH. Study for the GIZ project «Supporting Structural Change in Ukrainian Coal Regions». 2024. 36 p.

підприємствах, а й в інших, дотичних, сферах, однак, такий вплив обмежений.

Хоча обмеженість впливу вугільних державних підприємств на розвиток дотичних сфер економіки в українсько-польському прикордонні є негативним аспектом (стримуючий ефект для розвитку економіки), в умовах потреби трансформації економіки та закриття вугільних шахт його можна розглядати як певну «подушку безпеки» через меншу залежність економіки від вугільної галузі.

Попри це, порівнюючи особливості розвитку економік Червоноградського та Волинського мікрорегіонів і ролі в цьому процесі вуглевидобування, слід відмітити певні відмінності.

Економіка Червоноградського мікрорегіону великою мірою залежить від розвитку сектору добувної промисловості і результатів функціонування бюджетоутворюючих підприємств цієї сфери на їх території. З семи територіальних громад, які тут утворені, рівень залежності у двох (Белзькій, де розташована шахта «Степова», і Добротвірській, бюджетоутворюючим підприємством якої є Добротвірська ТЕС) є критично високим та супроводжується значними ризиками для їх фінансової спроможності (рис. 5.12).

Рис. 5.12. Частка податків, що сплачені вугільними та енергетичним підприємствами у загальному обсязі податкових доходів бюджетів громад вугільних мікрорегіонів українсько-польського прикордоння, %, 2023 р.

Джерело: складено на основі даних структурних підрозділів ДПС у Львівській та Волинській областях

Червоноградська, що є центром вуглевидобування у мікрорегіоні (тут розташовано п'ять з шести діючих шахт та офіси вугільних підприємств), і Сокальська мають менший рівень залежності, оскільки економічно є більш розвиненими громадами з центрами у містах, що в умовах до реформи 2014-2020 рр. розвивалися як місто обласного значення (Червоноград) і районний центр (Сокаль). Однак, як і у Великомостівській громаді, місцеві ринки праці тут є орієнтованими на вуглевидобування. Громади, що сформовані на базі населених пунктів колишнього Радехівського району, – Радехівська міська і Лопатинська селищна територіальні громади – мають сільськогосподарське спрямування економіки. Але і тут проживає велика частка працівників, зайнятих на шахтах або підприємствах, які їх обслуговують.

На відміну від вугільного мікрорегіону у Львівській області, Волинський мікрорегіон територіально є значно меншим. Понад 80% шахтних полів та ключова ділянка Новолинського геолого-промислового району зосереджені на території трьох громад мікрорегіону. При цьому, мікорегіон характеризується високою диспропорційністю економічного розвитку. Його соціально-економічним центром є місто Нововолинськ – одне з найбільших міст на Волині. За останні роки за динамікою зростання економіки місто випереджає усі адміністративно-територіальні формування у регіоні (рис. 5.13), зокрема м. Луцьк. На відміну від інших великих міст, лише тут спостерігалося зростання кількості підприємств та працівників. Тільки за динамікою обсягу реалізованої продукції місто, як і всі інші адміністративно-територіальні формування, характеризувалося погіршенням ситуації, хоча темпи зниження тут були найнижчі ніж у регіоні.

Оскільки закриття шахт на Волині відбувалося значно швидше, ніж в інших регіонах України (у 2024 р. залишилося менше 20% діючих шахт), на сучасному етапі рівень залежності економіки мікрорегіону від вуглевидобування є низьким. Перш за все, на відміну від Червоноградського вугільного мікрорегіону, Волинський мікрорегіон характеризується значно меншою зайнятістю у сфері видобувної промисловості. Якщо у Червоноградському ВМР у сфері вуглевидобування зайнято 15% працюючих, то у Волинському ВМР цей показник не перевищує 5%.

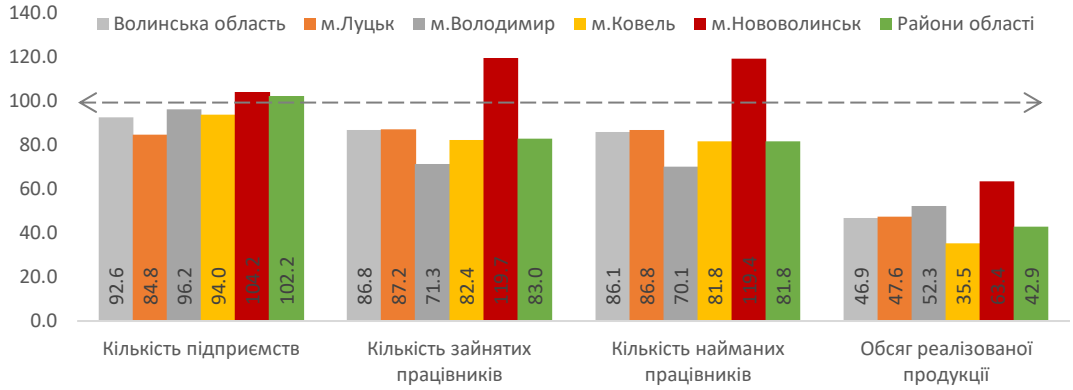


Рис. 5.13. Темп зростання економіки міст та районів Волинської області за окремими показниками, %, 2020/2015 рр.
Джерело: складено за[384].

Нововолинська громада, яка сукупно охоплює 92% суб'єктів економіки мікрорегіону та, по суті, «формує» попит на місцевому ринку праці (90% вакансій концентрує Нововолинськ), хоча і є центром вуглевидобування, за обсягами сплати податків до бюджету вуглевидобувним підприємством залежить від цієї сфери лише на 0,1-0,2%. При чому, спостерігається стійка тенденція стрімкого зменшення обсягів сплати податків суб'єктами господарювання у сфері вуглевидобування (у 2023 р. лише 1/3 обсягу 2021 р.).

Погіршення ситуації у добувній промисловості у Нововолинську має системний характер і триває впродовж усього періоду незалежності України. Починаючи з 1991 року, тут ліквідовано сім гірничих підприємств, що входили до ДП «Волиньвугілля».

У 2001 році, з прийняттям Закону України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області» (№2354-III від 5 квітня 2001 року; втратив чинність у 2022 році), місто Нововолинськ та селище Благодатне (Жовтневе) віднесено до території пріоритетного розвитку у Волинській області, на якій запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць. Результатами запровадженої політики стало залучення у громаду

[384] Головне управління статистики у Волинській області. URL: http://www.lutsk.ukrstat.gov.ua/

нових підприємств (зокрема, ТзОВ «БРВ-Україна», ТзОВ «Кроноспан УА»). Такий підхід став вагомою умовою створення робочих місць після закриття шахт; іншою можливістю для працевлаштування колишніх шахтарів та членів їхніх сімей була трудова міграція до країн ЄС (у т.ч. на вугільні шахти Польщі та Чехії).

На сучасному етапі Нововолинськ у мікрорегіоні є центром виробництва, підприємницької активності та розвитку третинного сектору. Левову частку попиту на ринку праці у мікрорегіоні формують саме роботодавці з Нововолинська. Через вигоду місця розташування поблизу кордону з ЄС та сприятливу щодо міста політику, яку держава провадить впродовж років, тут сконцентрувалася потужна плеяда промислових підприємств, що значно знизило залежність від вуглевидобувних підприємств. З другого боку, маючи до реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року статус міста обласного значення, що забезпечувало певну «пріоритизацію» у забезпеченні соціального та економічного розвитку, місто є важливим соціальним осередком у регіоні (тобто тут є пропозиція значної кількості робочих місць у бюджетній сфері).

Дві інші громади, сільські Литовезька і Поромівська, що розвиваються у фарватері Нововолинська, мають агропромислову спеціалізацію і є значно «слабшими» за рівнем розвитку економіки, а тому і залежать від бюджетоформуючих підприємств на їхній території:

–Литовелька громада – ДП «Шахта № 9 «Нововолинська» ДП «Волиньвугілля», яке сплачувало близько 1/3 податків до місцевого бюджету (у 2023 році – 15,6%) та забезпечило більше ніж 370 робочих місць;

–Поромівська громада – ДП «Шахта «Бужанська», розташоване у с. Бортнів, та ДП «Буддирекція». Сукупно вони забезпечують 16,1% податкових надходжень до бюджету громади. Крім того, Поромівська громада – єдина в Україні, де будується вуглевидобувне підприємство – шахта № 10 «Нововолинська».

Розташування на території громад діючих шахт є однією з ключових умов економічного розвитку кожної. Саме шахти є основним місцем праці у цих громадах. Імовірність їх закриття для кожної з громад є викликом, що несе з собою ризик втрати фінансової спроможності.

В сучасних умовах Червоноградський та Волинський вугільні мікрорегіони у документах стратегічного характеру на національному рівні визначені як території, що потребують особливої уваги та впровадження ефективних інструментів підтримки розвитку в умовах справедливої трансформації (Стратегія енергетичної безпеки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України №907-р від 4 серпня 2021 року[385]; Енергетична стратегія України на період до 2050 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України №373-р від 21 квітня 2023 року[386]; Концепція Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року, ухвалена постановою Кабінету Міністрів України №1024 від 22 вересня 2021 року[387] тощо). На рівні регіонів їм також приділяється посилена увага:

–Червоноградський вугільний мікрорегіон: відповідно до Схеми планування території Львівської області, розробленої УДНДІПМ «Дніпроміcто» у 2008 році (розрахунковий термін дії документу – 2031 рік)[388], зона Червоноград-Добротвір окреслена як один з трьох осередків, що мають передумови для формування промислових вузлів; в межах актуалізованої Стратегії розвитку Львівської області на період 2021-2027[389] вичерпання родовищ вугілля визначено як слабку сторону регіону у контексті SWOT-аналізу, а економіко-географічне розташування на кордоні – серед сильних сторін. Серед завдань у формуванні дерева цілей регіону – оптимізація паливно-енергетичного балансу області, збільшення використання розподіленої генерації та розвиток відновлювальної енергетики;

–Волинський вугільний мікрорегіон: Схемою планування території Волинської області[390], що розроблена ДП Український

[385] Energy Security Strategy, Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on 4 August, 2021, No. 907-p.

[386] Energy Strategy of Ukraine until 2050. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 21, 2023, No. 373-p

[387] Concept of the State Target Program for the Just Transition of Coal Regions of Ukraine for the period until 2030. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1024 of September 22, 2021.

[388] Planning scheme of the territory of Lviv region. UDNDIPM "Dnipromisto". 2008.

[389] Development Strategy of the Lviv region for the period 2021-2027. Lviv, 2024.

[390] Planning scheme of the territory of Volyn region. UDNDIPM "Dnipromisto".. Available at: https://www.volynrada.gov.ua/news/na-rozglyad-oblradi-podano-proekt-skhemi-planuvannya-teritoriyi-volinskoyi-oblasti

державний науково-дослідний інститут проєктування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М. Білоконя на розрахунковий термін дії до 2031 року, у Волинській області запропоновано стимулювати розвиток трьох ключових промислових вузлів – Луцького, Нововолинського та Ковельського. Нововолинський промисловий вузол визначений як багатогалузевий індустріальний регіон, який включає два промислових центри: Нововолинськ, який спеціалізований на добуванні паливно-енергетичних корисних копалин, машинобудуванні, хімічній та харчовій промисловості, та Володимир зі спеціалізацією на харчовій промисловості та машинобудуванні. Згідно зі Схемою, зона пріоритетного розвитку охоплює територію всього Волинського ВМР. Крім того, більша частина території мікрорегіону характеризується як територія переважно містобудівного освоєння (зона урбанізація), де рекомендується інтенсифікація сформованого науково-виробничого потенціалу, розвиток сільського господарства переважно приміського типу і районів короткочасного відпочинку населення. Місто Нововолинськ визначене як територія з пріоритетним розвитком високотехнологічних галузей промисловості та окремих метрополітарних видів діяльності (фінанси, наука, виставкова діяльність тощо), а територія навколо міста (сільські населені пункти Нововолинської, Литовезької і Поромівської громад) – до територій з пріоритетним розвитком гірничодобувної промисловості та високотехнологічних галузей промисловості; північно-західні території Поромівської та південно-західні Литовезької громад відносяться до пріоритетного розвитку екологічної мережі області.

На сучасному етапі відбувається розроблення планів справедливої трансформації Червоноградського та Волинського вугільних мікрорегіонів за участі усіх зацікавлених сторін (регіональної та місцевої влади, вуглевидобувних та енергетичних підприємств, шахтарів, бізнесу та активної громадськості, окремих категорій населення (зокрема, молоді) тощо). Джерелами фінансування проєктів та заходів, включених до планів дій, будуть державний бюджет, місцеві бюджети, кошти міжнародної технічної допомоги та інші джерела, не заборонені законодавством. Зараз урядом обговорюється питання створення Фонду справедливої трансформації вугільних регіонів у якості дієвого й прозорого механізму для фінансування трансформаційних

проєктів у вугільних регіонах. Водночас, нині відсутнє законодавчо-нормативне забезпечення створення фонду фінансових ресурсів, у якому акумулюватимуться кошти на фінансування проєктів у межах справедливої трансформації вугільних регіонів.

За умови вступу України до Європейського Союзу, вугільні мікрорегіони отримають доступ до коштів європейського Фонду справедливого переходу (Just Transition Fund), який спрямований на пом'якшення переходу до вуглецево нейтральної економіки через фінансування заходів з диверсифікації та модернізації місцевої економіки та зменшення негативного впливу на зайнятість через підтримку перекваліфікації. Фонд справедливого переходу фінансує проєкти у регіонах, які значною мірою залежать від викопного палива та вуглецеємних секторів економіки, до яких відносяться і мікрорегіони українсько-польського прикордоння.

Основними напрямами збереження рівня економічного розвитку мікрорегіонів українсько-польського прикордоння в умовах закриття вугільних підприємств і його стимулювання є:

1) збереження і розвиток демографічного потенціалу територій, який має суттєвий вплив на соціально-економічні тренди розвитку мікрорегіонів шляхом розвитку місцевого рику праці, активізації взаємодії з молоддю, реформування системи профільної освіти у мікрорегіонах, перепрофілювання і підтримки шахтарів в умовах їх працевлаштування, залучення ВПО (зокрема сімей з дітьми) та їх інтегрування в соціально-економічне життя громад.

Специфікою структури зайнятості у вугільних мікрорегіонах українсько-польського прикордоння є висока частка найманих працівників у видобувній та переробній промисловості, а також бюджетній сфері. Суттєво нижчою тут є частка зайнятих у сфері послуг, що свідчить про нерозвиненість цього сектору в мікрорегіоні. Крім того, ринки праці в обох мікрорегіонах характеризуються «кадровим голодом» та великою кількістю вакансій для фахівців робітничих професій, зокрема вакансій на вуглевидобувних та енергогенеруючих підприємствах. Ринки праці Белзької, Добротвірської, Лопатинської, Поромівської і Литовезької територіальних громад формується практично навколо одного великого роботодавця та бюджетної сфери.

Процес трансформації економіки мікрорегіонів обумовить ситуацію, коли у найближчі роки попит на робочу силу, яка виконує просту, повторювану роботу, значно зменшиться, а професії, які вимагають вищих, більш спеціалізованих навичок і характеризуються високим ступенем творчості, стануть більш затребуваними. Нові навички будуть потрібні фахівцям для індустрії 4.0, ІКТ, медицини, нової енергетики, галузей, пов'язаних із циркулярною економікою тощо. Саме ці галузі прийдуть на зміну традиційній спеціалізації мікрорегіону. Тому ресурси повинні спрямовуватись, з одного боку, на розвиток впровадження таких спеціальностей та створення матеріально-технічної бази закладів ПТО, що дозволить підвищити рівень автоматизації, діджиталізації, інноваційності виробничих процесів, а з іншого – на підтримку працівників в адаптації до нових вимог ринку праці.

2) розвиток конкурентоспроможного економічного середовища у мікрорегіонах. Напрямами економічного розвитку Червоноградського мікрорегіону є:

- збереження статусу Червонограда та Сокалі як промислових центрів Львівщини та їх подальший розвиток на основі економічно обґрунтованих, енергоефективних і екологічно безпечних механізмів у процесі «зеленого» переходу країни та реформування вугільної галузі;

- посилення економічної активності та перенаправлення діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, залучених до вугільного видобутку, що сприятиме збереженню фінансової стабільності територіальних громад. Зокрема: розвиток логістичних можливостей, враховуючи прикордонне розташування регіону та навантаження на Львів як логістичний центр; створення енергетичного хабу на базі Добротвору з акцентом на децентралізовані відновлювані джерела енергії, що допоможе залучити енергомісткі підприємства до регіону; розвиток підприємств легкої та переробної промисловості, зокрема меблевого виробництва та металообробки, що вже активно представлені в регіоні; розвиток рекреаційно-туристичного потенціалу, особливо з акцентом на можливості Західного Бугу, закритих шахт, а також історико-культурної спадщини регіону;

у Волинському вугільному мікрорегіоні:

1. зменшення диспропорцій у розвитку економіки Волинського вугільного мікрорегіону шляхом залучення інвестицій та

диверсифікації економічної діяльності Литовезької та Поромівської громад, які значною мірою залежать від видобувної промисловості та результатів діяльності вугільних підприємств. Зокрема, розвиток аграрного сектору, розширення Нововолинського промислового вузла та підтримка мікропідприємництва;

2. підтримки підприємницької активності мешканців мікрорегіону та розширення спектру їх економічної діяльності, оскільки більшість ФОП функціонують у сферах торгівлі (забезпечують 79% сплачених підприємцями податків до місцевих бюджетів), переробної промисловості (12%) і транспорту (7%);

3. вирішення проблеми довгобуду шахти №10 «Нововолинська» ДП «Волиньвугілля», яка на початку будівництва мала великі перспективи розвитку, а на сучасному етапі характеризується застарілим обладнанням і потребою його модернізації;

4. сприяння розвитку відновлюваної енергетики, що перебуває на початковій стадії у Волинській області, через використання досвіду сусідніх громад з вирощування енергетичних рослин;

5. розвитку мережі індустріальних парків, просування їх як територій пріоритетного розвитку, що мають вигідне економіко-географічне розташування в українсько-польському прикордонні.

5.3. Індустріальні парки як інструмент інвестиційної політики економічного зростання територій

Динамічний характер процесу впровадження реформи децентралізації влади в регіонах Україні, розпочатий у 2015 р., відкрив можливості для розвитку та реалізації потенціалу територіальних громад, а бюджетна децентралізація показувала успішні практики перерозподілу бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування. Проте результативність зазначених процесів була локальною, а реалізація нових можливостей для розвитку територіальних громад і регіонального розвитку загалом недостатньо впливала на поліпшення якості життя людей та забезпечення їхнього добробуту, про що свідчив помітний в передвоєнні роки тренд міграції населення за кордон. Стосовно

економічного розвитку, то маловідчутним було формування партнерських відносин між регіонами та врахування чинника конкурентоспроможності, а заявлені цілі щодо досягнення збалансованості міжрегіонального та внутрішньорегіонального розвитку за основними соціально-економічними показниками не помічені.

Спочатку наслідки пандемії, обумовлені коронакризою, а потім і військова агресія росії надалі суттєво вплинули на перебіг подій щодо реалізації стратегій економічного розвитку регіонів і майже на рік загальмували реалізацію державної регіональної політики. Та все ж події 2023 р. засвідчили усвідомлення державною владою необхідності актуалізації питань формування самодостатніх регіонів України, а регіональний розвиток знову оголосили одним із пріоритетних напрямів державної політики в частині забезпечення цілісності та безпеки країни, ураховуючи її національні інтереси.

Проте в умовах жорстких викликів увесь цей час на практиці спостерігається тенденція пошуку бізнесом нових можливостей для розвитку, серед яких – залучення інвестицій та перезавантаження напрямів діяльності. Однією з моделей обрано відродження програми створення та розвитку індустріальних (промислових) парків (ІП), що вважається тим інструментом, який покращує бізнес-клімат у державі. Важливо, що на державному рівні здійснено кроки, щоб підтримати такий рух, і заявлено, що розвиток ІП є складовою політики «Зроблено в Україні» у частині залучення інвестицій у виробничий сектор економіки. Важливою також видається розбудова мережі оновлених інфраструктурних об'єктів, що дає змогу не лише запустити промислові потужності й стимулювати розвиток суміжних галузей, створення нових робочих місць, але й формувати нові поселення сучасного типу, ураховуючи екологічні норми та естетичні форми, особливо на регіональному рівні.

Досвід Львівщини, Вінниці та Київщини показує, що вже сьогодні індустріальні парки відчутно впливають на розвиток громад. В умовах гострої нестачі власних економічних ресурсів, передусім фінансових (від чого потерпають українські громади під час війни), ІП необхідні для відновлення і модернізації виробництва, проведення структурної перебудови місцевої економіки, сталого місцевого розвитку загалом. Однак проблема в тому, наскільки цей процес бути може ефективним в умовах обмежених ресурсів, невизначеності й високої ризикованості економічних процесів.

Доводиться констатувати, що сьогодні воєнні події продовжують змінювати характер економічних і соціальних процесів на регіональному рівні: відбувається деіндустріалізація східних регіонів (а подекуди й щоденне тотальне знищення виробничих потужностей та відповідної інфраструктури) і структурні зміни економіки західних регіонів, ключовим фактором чого стала релокація в перший рік війни понад 800 підприємств у більш безпечні регіони[391]. Тому постає необхідність визначення стратегічної ролі цих процесів у державній регіональній політиці.

Важливо зазначити, що в умовах воєнного стану, що наразі характеризується жорсткими щоденними обстрілами всієї території України, не зупиняється робота в аспекті євроінтеграційного курсу нашої держави. Наприклад, затверджено План заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії[392], на які повинна відреагувати Україна, серед яких: оновити Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки та модернізувати Державний фонд регіонального розвитку, корелюючи їхню дію з процесом відновлення та відбудови, принципами багаторівневого управління та регіональної політики[393]. На виконання цієї вимоги в серпні 2024 р. Кабінет Міністрів України затвердив оновлену Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки та презентував її як ефективний інструмент подолання наслідків війни, сприяння відновленню та наближенню до членства в ЄС. Зокрема, установлена стратегічна ціль «Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів» і на її виконання оперативна ціль

---

[391] *Оновлена державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: ключові аспекти*. Міністерство розвитку громад та територій України, 2024. 11 с. URL: https://mtu.gov.ua/files/Avto/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0_%D0%9C%D0%98%D0%A3_%D0%86%D0%9D%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%99%D0%9D%D0%90_%D0%91%D0%A0%D0%9E%D0%A8%D0%A3%D0%A0%D0%90_A4_ukr.pdf

[392] *Commission Staff Working Document. Ukraine 2023 Report*. Brussels: European Commission, 2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecefc3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

[393] Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 р. № 133-р. *Урядовий портал:* сайт. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224

2 «Сильна, спроможна та конкурентоспроможна регіональна економіка» із завданням 9 «Стимулювання створення та діяльності індустріальних парків та підприємств оборонного-промислового комплексу з урахуванням стратегічних пріоритетів його розвитку»[394].

Важливо також зазначити, що сьогодні в Україні в рамках проєкту технічної допомоги ЮНІДО «Глобальна програма еко-індустріальних парків в Україні: реалізація на місцевому рівні» здійснюються практичні напрацювання елементів моделі еко-індустріального парку для наступного її запровадження в контексті досягнення цілі сталого розвитку 9 «Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям», а також досягнення інших цілей.

Інклюзивні, сталі індустріальні парки. Для України актуальність саме такого виду індустріальних парків[395] полягає в розв'язанні завдань імплементації європейських директив у сферах екологічного управління, управління відходами та ресурсами, енергоефективності, промислового забруднення та промислової безпеки, адаптації до зміни клімату, боротьби з дискримінацією та досягненням гендерної рівності, охорони та безпеки праці. Саме тому за результатами співпраці з проєктом GEIPP-Ukraine затверджено документ[396], в якому представлено концепцію еко-індустріальних парків та операційний план реалізації стратегії на наступні три роки. Заявлено про створення державного Офісу розвитку індустріальних парків на основі досвіду Сінгапуру, Туреччини та Польщі. Слід також зазначити, що вже сьогодні задля встановлення системи рейтингового оцінювання в Україні розпочата робота над розробленням проєкту національного стандарту «Еко-індустріальні парки. Критерії сталості та метод оцінювання»[397]. Такі стандарти

---

[394] Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 р. № 940). *Урядовий портал:* сайт. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-derzhavnoi-stratehii-rehionalnoho-rozvytku-na-20212-a940

[395] *Міжнародні рекомендації для індустріальних парків*. 2019. 128 с. URL: https://geipp-ukraine.org/wp-content/uploads/2021/12/Mizhnarodni-rekomendatsii-IP-2-1-2.pdf

[396] Про схвалення Стратегії розвитку індустріальних парків на 2023-2030 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2023 р. № 176-р. *Законодавство України:* сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-2023-%D1%80#Text

[397] Розпочата розробка проєкту національного стандарту, який визначатиме критерії сталості еко-індустріальних парків. *Жива планета:* сайт. 12.06.2024. URL:

насамперед сприятимуть досягненню відповідності української продукції нормам міжнародних стандартів і підвищенню її конкурентоспроможності на світових ринках.

Досвід засвідчує, що уряди багатьох країн і регіональна й місцева влади застосовують інструмент ІП (а також інші різні типи спеціальних економічних режимів) для реалізації своїх стратегій та завдань економічної політики. Наприклад, слід згадати про Frankfurt-Hochst у Німеччині, де знаходяться виробничі об'єкти та лабораторії гіганта хімічної індустрії Sanofi-Aventis, підприємств суміжних галузей, приблизно сто науково-виробничих компаній біотехнологічної та інших сфер. Наразі на території Польщі діють 14 спеціальних економічних зон (СЕЗ) із 78 індустріальними парками. З початку створення їх у 90-х роках XX ст. і впродовж наступного десятиліття ВВП Польщі зріс на 50%, а експорт збільшився майже втричі. У Туреччині залучення інвестицій через індустріальні парки сприяло зростанню ВВП та збільшенню експорту втричі (сьогодні це понад 350 млрд дол. США щорічно)[398].

Ретроспектива також показує, що саме розвиток ІП реально сприяє створенню кластерів конкурентоспроможних виробництв і розширенню виробничих ланцюжків, що в кінцевому підсумку позитивно відображається на збалансованому економічному розвитку регіонів[399]. Тому в нашій країні, де питання кластеризації економіки завжди були стратегічними пріоритетами розвитку, фахівці з означених питань почали всіляко підтримувати курс на розбудову ІП[400], розроблячи відповідні механізми імплементації напрацьованих кластерних ініціатив. Отже, процес кластеризації економіки, особливо на регіональному рівні, виходить на новий щабель розвитку.

---

https://livingplanet.org.ua/novuny/rozpochata-rozrobka-proektu-natsionalnogo-standartu-yakij-viznachatime-kriteriji-stalosti-eko-industrialnikh-parkiv

[398] Куликов В. Індустріальні парки стануть рушієм розвитку українських міст. Пояснюємо на прикладах. *Хмарочос:* сайт. 20.02.2024. URL: https://hmarochos.kiev.ua/2024/02/20/industrialni-parky-stanut-rushiyem-rozvytku-ukrayinskyh-mist-poyasnyuyemo-na-prykladah

[399] Sedlmayr B., Meier zu Köcker G., Schneider K. *Cluster Development Guide. A Practitioners Guide for Cluster Policy, Strategy and Implementation*. 2021. 235 p. URL: https://www.giz.de/en/downloads/giz2021-en-cluster-development-guide.pdf

[400] Панченко В., Резнікова Н. Від кластерів до еко-індустріальних парків. *Industry4Ukraine*: сайт. 29.08.2022. URL: https://www.industry4ukraine.net/publications/vid-klasteriv-do-eko-industrialnyh-parkiv

Слід зазначити, що в Україні перші спроби організації індустріальних парків були здійснені наприкінці 1990-х – на початку 2000-х, хоча тоді реально йшлося більше про технологічні парки. У 2008 р. державна влада почала опрацьовувати питання, як перейняти досвід країн-сусідів і за допомогою механізму створення ІП стимулювати притік інвестицій, але не було відповідного законодавства, яке регулювало б цю сферу. Була розроблена Концепція створення індустріальних (промислових) парків, а перший закон «Про індустріальні парки» в Україні набув чинності у 2012 р. Проте інструменти економічного стимулювання розбудови їх і функціонування не були прописані. А в передвоєнні роки в Україні взагалі було зафіксовано курс на деіндустріалізацію національної економіки, тому створення ІП було виключно ініціативою бізнесу за підтримки деяких громад на регіональному рівні.

Та все ж суттєва трансформація державної політики щодо індустріальних парків почала відбуватися лише у 2021-2022 рр. Зокрема, у 2022 р. влада порушила питання щодо стимулювання ІП: у законодавстві були прописані пільги, серед яких – скасування податку на прибуток; зниження на 10% оплати за імпорт устаткування; звільнення від сплати мита за устаткування; пільгові умови на оренду земельних ділянок під індустріальні парки чи сплати податку на землю. Отже, через повномасштабну війну держава ухвалила механізм, який передбачає активізацію роботи нових індустріальних парків, щоб стимулювати притік інвестицій в їхній розвиток. Є спроби активізувати зацікавленість громад у цих процесах: у 2023 р. рішенням уряду вони отримали право фінансувати коштом місцевих бюджетів інфраструктуру ІП – як проєктування, так і роботи щодо облаштування ІП. Окрім того, Мінекономіки на постійній основі здійснює роботу, яка має на меті формування прогресивної нормативно-правової бази для створення ІП як екосистеми для промислового розвитку. Важливо також зазначити, що правила в конкретно взятому індустріальному парку встановлюються не лише чинним законодавством України, але й угодами між учасниками парку, з одного боку, та органами управління парком, з другого.

Про реальний стан розбудови ІП можемо дізнатися з даних, що офіційно оприлюднюються представниками влади (зауважимо, офіційної статистики Держстату, яка давала змогу хоча б опосередковано оцінити реальний вплив ІП на економічний розвиток,

немає). Наприклад, у 2019 р. в Україні було створено 46 індустріальних парків, з них тільки 16 внесені до Реєстру індустріальних (промислових) парків (далі – Реєстр). Найбільш поширеними сферами діяльності були легка промисловість, переробка сільськогосподарської продукції, фармацевтика та виробництво виробів з деревини. Форма власності на ділянки, де розміщені ІП: комунальні (62%) і приватна (28%), державних лише 8%. Серед інших тенденцій розвитку ІП можна виділити появу галузевих кластерів на базі ІП і мережевих керівних компаній, розвиток спеціалізованих парків, а також збільшення ролі місцевої влади у створенні та управлінні парками. Фінансування розвитку інфраструктури індустріальних парків, внесених до Реєстру, а також створення умов для їхнього функціонування було можливе коштом Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), а також була можливість фінансування роботи щодо підключення індустріальних парків до зовнішніх інфраструктурних мереж коштом субвенції на створення інфраструктури об'єднаної територіальної громади (ОТГ), секторальної підтримки коштом ЄС[401].

У 2020 р., ураховуючи досвід зарубіжних країн у подоланні економічних криз, було запропоновано використовувати інструмент індустріальних парків – промислових кластерів для здійснення спільної виробничої діяльності. На той час функціонували 43 індустріальні парки: 26 (60%) – муніципальні, 14 (33%) – приватні, 2 (5%) – змішані та 1 (2%) – у державній власності. На 01.12.2021 до Реєстру було внесено 52 індустріальні парки, з яких створення 18 індустріальних парків ініційовано суб'єктами господарювання, а одного індустріального парку – органом місцевого самоврядування спільно з приватною юридичною особою. У 28 індустріальних парках вибрано керівні компанії, у восьми індустріальних парках було вісім учасників. У 2021 р. було зареєстровано сім парків.

Як було зазначено, уже після початку повномасштабної війни, із середини 2022 р., індустріальні парки в Україні отримали новий шанс на розвиток. За інформацією Мінекономіки, протягом 2022 р. було створено 14 індустріальних парків. Як свідчать дані поданих звітів, найвищий рівень забезпечення інженерно-транспортною

[401] Мінекономіки оновило інформацію про індустріальні парки в Україні. *Асоціація міст України:* сайт. 06.02.2020. URL: https://auc.org.ua/novyna/minekonomiky-onovylo-informaciyu-pro-industrialni-parky-v-ukrayini

інфраструктурою спостерігався у восьми індустріальних парків («Соломоново», «Мироцьке», «Вінницький», «Вінницький кластер холодильного машинобудування», «Ланнівський», «Спарроу Парк Львів», «Л-Таун Парк», «Біла Церква»). Усього в індустріальних парках було створено 935 робочих місць і випущено продукції вартістю 271,169 млн грн, експортовано продукції вартістю 234,367 млн грн[402].

У 2023 р. приватні компанії та місцева влада ініціювали створення 30 парків, з яких тільки 13 було зареєстровано. Але на початок 2024 р. із 75 внесених Мінекономіки до Реєстру реально функціонувало лише 10 індустріальних парків. Решта – це greenfield-ділянки, тобто поле. Водночас з Реєстру поступово виключаються індустріальні парки, створені в минулому десятиріччі, зокрема через відсутність у них керівних компаній (відповідно до внесених у законодавство змін).

Отже, процес вкрай динамічний і майже не щодня КМУ звітує про реєстрацію нових ІП у різних регіонах країни. Прогнозується, що у 2024 р. в Україні працюватиме до 20 індустріальних парків, у 2025 р. – до 30. Особливості сьогодення: динамічне зростання заявок на створення ІП, зменшення комунальних парків і збільшення приватних (30% на 70%), майже відсутність безперспективних парків, наявність у половини створюваних парків прогнозованих учасників з інвестиціями, поява спеціалізованих кластерних промислових парків, попит з боку малого та середнього бізнесу[403]. Серед приватних компаній, які розвивають індустріальні парки в Україні: UFuture (В. Хмельницький), Dragon Capital (Т. Фіала), група «Епіцентр К» (О. та Г. Гереги), Uparks (Б. Шестопалов) та ін. У публікації[404] зазначається, що збільшення надходжень в економіку, передусім у стратегічно важливі та найбільш конкурентні й перспективні галузі, буде позитивним фактором для регіонального й місцевого економічного

---

[402] Індустріальні парки в Україні – 2022 рік. *Міністерство економіки України*: сайт. 23.03.2023. URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=47454ed4-b60a-4f37-bb77-b7f3127742f8&title=IndustrialniParkiVUkraini2022-Rik

[403] Волокіта В. Кількість працюючих індустріальних парків в Україні цьогоріч може зрости до 20, у 2025 – до 30. *Економічна правда:* сайт. 26.07.2024. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2024/07/26/71722

[404] Кирилко В. Перше півріччя на ринку індустріальних парків: побито рекорд за кількістю зареєстрованих ІП. *Property Times*: сайт. 10.07.2024. URL: https://propertytimes.com.ua/industrialnaya_nedvizhemost/pershe_pivrichchya_na_rinku_industrialnih_parkiv_pobito_rekord_za_kilkistyu_zareestrovanih_ip

розвитку. Як показує аналіз, найбільша кількість запитів на створення ІП надходить від представників агросектору, харчової промисловості, переробної промисловості, особливо від виробників будівельних матеріалів (50% на 50% з іноземними партнерами) як перспективного напряму відновлення територій, тому багато зарубіжних компаній з Туреччини, Польщі, Німеччини та інших країн шукають зараз собі ділянки для будівництва підприємств з виробництва будівельних матеріалів. Також затребувані склади та логістика й ділянки подвійного використання.

Дослідження показують, що загальними факторами, які спонукають до створення індустріального парку, є: (1) ініціативи конкретних підприємств, які будують власне виробництво та виконують функцію керівної компанії; (2) реалізація ідей власниками нерухомості щодо переведення її у формат ІП для майбутнього продажу конкретному інвестору; (3) промисловий девелопмент; (4) приєднання нових підприємств до громади як відповідна мотивація у громад. Утім, як це буває в українській дійсності, поки що все виглядає як головний тренд – стає модним бути індустріальним парком. Сьогодні спостерігаємо цілком задовільні результати інфраструктурного забезпечення – підведено автошляхи до 61% індустріальних парків; наявні залізничні шляхи – 18% індустріальних парків; під'єднано електропостачання, водопостачання, водовідведення – 30% індустріальних парків, під'єднано газопостачання – 24% індустріальних парків[405]. Позитивна динаміка розбудови нових парків у 2023-2024 рр. пояснюється експертами такими причинами: поява реальних податкових і митних стимулів для резидентів ІП у 2022 р., що створило умови для розвитку ІП як інструменту залучення інвестицій; релокація понад 1,5 тис. підприємств, які почали шукати майданчики для роботи в центральних і західних регіонах країни, а збільшення попиту на промислові площі сприяло активізації будівництва в парках, які раніше функціонували лише на папері; запуск програм підтримки ІП державою, особливо в напрямі створення інфраструктури.

[405] Кирилко В. Індустріальні парки: підсумки 2023 року. *Property Times*: сайт. 08.01.2024. URL: https://propertytimes.com.ua/industrialnaya_nedvizhemost/industrialni_parki_pidsumki_2023_roku

Що конкретно в регіонах і для регіонів? Законодавство передбачає, що індустріальні парки як спеціально створені території для промислового виробництва об'єднують у своєму складі велику кількість стейкхолдерів, що створюють відповідні екосистеми, заощаджуючи на логістиці, сприяючи розвитку малих підприємств, модернізації галузей та створюючи нові робочі місця. Цілком зрозуміло, що такі об'єкти вигідні місцевим громадам, оскільки сприяють збільшенню обсягу податкових надходжень до місцевих бюджетів і розвитку місцевої інфраструктури.

Історія формування та розвитку індустріальних парків у регіонах України сягає 1990-х років. Індустріальні парки були внесені до стратегій соціально-економічного розвитку більшості регіонів України: у 2006 р. – Рівненської і Київської областей; 2007 р. – Івано-Франківської, Львівської, Донецької і Вінницької областей; 2008 р. – Кіровоградської, Тернопільської, Луганської і Херсонської областей; 2010 р. – Запорізької, Харківської, Сумської областей та Автономної Республіки Крим; 2011 р. – Дніпропетровської, Одеської, Житомирської та Миколаївської областей; у 2012 р. – Волинської області. У деяких регіонах були прийняті окремі детальні програмні та інші документи щодо створення та розвитку індустріальних парків на їхніх територіях. Зокрема, у 2007 р. рішенням Харківської обласної ради затверджено Програму створення індустріального парку «Рогань» у Харківській області, у 2008 р. рішенням Закарпатської обласної ради – Програму створення індустріальних парків на території Закарпатської області на 2008-2012 роки, у 2011 р. рішенням Одеської обласної ради – Концепцію створення індустріальних (промислових) парків в Одеській області. Згодом з'явилися ІП «Біла Церква» і Вінницький індустріальний парк, де виробляли холодильники для Pepsi і Coca-Cola. До війни реально розвивалися чотири приватні парки: «Біла Церква», «Коростень», «Соломоново» і «Вінницький кластер холодильного машинобудування». Вони мали збудовані об'єкти та резидентів, а також планувалося, що створення ІП ініціюватимуть саме громади, які залучали б керівну компанію з інвестиціями та резидентами. Однак жодної фахової керівної компанії так і не з'явилося, а самі громади таких бюджетів не мали – 70% з них розвивалися на субвенціях, які були розподілені ще до надходження.

В умовах воєнного стану особливо помітним є лідерство стосовно ІП м. Вінниці через бажання розвивати бізнес. Там

заявлено про роботу трьох індустріальних парків: «Вінницький індустріальний парк» і двох приватних – «Вінницький кластер холодильного машинобудування» (UBC Group) та «Вінтер спорт» (Head Group). Також звітує про успіхи проєкт «Мережа індустріальних парків «Західний індустріальний кластер»«. Він був розрахований на три роки та передбачав підготовку п'яти ділянок під розміщення індустріальних парків у трьох областях України: Рівненській (Привільненська територіальна громада), Тернопільській (Ланівецька та Борщівська територіальні громади) і Житомирській (Броніківська та Малинська територіальні громади). Сьогодні громади, попри усі проблеми, продовжують реалізовувати проєкти розвитку індустріальних парків. Уважається, що це перший в Україні міжрегіональний проєкт з розвитку мережі індустріальних парків. Нині там найбільша кількість підприємств, які працюють в одному ІП – 25 резидентів, і повністю заповнена територія.

У травні 2024 р. Кабінет Міністрів України вніс індустріальний парк «Р-33», створення якого ініціювала Куяльницька сільська рада в Одеській області, до Реєстру індустріальних парків. Концепція цього парку передбачає формування на площі 10 га промислового кластера з металообробки та виготовлення металевих виробів. У 2023 р. група «Епіцентр К» стала ініціатором створення парку «Вуглецево-нейтральний Еко Агро Хаб Поділля «Городок»« у Хмельницькій області. На сьогодні в області створено індустріальний парк «Хмельницький», індустріальний парк «Славута» та індустріальний парк «Красилів-Технопорт». Компанія Dragon Capital Т. Фіали сфокусувалася на проєкті M10 Lviv Industrial Park у Львові, який залучив кредит ЄБРР і першим в Україні отримав страхування будівництва від воєнних ризиків.

Наприкінці грудня 2023 р. у Львові розпочалося будівництво нового індустріального парку «Формація. Львів» (Formatsia.Lviv**)**, який стане екосистемою для розвитку бізнесу з лабораторіями прототипування, R&D центром, коворкінгами, конференц-холлом, бізнес-інкубатором, інфраструктурою для роботи та відпочинку працівників. Головною відмінністю від інших об'єктів стане його технологічність, що сприятиме також переходу від сировинної до індустріальної економіки всього регіону. Модель Quadruple Helix, яку хочуть втілити в ІП «Формація. Львів», передбачає взаємодію чотирьох компонентів, які створюватимуть умови для розвитку інновацій: співпраця між виробниками, співпраця з державою,

співпраця з освітніми інституціями та співпраця з локальною спільнотою[406]. Отже, заплановано на практиці втілити сучасну модель інноваційної екосистеми.

Варто зауважити, що тільки організовані відповідно до вимог законодавства індустріальні парки (наявні мережі; є хоча б один побудований об'єкт (склад або промисловий); є керівна компанія; на території ІП функціонує хоча б одне підприємство) мають усі можливості притягувати інвестиції та створювати умови для впровадження інновацій. Це своєю чергою може бути ключовим фактором зростання продуктивності місцевої економіки. Окрім того, слід сподіватися на загальні ефекти від створення індустріального парку: розвиток промислового та логістичного потенціалу регіону; активізація інноваційної діяльності; зростання обсягу інвестицій у регіон; збільшення податкових надходжень і платежів до бюджету та державних цільових фондів; створення нових робочих місць, зокрема для висококваліфікованих кадрів; підвищення рівня доходів у регіоні. Але це все громади можуть отримати лише в тому разі, якщо індустріальний парк був правильно організований. Адже прийняти рішення про створення парку та затвердити концепцію, отримати рішення уряду про внесення його до Реєстру – це тільки початковий етап, у більшості випадків на практиці процес надалі не розвивається. Сьогодні, як зазначають експерти, є 12 реальних індустріальних парків: «Рясне-2 Е/10» (м. Львів), «Коростень» (Житомирська обл.), «Соломоново» (Закарпатська обл.), «iPark» (Одеська обл.), «Вінницький кластер холодильного машинобудування» (м. Вінниця), «Новороздільський» (Львівська обл.), «Біла Церква» (Київська обл.), «Спарроу Парк» (м. Львів), «Кроноспан Рівне» (Рівенська обл.), Kalush Industrial HUB (Івано-Франківська обл.), «Л-Таун Парк» (Київська обл.) і «Ужгород» (Закарпатська обл.). У Харківській, Херсонській та Запорізькій областях немає жодного ІП. Причина зрозуміла: прифронтові регіони та продовження масованих обстрілів.

Важливим є те, що в більшості випадків ініціаторами створення вітчизняних індустріальних парків були й залишаються органи

[406] Куликов В. Індустріальні парки стануть рушієм розвитку українських міст. Пояснюємо на прикладах. *Хмарочос:* сайт. 20.02.2024. URL: https://hmarochos.kiev.ua/2024/02/20/industrialni-parky-stanut-rushiyem-rozvytku-ukrayinskyh-mist-poyasnyuyemo-na-prykladah

місцевого самоврядування, адже індустріальний парк – це потужний інструмент для місцевого соціально-економічного розвитку. Проте справедливо відразу постають серйозні запитання організаційно-економічного характеру: що відбудеться після того, як керівна компанія облаштує на сотні мільйонів гривень інфраструктуру на великій площі? І яким буде строк окупності інвестицій українських платників податків, які витратять на будівництво індустріального парку суму, співмірну декільком річним бюджетам громади?

Повномасштабне вторгнення рф продовжує справляти значний негативний вплив на створення інфраструктури та інвестиційні процеси в країні, але слід також зауважити про допущені прорахунки під час створення ІП багатьма громадами. Зокрема, часто вони нерелевантно оцінюють власні можливості та свій реальний інвестиційний потенціал; очікування (виражені в кількісно зафіксованих ефектах) щодо доцільності створення індустріальних парків (адже в окремих випадках достатньо було б просто відвести земельні ділянки для промислового інвестування) завищені; до індустріальних парків ставляться як до універсального інструменту вирішення проблем із залученням інвестицій; залучені до управління індустріальними парками керівні компанії інституційно слабкі та фінансово неспроможні. Адже саме ці компанії, укладаючи договір з ініціатором про створення та функціонування індустріального парку, повинні забезпечити його облаштування та залучення учасників, надавати інвесторам весь необхідний комплекс послуг з обслуговування і супроводу. Наприклад, лише створення власної генерації – досить капіталомісткий захід. З досвіду ІП «Біла Церква»: влаштування СЕС з піковою потужністю 654 кВт коштуватиме 356 тис. дол. США (або 567 дол. США за 1 кВт потужності)[407]. Однак в Україні подібний досвід мають лише лічені компанії, але вони перебувають на стадії становлення.

Як ми вже зазначали, основною причиною виключення індустріального парку з Реєстру є відсутність протягом двох років керівної компанії – спеціалізованої девелоперської організації, яка забезпечує створення, розвиток та експлуатацію інженерної

[407] Григоренко Ю. Проблеми розвитку індустріальних парків в Україні на третьому році війни. *GMK Center*: сайт. 05.08.2024. URL: https://gmk.center/ua/posts/problemy-rozvytku-industrialnykh-parkiv-v-ukraini-na-tretomu-rotsi-vijny

інфраструктури, залучає промислових резидентів і надає їм комплексну підтримку на всіх етапах виконання їхніх інвестиційних проєктів. Варто також зазначити про такі функції ефективної керівної компанії, як тісна комунікація з місцевою владою та ініціатором проєкту; професійне управління процесом проєктування та будівництва об'єкта та управління готовим, уже збудованим парком (технічне, адміністративне управління, охорона, прибирання). Це окремий професійний суб'єкт з управління індустріальним парком, зацікавлений в ефективному розвитку проєкту та прибутку за стратегією Win-Win. Ось деякі керівні компанії, які сьогодні мають мережевий формат управління: ТОВ «Індастріал Парк Менеджмент» – чотири парки; UParks – два парки; Industrial Management Company – два парки; Bureau of Investment Programs – два парки; Dragon Capital – два парки; Alterra Group – один парк; Concept Real Estate – один парк. Приклад: керівна компанія «Астробілд» – професійний девелопер, який має відповідну експертизу та досвід реалізованих проєктів у промисловій нерухомості (з 2019 р. компанія освоїла понад 10 га промислової ділянки та ввела в експлуатацію понад 12 000 м² виробничо-складських площ); консолідує під управлінням промислові активи двох індустріальних парків – «Біла Церква» і «Біла Церква 2»[408].

Розбудова ІП – важливий каталізатор розвитку місцевого МСП. У серпні 2024 р. уряд України схвалив Стратегію відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і середнього підприємництва на період до 2027 року. Один із провідних аспектів цієї стратегії – підтримка стійких практик для забезпечення «зеленого переходу» та екологічної модернізації МСП, зокрема шляхом фінансування енергоефективних інвестицій та створення еко-індустріальних парків. Стратегія спирається на орієнтири, які визначені Планом України, що передбачає комплексний підхід до управління відходами, є ключовим аспектом зеленої економіки та передбачає будівництво об'єктів із кластерним типом розміщення в межах ІП.

[408] Laiko O., Shatnenko K. The influence of the management aspect of the industrial park functioning on the implementation of regional cohesion policy in Ukraine. *Economics and Region*. 2024. № 1(92). Pp. 43-50. DOI: https://doi.org/10.26906/EiR.2024.1(92).3307

Запитання стратегічне*:* чи взагалі буде кому працювати в Україні, чи достатньо людського капіталу для відновлення та чи спостерігається масово внутрішнє бажання та мотивація допомагати відновлювати та відбудовувати Україну? Слід зазначити, що в нашій країні на початок червня 2023 р. 5,1 млн осіб отримали статус тимчасового захисту в країнах-членах ЄС; 1,5 млн осіб перебували в рф та республіці білорусь; 4,9 млн отримали офіційний статус ВПО[409]. За час війни з України виїхало приблизно 20% підприємців. За даними Конфедерації роботодавців України, у 2022-2023 рр. компанії втратили понад 781 тис. чоловіків: одні звільнилися, інших мобілізували, хтось виїхав або перевівся на неофіційну роботу. Водночас жінок пішло з ринку праці майже вдвічі більше, ніж чоловіків – до 1,5 млн; більшість із них виїхали з дітьми або втратили роботу після початку активних бойових дій. Ринок праці України загалом зменшився на 2,23 млн осіб[410]. Тому ключовим питанням у процесі створення індустріального парку та залучення інвестицій є розвиток інституційної спроможності персоналу та наявність і адаптація трудових ресурсів для потреб ринку (слід зазначити, що в усіх концепціях ІП, які як під копірку розробляють громади, наведено вражаючі цифри щодо потенційної зайнятості та працевлаштування. Кого і звідки?). Отже, обов'язковим елементом, який слід ураховувати, реально опрацьовуючи ідеї та підготовлюючи рішення щодо створення індустріальних парків, облаштування їх і запуску, а також формування програм із залучення інвестицій, має бути чітке розуміння наявності людського потенціалу, можливість залучення трудових мігрантів, створення додаткової соціальної інфраструктури для них[411].

---

[409] *Оновлена державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: ключові аспекти*. Міністерство розвитку громад та територій України, 2024. 11 с. URL: https://mtu.gov.ua/files/Avto/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0_%D0%9C%D0%98%D0%A3_%D0%86%D0%9D%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%99%D0%9D%D0%90_%D0%91%D0%A0%D0%9E%D0%A8%D0%A3%D0%A0%D0%90_A4_ukr.pdf

[410] Савін Т. Ринок праці втратив понад 2 млн осіб: який бізнес постраждав від мобілізації працівників у ЗСУ. *Focus.ua*: сайт. 25.01.2024. URL: https://focus.ua/uk/eksklyuzivy/621976-rinok-praci-vtrativ-ponad-2-mln-osib-yakij-biznes-postrazhdav-vid-mobilizaciyi-pracivnikiv-u-zsu

[411] Федюк В. Як індустріальний парк може забезпечити громаді успішний розвиток і добробут (мешканцям)? *Інститут громадянського суспільства:* сайт. 17.07.2024. URL:

Звичайно, важливим є також фінансовий результат діяльності підприємств, що впливає на формування його власних фінансових ресурсів. Як свідчать дані Держстату, за січень-червень 2024 р. фінансовий результат до оподаткування великих і середніх підприємств загалом по Україні був позитивний і становив 491,2 млрд грн (за січень-червень 2023 р. також позитивний – 298,0 млрд грн); прибуток становив 619,6 млрд грн, тобто 149,7% порівняно із січнем-червнем 2023 р., збитків допущено на суму 128,4 млрд грн (або 110,6%). Частка збиткових підприємств за січень-червень 2024 р. становила 25,7% (за січень-червень 2023 р. – 25,5%). У розрізі регіонів, як свідчать офіційно оприлюднені статистичні дані за січень-березень 2024 р., найбільша частка підприємств, які одержали прибуток, зафіксована в Тернопільській – 80,7%, Рівненській – 78,6%, Львівській – 77,3%, Вінницькій – 76,7% і Закарпатській – 75,3% областях (середня по Україні – 72,5%).

Державна підтримка. Щоб залучити інвесторів в індустріальні парки, різні країни застосовують широкий перелік інструментів підтримки: надання податкових і митних пільг та преференцій, забезпечення підготовки необхідних кваліфікованих кадрів, компенсація частини соціального страхування, надання доступу до транспортної та логістичної інфраструктури та навіть співфінансування інвестиційних проєктів (наприклад прямий трансферт, пільговий кредит тощо). В Україні також запроваджена система стимулювання, про що йшлося раніше[412]. Однак передусім підтримка діяльності індустріальних парків з боку держави (та місцевої влади) полягає в здійсненні інженерної підготовки ділянки, забезпеченні постачання газу, електричної та теплової енергії, води, функціонування системи водовідведення, проведення та налагодження транспортних комунікацій (автомобільні дороги, доступ до портів, аеропортів, залізничних колій), у розбудові прикладної інфраструктури (адміністративні будівлі, складські приміщення тощо). Важливо, що в липні 2024 р. в Україні стартувало прийняття заявок від індустріальних парків на державну підтримку розвитку їхньої інфраструктури, а в державному бюджеті на цю мету

https://www.csi.org.ua/news/yak-industrialnyj-park-mozhe-zabezpechyty-gromadi-uspishnyj-rozvytok-i-dobrobut-meshkanczyam

[412] Деякі питання державного стимулювання створення та функціонування індустріальних парків: постанова Кабінету Міністрів від 04.06.2024 р. № 644. URL: *Законодавство України:* сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644-2024-%D0%BF#Text

передбачено 1 млрд грн Зацікавлені парки зможуть претендувати на отримання до 150 млн грн фінансування від держави на умовах співфінансування, які можна буде спрямувати на будівництво підстанцій, підведення електромереж, водо – і газопроводів та інших об'єктів промислової інфраструктури. Фінансування надаватиметься на умовах співфінансування із заявником 50/50 (для деокупованих територій – 80/20).

За цією програмою три індустріальні парки («Коростень», «БФ Термінал» та «Вінницький індустріальний парк») уже отримали державне фінансування у межах політики «Зроблено в Україні» на суму 347,5 млн грн

Наприклад, для індустріального парку «БФ Термінал» у Закарпатській області будуть побудовані залізничні колії та електрична інфраструктура на загальну суму 316,6 млн грн (коштом державного бюджету буде профінансовано приблизно 148 млн грн із зазначеної суми). На території Вінницького індустріального парку будуть облаштовані проїзди загальною вартістю майже 232 млн грн Участь держави в реалізації цього проєкту становитиме приблизно 116 млн грн Для будівництва та модернізації інфраструктури індустріальних парків виділено 216,1 млн грн з державного бюджету на підтримку ключових проєктів у таких парках: «Захід-Ресурс» (Львівська область), «Хмельницький» (Хмельницька область), «Ковель Порто» (Волинська область) та «Біла Церква 1» (Київська область). Ці інвестиції забезпечать створення необхідних умов для залучення інвесторів і розвитку виробничих потужностей. Зауважимо, що будівництво доріг та інших інфраструктурних елементів створює умови для залучення інвесторів і розвитку бізнесу в різних регіонах. Слід зазначити, що програма містить запобіжники для ефективного використання коштів – підприємства зобов'язані будувати виробничі площі та залучати учасників. Зокрема, фінансування здійснюється через ескроу-рахунки (умовного зберігання) державних банків, що дає змогу забезпечити контроль. Державні банки, такі як Укрексімбанк, Ощадбанк та Укргазбанк, є партнерами Міністерства економіки у впровадженні програми підтримки індустріальних парків на вигідних умовах, що сприятиме залученню інвесторів і розвитку промислових майданчиків.

Також нещодавно в Україну ввезли першу одиницю обладнання, використовуючи стимули для індустріальних парків.

Ідеться про компанію Univest, яка у Фастові Київської області готується запустити новий завод з виробництва екопакування в ІП. У Львові міська рада для індустріальних парків знизила до нуля податок на землю (так само зробили муніципалітети у Вінниці, Білій Церкві та низці інших міст).

Важливим для ІП залишається стратегічне завдання впровадження інновацій, особливо сучасних інноваційних технологій. У цьому контексті слід згадати про розпочату співпрацю Українського національного офісу інтелектуальної власності та інновацій з Міністерством економіки України, спрямовану на активізацію інноваційної діяльності індустріальних парків у напрямі удосконалення регіональної інвестиційно-інноваційної інфраструктури, а також системи правової, кадрової та інформаційної підтримки інноваційної діяльності.

Інвестиції та інвестори. Важливе завдання у сфері залучення інвестицій, яке повинно стояти перед місцевою владою, полягає у формуванні і збереженні постійного інтересу інвесторів до своїх територій, що реалізується шляхом максимального сприяння інвестуванню. Сьогодні частка українських інвесторів у загальній структурі вкладень резидентів ІП становить майже 90%. Через високі воєнні ризики, відсутність на практиці дієвих механізмів страхування та інші причини іноземні компанії поки що мало цікавляться українським ринком. Помітний частковий інтерес (у межах 10 запитів на рік) з боку компаній з Туреччини, Південної Кореї, Німеччини, Польщі та інших країн. Найбільша кількість запитів надходить від агросектору та харчової промисловості – від будівництва елеваторів до переробки, девелоперів складів та логістичних об’єктів, виробників будматеріалів, де 50% – іноземні компанії. Вони небезпідставно розраховують, що під час повоєнного відновлення української інфраструктури виникне велика потреба в різних будматеріалах.

Статистика показує, що загальний обсяг капітальних інвестицій по Україні у 2023 р. досягнув рівня 2019 р. та суттєво збільшився порівняно із 2022 р. (табл. 5.6). Зокрема, у 2023 р. найбільший обсяг їх зафіксовано в Київській (51 184,4 млн грн), Львівській (44 790,0 млн грн), Рівненській (24 130,8 млн грн) і Вінницькій (19 212,5 млн грн) областях, що корелює з реалізацією програм розбудови ІП.

Таблиця 5.6

Капітальні інвестиції за регіонами України 2019-2023 рр., млн грн

№	Область	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.
	Україна	*623978,9*	*508217,9*	*673899,3*	*409659,9*	*627280,7*
1	Вінницька	15724,9	1360,1	16922,1	14122,1	19212,5
2	Волинська	12663,9	9121,6	11718,3	9535,0	12497,4
3	Дніпропетровська	66951,1	58601,4	78484,4	40477,9	63067,8
4	Донецька	30394, 4	26597,8	32477,6	5564,9	7842,0
5	Житомирська	8466,9	9270,2	11484,8	6113,2	11566,3
6	Закарпатська	9330,3	5080,9	9184,3	6818,0	8893,3
7	Запорізька	14876,7	15495,0	21039,3	9312,4	8563,7
8	Івано-Франківська	93054,5	6338,0	12281,9	6851,5	12002,2
9	Київська	50295,8	32760,0	44287,7	31168,6	51184,4
10	Кіровоградська	7794,3	6745,9	8678,5	7096,7	9147,0
11	Луганська	3357,5	3259,1	4496,5	270,8	336,3
12	Львівська	31061,5	23641,5	31483,8	26161,4	44790,0
13	Миколаївська	12549,3	9504,9	12135,8	5008,6	8991,1
14	Одеська	21080,1	21437,6	24149,5	13546,7	8991,1
15	Полтавська	23005,3	25156,9	28044,5	17537,6	19150,4
16	Рівненська	6729,2	5650,6	21469,4	12042,5	24130,8
17	Сумська	7734,2	7200,1	10554,5	5497,9	13506,0
18	Тернопільська	9210,6	7296,8	10660,2	8501,8	11823,2
19	Харківська	22874,6	20248,6	24647,7	9586,0	18057,0
20	Херсонська	12368,3	7199,1	14616,8	700,4	743,6
21	Хмельницька	10534,1	10617,0	13515,4	9753,2	15153,1
22	Черкаська	11385,5	9079,3	12299,8	9227,6	14283,8
23	Чернівецька	4096,8	3319,5	4289,6	3358,7	4741,7
24	Чернігівська	8740,6	7957,1	10293,7	8305,9	12631,7
25	м. Київ	213247,8	163036,3	204682,9	143100,3	226008,7

Джерело: складено за даними офіційної статистики.

Звичайно, передбачуваність тарифної політики держмонополій, стабільність і прозорість податкової політики держави є обов'язковою умовою для того, щоб потенційні українські та іноземні резиденти ІП планували на 5-10 років свої інвестиції та роботу в Україні. Окрім того, не забуваємо про корупцію, яка нікуди не зникла. Доводиться констатувати, що сьогодні, попри відносно стабільне безпекове становище західних регіонів, усі без винятку громади зіштовхуються з серйозними викликами, які здебільшого не стосуються прямих руйнувань унаслідок воєнних дій, але негативно впливають на розвиток територій, що пов'язано з відтоком інвестицій і подекуди цілковитою зупинкою цілих виробництв і величезними складнощами із залученням додаткових коштів у виробничий сектор економіки. Так само негативний вплив виникає через перманентні логістичні

проблеми (навіть у разі зручного географічного розташування регіонів) і брак кваліфікованої робочої сили.

Якщо будувати ІП в Україні, то на будівництві заводу на території індустріального парку можна зекономити приблизно 25% інвестицій (у сусідніх країнах-членах ЄС сума інвестицій буде більшою на 30-40% через вартість робіт і матеріалів)[413]. Економія у 25% можлива завдяки тому, що для резидентів індустріальних парків законом передбачені економічні стимули. Важливо прийняти до уваги, що логістика товарів подорожчала щонайменше на 40-50%, і це подорожчання виробники та трейдери закладають у собівартість товарів. Рекомендується обирати індустріальний парк, який знаходиться на відстані 20-30 км від кордонів з Європейським Союзом, що надає можливості для експортного розвитку бізнесу, який працює на території індустріального парку. Проте така пропозиція є спірною і справедливо викликає нарікання з боку регіонального бізнесу.

Зрозуміло, доцільно ефективніше використовувати всі наявні механізми для залучення інвестицій – державні програми підтримки, пільгове кредитування, міжнародні грантові проєкти та можливості в межах європейської інтеграції через Ukraine Facility.

Для гармонійного розвитку територій важливо, щоб на рівні громад були розроблені стратегії місцевого економічного розвитку та залучення інвестицій, які слугуватимуть своєрідною дорожньою картою, але ефективність будь-якого плану залежатиме виключно від ефективності співпраці органів місцевого самоврядування та бізнесу на рівні громад. Водночас слід ураховувати, що створення ІП не може бути самоціллю, а реальні результати інфраструктурного розвитку та роботи парків можна побачити не раніше, ніж через кілька років. Серед важливих передумов їхньої ефективної діяльності є зниження воєнних ризиків, запуск механізмів страхування інвестицій, збільшення кількості іноземних інвесторів. Зважаючи на стратегічний розвиток, важливо, щоб були створені умови для високотехнологічного виробництва та випуску продукції з високою доданою вартістю, об'єднання виробництва в кластери, що може бути основою для розвитку смарт-спеціалізації регіонів, які були заявлені в їхніх стратегіях розвитку й також вимагають корегування.

[413] Бондаренко О. Що не так з індустріальними парками в Україні. *Економічна правда:* сайт. 10.04.2023. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2023/04/10/698973

Стратегічно та інституціонально для цього необхідна координація та узгодження державної політики стимулювання розвитку індустріальних парків та стратегій розвитку областей на період 2021-2027 рр. Важливо стимулювати розвиток індустріальних парків з відповідною галузевою спеціалізацією відповідно до цілей, закладених у стратегіях областей (особливо тих, які визначені на основі смарт-спеціалізації) та передбачати підтримку в планах заходів з реалізації відповідних стратегій. Формування таких ІП стане ефективним інструментом реалізації пріоритетів смарт-спеціалізації регіонів[414].

Ми проаналізували співвідношення заявлених у стратегіях розвитку областей смарт-спеціалізацій з галузевою специфікою ІП, які успішно функціонують на цих територіях (табл. 5.7), і побачили необхідність актуалізації та оновлення змісту цих стратегій.

Таблиця 5.7.

Смарт-спеціалізації регіонів, зазначені в їхніх стратегіях розвитку до 2027 р.

Області	Смарт-спеціалізація	Індустріальний парк/ спеціалізація парку
Вінницька	Оздоровчий та лікувальний туризм	Вінницький кластер холодильного машинобудування /машинобудування, виробництво холодильного обладнання
Івано-Франківська	Виробництво основної хімічної продукції, добрив і азотних сполук, пластмас і синтетичного каучуку в первинних формах; виробництво гумових шин, покришок і камер; виробництво цементу, вапна та гіпсових сумішей; виробництво абразивних виробів і неметалевих мінеральних виробів; виробництво іншої продукції первинного оброблення сталі; виробництво електродвигунів, генераторів, трансформаторів, електророзподільної та контрольної апаратури; виробництво машин і устаткування загального призначення; забір, очищення та постачання води; перероблення та консервування риби, ракоподібних і молюсків; виробництво текстильних виробів	Kalush Industrial HUB / деревообробка, металообробка, переробка полімерів
Закарпатська	Лісопильне та стругальне виробництво; виробництво основної хімічної продукції, добрив і азотних сполук, пластмас і синтетичного каучуку в первинних формах; виробництво гумових і пластмасових виробів (галузь визначена на основі відносно високої	Соломоново / машинобудування

[414] Притула Х. М., Калат Я. Я. *Стимулювання розвитку індустріальних парків: європейський досвід та можливості для України:* наук. аналіт. записка. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2020. 22 с. URL: https://ird.gov.ua/irdp/e20200401.pdf

Області	Смарт-спеціалізація	Індустріальний парк/ спеціалізація парку
	середньої заробітної плати на одного працівника); виробництво абразивних виробів і неметалевих мінеральних виробів; виробництво побутових приладів; виробництво іншої продукції	
Київська	Виробництво інноваційних харчових продуктів із удосконаленими споживчими якостями (функціональна їжа); розроблення енергоефективних рішень на основі альтернативних джерел енергії; інноваційна продукція для будівництва, дизайну та побуту; біоактивні речовини та фармацевтика для здоров'я людини	Біла Церква / металообробка та машинобудування, включно з виробництвом компонентів до автомобілів, електротехнічна промисловість та приладобудування; легка та харчова промисловість; деревообробна та меблева промисловість; логістична та сервісна діяльність; інші галузі, сумісні з вищезазначеними; Л-Таун Парк / логістика, промисловість
Львівська	Переробна промисловість (машино – та приладобудування), текстильна промисловість; біоекономіка (деревообробка, меблеве виробництво, поліграфія, харчова промисловість, біоенергетика); креативні індустрії (IT, діяльність у сфері творчості та мистецтва, виробництво відеопродукції та рекламних матеріалів, надання інформаційних послуг); медичний туризм, фармація, охорона здоров'я	M10 Lviv Industrial Park (Рясне-2) /виробництво, складські приміщення; Sparrow Park Lviv / логістика, машинобудування, металообробка, легка та харчова промисловість; Новороздільський індустріальний парк / забудова території виробництвами екоощадних матеріалів, продукції та технологій
Рівненська	Деревообробна та меблева промисловість; виробництво продуктів харчування та поглиблена переробка сільськогосподарської продукції; високотехнологічне органічне сільське господарство, ягідництво, садівництво; логістика; IT-сектор	Кроноспан Рівне / деревообробна промисловість, меблева промисловість, складське господарство
Житомирська	Галузь, визначена за результатами кількісного аналізу: виробництво інших текстильних виробів; виробництво скла та виробів зі скла; виготовлення виробів з бетону, гіпсу та цементу; виробництво будівельних металевих конструкцій і виробів; виробництво меблів. Галузь, визначена за результатами якісного аналізу: органічні рослинництво і тваринництво та виробництво органічних продуктів харчування	Коростень / деревообробна промисловість

Джерело: складено за даними офіційно затверджених стратегій відповідних областей.

Отже, дослідження показують, що індустріальні (промислові) парки за умови системного інституціонального забезпечення їх та дотримання відповідних умов можуть бути ефективним механізмом індустріалізації економіки України в межах «зеленого переходу», а нині їх можна вважати потужним інструментом залучення інвестицій, реалізації програм інклюзивної зайнятості населення, забезпечення регіонального та місцевого розвитку.

5.4. План Маршала як інвестиційний інструмент повоєнного відновлення Європи: уроки для України

План Маршалла, реалізований Сполученими Штатами Америки у Західній Європі впродовж 1948-1952 рр., став ефективною програмою відновлення зруйнованих Другою світовою війною економік сімнадцяти європейських країн та взірцем для наслідування. Завдяки реалізації Плану Маршалла (та особливо – ефективному інвестуванню) вдалося досягти вражаючого економічного відновлення, зростання виробництва й продуктивності праці, підвищення доходів населення попри надзвичайно складні стартові умови. В контексті руйнувань, завданих російською агресією, особливої актуальності набуває економічне відновлення регіонів України, а досвід післявоєнної економічної відбудови країн Європи є дуже цінним в поточній ситуації для аналізу, врахування найкращого досвіду та уникнення помилок.

Для кращого розуміння контексту реалізації Плану Маршалла варто врахувати, як описувалося економічне становище повоєнної Європи у 1947 році у розсекреченому меморандумі відділу планування політики Державного департаменту США від 23 липня 1947 року:

- важливі промислові та населені пункти континенту не в змозі відновити власними зусиллями той рівень життя, який їхні люди мали до війни;

- у багатьох випадках вони навіть не в змозі запобігти без сторонньої допомоги подальшому погіршенню умов, у яких їхні народи змушені жити [415].

У 1947 році промислове виробництво Західної Європи було на 15-20 % нижчим, ніж у довоєнному 1938 році, а сільськогосподарське виробництво - на 20-25 % нижчим. Торгівля була на низькому рівні, резерви доларів скоротилися до небезпечної межі, рівень життя в багатьох країнах був нестабільним, і ситуація погіршувалася [416].

[415] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 с.

[416] Tarnoff C. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance. Congressional Research Service. 2018. 32 с. URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45079

Контури Плану Маршалла були приблизно окреслені протягом п'ятнадцяти тижнів - від 21 лютого до 5 червня 1947 року, дати знаменитої Гарвардської промови Маршалла.

У своїй промові держсекретар США Джордж Кетлетт Маршалл наголосив на життєво необхідних зв'язках між сільським господарством і промисловістю, між фермами та містами та їх важливості у відновленні економічного здоров'я Європи. Нагальними пріоритетами Маршалла були турбота про психологічний стан Європи («впевненість в економічному майбутньому») та відновлення збалансованої економіки на континенті. Америка повинна була взяти на себе роль «каталізатора, а не головної рушійної сили» [417].

План Маршалла був спрямований на досягнення трьох цілей (рис. 5.14).

Участь у Плані початково узяли шістнадцять європейських країн: Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Греція, Ісландія, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Велика Британія, а згодом сімнадцятою стала Західна Німеччина (після приєднання у 1949 році) .

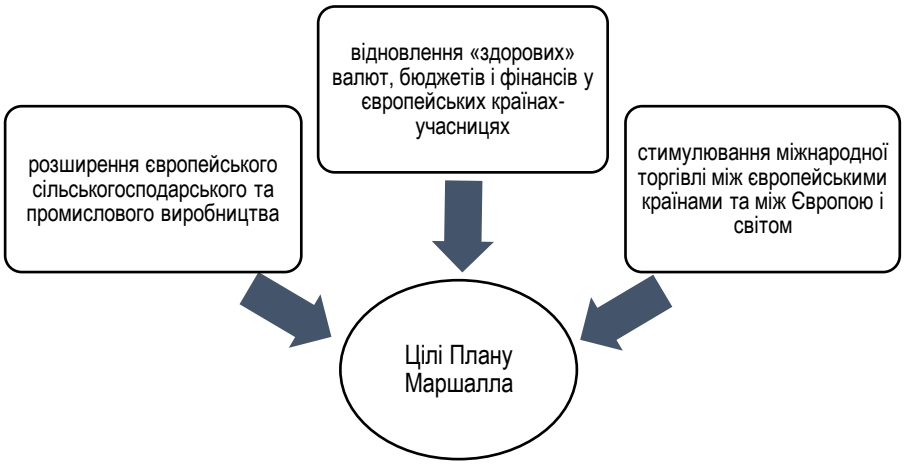


Рис. 5.14. Основні цілі Плану Маршалла

Джерело: складено за [418]

[417] Hoffman P. The Marshall Plan: Peace Building - Its Price and Its Profits. Foreign Service Journal. 1967. №44. С. 20.

[418] Tarnoff C. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance. Congressional Research Service. 2018. 32 с. Режим доступу: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45079

Через три місяці після промови Маршалла шістнадцять європейських країн організувалися у Комітет європейської економічної співпраці (the Committee on European Economic Cooperation (CEEC), який зібрався в Парижі під керівництвом лорда Олівера Френкса. Початкова оцінка базових потреб країн для повернення до самозабезпечення через чотири роки склала 29 мільярдів доларів (цю суму країни визначили й озвучили приблизно до кінця вересня 1947 року). Потреби в доларах поетапно були скорочені на 12 мільярдів, а вичерпний звіт приділяв особливу увагу серед інших необхідних субсидій вузьким місцям у розрізі пшениці, вугілля, сталі, промислового обладнання та сільськогосподарської техніки.

3 квітня 1948 року Президент США Гаррі С. Трумен підписав закон про іноземну допомогу, який започаткував реалізацію Плану Маршалла шляхом створення Управління економічної співпраці (the Economic Cooperation Administration, ECA). Зазначене урядове агентство було незалежним, а його адміністратор Пол Хоффман був підзвітний лише Президенту. ECA функціонувало у трикутній системі зі штаб-квартирою у Вашингтоні, ще однією в Парижі під керівництвом Вільяма Аверелла Гаррімана (Офіс спеціального представника - The Office of the Special Representative, OSR) та місіями у шістнадцяти (згодом - сімнадцяти) європейських країнах. За перші п'ятнадцять місяців роботи ECA Конгрес виділив 5,3 мільярда доларів. Суми усіх наступних асигнувань повинні були визначатися щороку після щорічного перегляду та поступово зменшуватися. Цілі та рекомендації, викладені раніше в звіті CEEC, з незначними змінами були закріплені у Законі про іноземну допомогу та затверджені Конгресом до виконання.

Роль Управління економічної співпраці (the Economic Cooperation Administration, ECA), незалежного урядового агентства, створеного для реалізації Плану Маршалла, спочатку була не зовсім зрозумілою у цьому процесі. Конгрес надав Управлінню широкі повноваження, однак і залишив широкі повноваження визначати, як їх виконувати. Згодом з'ясувалося, що ефективність відновлення залежить не так від цілей, на які спрямовувалася допомога ECA, як від використання країнами своїх ресурсів у цілому. У результаті діяльність ECA зосередилась на впливі на уряди для ухвалення тими

обґрунтованої політики відновлення, а використання допомоги було лише одним із важливих елементів такої політики[419].

Процес реалізації Плану Маршалла мав декілька фаз:

- *перша фаза,* що розпочалася через два роки після завершення Другої світової війни, характеризувалася загрозливим становищем Європи, оскільки відбувся рецидив економічної кризи, що суттєво ускладнило й без того непросте повоєнне економічне становище. Для того, щоб узяти ситуацію під контроль та спершу досягти, а потім і перевершити рівень 1938 року у сфері промислового та сільськогосподарського виробництва, творці Плану Маршалла визначили спричинений війною розрив платіжного балансу Європи у 1946-1947 роках як першочергове завдання, яке необхідно вирішити. Торговельний дефіцит кожної країни-реципієнта став головним визначальним фактором для розподілу допомоги за Планом Маршалла: що більшим був дефіцит доларів, то більшими були асигнування, виділені Конгресом Управлінню економічної співпраці (the Economic Cooperation Administration, ECA), незалежному урядовому агентству, що курувало процес надання допомоги країнам-реципієнтам.

- *друга фаза* почалася із наближенням процесу відновлення європейської економіки до показників довоєнного 1938 року, коли на перший план вийшли занепокоєння щодо сталості цих досягнень, їх підтримання та покращення. Тож на другій фазі процесу реалізації Плану (приблизно починаючи із 1949 року) відбулася переорієнтація точки зору ECA на *інвестиційно-банківську перспективу*. Щоб створити передумови для постійного зростання, змінилися уявлення про програмування допомоги. Для досягнення цілей, складніших за перевищення довоєнного рівня виробництва, наприклад, створення надійних і конвертованих валют, лібералізації європейської торгівлі та стимулювання внутрішньоєвропейської торгівлі, контролю над інфляцією та підвищення рівня життя, застосували метод платіжного балансу з метою досягнення рівноваги континентального платіжного балансу. Зрештою, кейнсіанський підхід став основним у процесі прийняття рішень ECA. Фактично, План Маршалла став полігоном для монетарних і фіскальних ідей Джона Мейнарда Кейнса, а його творці намагалися збалансувати потребу Європи у досягненні високих рівнів інвестицій, необхідних для модернізації її економіки, з

[419] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 c.

вимогою тримати під контролем інфляцію, торговий дефіцит, безробіття та особливо дефіцит долара.

- початок *третьої фази* ознаменувався війною на Корейському півострові. На цій фазі відбулася поступова зміна Плану Маршалла, оскільки турбота про міжнародну безпеку та оборону Західної Європи перетворила ECA на квазіпрограму озброєнь, що підривала попередні суто економічні та політичні цілі. У жовтні 1951 року Конгрес прийняв Закон про взаємну безпеку, скасувавши незалежність ECA та зробивши його частиною Агентства взаємної безпеки (the Mutual Security Agency, MSA). По-суті, План Маршалла як програма відновлення економіки з супутніми політичними цілями завершився передчасно. Реалізація Плану була офіційно припинена через сорок п'ять місяців від початку, 31 грудня 1951 року. На той час його вплив був глибоким, що виправдовувало труднощі його реалізації [420].

Те, що США у червні 1947 року через свого держсекретаря Джорджа Кетлетта Маршалла узяли на себе зобов'язання щодо економічної реконструкції, було величезним поштовхом для морального духу Європи. Відмовившись від ізоляціоністської політики періоду після Першої світової війни, США допомогли Європі вибратися з руйнувань та депресії після 1945 року. Оптимізм, який це викликало, важко виміряти кількісно, але варто враховувати його якісний вплив в оцінці програми відновлення [421].

Розглянемо детальніше економічний аспект Плану Маршалла з акцентом на інвестиційному інструментарії його реалізації.

США упродовж 1948-1952 рр. надали Європі допомогу на суму понад 13 мільярдів доларів, з яких гранти складали понад 11 млрд., а позики – понад 1 млрд. (90% - гранти, 10% - позики). Надана допомога дорівнює сумі 143 мільярди доларів у доларах 2017 року [422].

[420] Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 с.

[421] Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 с.

[422] Tarnoff C. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance. Congressional Research Service. 2018. 32 с. Режим доступу: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45079

Найбільшими реципієнтами економічної допомоги можна назвати Великобританію (24%), Францію (21%), Італію (11%) та Німеччину (11%). Їхня сукупна частка склала 67% (рис. 5.15).

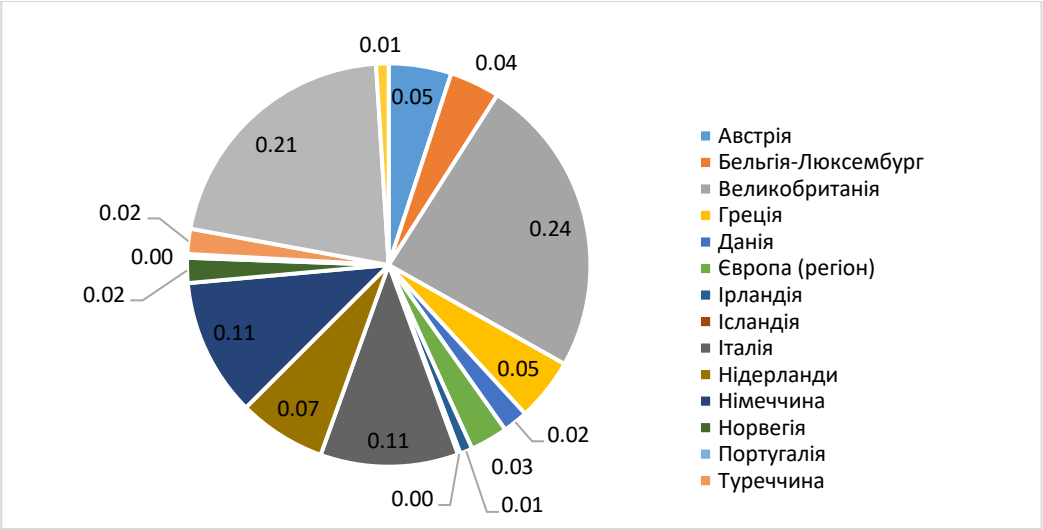


Рис. 5.15. Частки країн-реципієнтів у загальній сумі економічної допомоги США Європі у 1948-1952 рр, %
Джерело: складено автором на основі [423]

Вважаємо за доцільне розглянути інвестиційні аспекти реалізації Плану Маршалла у щорічному розрізі.

Впродовж *першого* року реалізації Плану Маршалла (1948-1949 рр.) акцент був зроблений на продуктах харчування та інструментах. Загальна сума коштів, виділених Конгресом на реалізацію Плану Маршалла, становила приблизно 13,3 мільярда доларів США на чотири роки, з них 4,97 мільярда було виділено на 1948-1949 рр., 3,78 мільярда – на 1949-1950 рр., 2,31 мільярда – на 1950-1951 рр., 1,02 мільярда на економічну допомогу за програмою взаємної безпеки на 1951-1952 рр. Крім цього, 1,15 мільярда було виділено раніше для допомоги на умовах кредитування, а в 1951-1952 рр. переведено 478 мільярдів з військової допомоги на економічну [424].

[423] Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 с.
[424] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 с.

Влітку 1948 року Організація європейської економічної співпраці (the Organization for European Economic Cooperation, OEEC) запропонувала кожній країні-учасниці розробити й подати план дій для досягнення до 1952-1953 рр. стану, у якому країна змогла б підтримувати власну економіку без надзвичайної зовнішньої допомоги. Програма кожної країни складалася з огляду національної економіки, плану дій щодо основних сегментів економіки, очікуваних результатів на 1952 рік та "умов успіху". Наприкінці 1948 року OEEC скерувала до ECA звіт про перші етапи європейської програми, що супроводжувався повним викладом програм усіх країн-членів до середини 1952 року. OEEC визнала, що національні програми разом не забезпечували належної основи для вирішення проблеми Західної Європи в цілому. Однак, завдяки їх детальному вивченню OEEC зробила ґрунтовний аналіз, що дозволило зрозуміти повну картину послаблення позицій Європи у світовій економіці та з'ясувати, що його причини значно глибші, аніж здавалося у 1947 р. Було підкреслено як національні зусилля, так і міжнародну співпрацю. В OEEC заявили, що для успішної реалізації Програми відновлення потрібні зміни експортної, імпортної, інвестиційної, виробничої, фінансової та комерційної політик для розробки спільної європейської програми відновлення. Серед завдань високий пріоритет надавався контролю над інфляцією, значному зростанню виробництва, розвитку нових джерел сировини, стабільному зростанню внутрішньоєвропейської торгівлі [425].

Перша спроба спільно проаналізувати природу європейської економічної кризи та розробити план дій результувалася у концепції відновлення, у якій війна розглядалася не як джерело європейських економічних проблем, а як подія що прискорила погіршення, що почалося із занепадом після 1913 року позицій Європи світовій економіці [426]. Протягом перших п'ятнадцяти місяців Плану Маршалла надавалась здебільшого екстренна допомога товарами. Чотири «F» — foodstuffs (продукти харчування), feed (корми), fuel (пальне) та fertilizers (добрива) — становили 60% усієї допомоги [427].

[425] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 c.

[426] Там само.

[427] Нестор О. Ю. Особливості Плану Маршалла в контексті його економічного аспекту і переваг та недоліків реалізації. Фінанси України. 2022. № 9. С. 79-97. DOI: https://doi.org/10.33763/finukr2022.09.079

Говорячи про фактичні здобутки європейського виробництва протягом 1948-1949 рр., необхідно констатувати, що зростання було відносно невеликим, промислове виробництво було нижчим за довоєнний рівень. У квітні-червні 1949 р. ситуація покращилась. Зростання спостерігалося у необробленій сталі, цементі, машинобудуванні та металопродукції, автомобілях, текстилі, хімікатах, електроенергії та кам'яному вугіллі. У 1948-1949 рр. врожайність сільськогосподарських культур зросла майже у кожній категорії. Зазначимо, що на цьому етапі зусилля щодо збільшення виробництва були зосереджені всередині окремих країн та не було жодного узгодженого регіонального стимулу до підвищення продуктивності [428]. Для першого року стало характерним зміщення акценту із продуктів харчування та сировини до інструментів та обладнання, а також від економічної стабілізації до економічного зростання.

У сільському господарстві ЕСА спершу зосередилося на терміново необхідних продуктах харчування, добривах і насінні. Одночасно з країнами-учасницями була розроблена програма, спрямована на впровадження кількох сортів високоврожайних культур, ефективнішу боротьбу з хворобами рослин і тварин та шкідниками, збільшення площі землі під культурними рослинами шляхом меліорації та зрошення, ефективніше використання наукових знань і стимулювання кращої організації та практики на окремих фермах [429].

План Маршалла як у Європі, так і в США розглядався в основному як інвестиційний інструмент. Прагнення до нарощування виробничого обладнання було присутнє скрізь. Було очевидно, що інвестиції, зроблені протягом періоду реалізації Програми відновлення вплинуть на структуру промисловості кожної країни. Приватні заощадження були на низькому рівні. Обмежені ресурси потрібно було ретельно розподілити, щоб покрити споживання, державні послуги, військові витрати та дефіцит іноземної валюти, а також нові інвестиції. Нерозумний розподіл коштів міг спричинити серйозне марнотратство та інфляційний тиск, не сприяючи вирішенню основних економічних проблем. Пріоритет, як правило, надавався електроенергетиці та транспорту, важливим для інших

[428] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 c.
[429] Там само.

видів розвитку, а також промисловим і сільськогосподарським об'єктам, які вважалися найважливішими для раннього розширення виробництва та забезпечення валютних надходжень. Значна частина подальшого інвестиційного планування стосувалася конкретних проєктів.

Через ОЕЕС було зроблено спробу вивчити можливості координації інвестицій у Європі, що могло б усунути непотрібне дублювання та сприяти більш раціональному використанню капітальних ресурсів. Однак, країни-учасниці не були готові взяти на себе зобов'язання щодо такої координації без попереднього вивчення національних інтересів і очевидних наслідків для окремих галузей. Вони також не були готові заздалегідь прийняти обмеження на свою інвестиційну діяльність (державну чи приватну), які могли випливати зі спроб розширити та інтегрувати державне планування. Крім того, важко було оцінити майбутні вимоги. Існували певні побоювання, що за відсутності будь-якої контролюючої політичної організації спроби координувати інвестиції могли виявитися сприятливими для формування картелів, що суперечило б духу та намірам Програми відновлення.

У ряді країн допоміжні партнерські фонди в місцевій валюті зіграли велику роль у розвитку інвестиційних проєктів. Станом на 30 червня 1949 року відповідні фонди сягнули еквівалента майже 2,7 мільярда доларів. Майже 90 відсотків цієї суми було призначено для капітальних витрат або підтримки монетарної та фінансової стабільності там, де подальше розширення інвестиційних програм могло призвести до інфляції [430].

Аналізуючи напрями спрямування коштів допоміжних партнерських фондів за час дії Плану Маршалла, можемо констатувати, що найбільша їх частка (29%) була спрямована на погашення заборгованості, а також велика частка припадала на інфраструктуру – транспорт і зв'язок (25%). У порівнянні з цими затратами інші статті (промисловість, видобування, сільське господарство, житло, озброєння та інше) мали значно менші частки (сукупно 46%) [431]. Незалежно від того, чи був фонд призначений для

[430] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 с.

[431] Нестор О. Ю. Особливості Плану Маршалла в контексті його економічного аспекту і переваг та недоліків реалізації. Фінанси України. 2022. № 9. С. 79-97. DOI: https://doi.org/10.33763/finukr2022.09.079

скорочення боргу чи внутрішніх інвестицій країнами-реципієнтами, його використання було предметом вето ECA, що було ще одним фактором стримування корупції [432].

Протягом *другого* року реалізації Плану Маршалла (1949-1950 рр.) відбулося скорочення допомоги, з'явилися нові орієнтири в мисленні та плануванні, надзвичайні досягнення в сфері економічного здоров'я та політичної впевненості, більша фінансова стабільність, менша залежність від зовнішньої допомоги, а також серія новаторських кроків до економічної інтеграції в Європі. Кінець року не приніс впевненості в тому, що країни OEEC зможуть досягти повної економічної самостійності до 1952 року, але зміни, необхідні для досягнення цієї мети, були краще зрозумілі. Це був рік перед початком війни в Кореї.

Основним методом впливу ECA на OEEC та уряди-учасники були постійні консультації.

Цілі як OEEC, так і ECA протягом цього періоду можна згрупувати за чотирма основними напрямками:

1) економічне зростання в усіх країнах-учасницях;

2) реальне прискорення просування до європейської економічної інтеграції;

3) сприяння національній економічній політиці, яка допомагає справжньому відновленню;

4) швидке зростання доларових прибутків і заощаджень у Західній Європі[433].

До 1949-1950 рр. країни-учасниці в значній мірі компенсували, хоча й не повністю, величезні руйнування війни та їх наслідки. Загальний приріст промислового виробництва приблизно на 10% у 1949-1950 рр. порівняно з попереднім фінансовим роком був трохи меншим, ніж приріст попереднього року, але темпи економічного зростання протягом дворічного періоду були безпрецедентними в Європі. Надзвичайно велика частка ресурсів — значно більша, ніж у довоєнний період — спрямовувалась на інвестиції. Рівень безробіття був загалом низьким, лише в Італії, Німеччині та Бельгії - достатньо серйозним. У Великій Британії, Норвегії та Швеції була повна зайнятість.

---

[432] Agnew J., Entrikin J. The Marshall Plan Today: Model and Metaphor on International Relations. Routledge. London., 2004. DOI: https://doi.org/10.4324/9780203503072 .

[433] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 c.

Протягом другого кварталу 1950 року промислове виробництво в країнах-учасницях Плану Маршалла було приблизно на 18% вище, ніж у 1938 році, і на 28 % вище, ніж у першому кварталі 1948 року. Таким чином, воно зросло більш ніж на одну чверть протягом перших двох з чвертю років реалізації Плану Маршалла. Видобуток вугілля знову наближався до рівня 1938 р.; виробництво електроенергії зросло на 80% від довоєнного рівня. Зростання було більш вражаючим у промисловості (наприклад, текстильній промисловості та транспортних засобах), ніж у виробництві основних матеріалів. Дефіцит продовольства і сировини став значно менш критичним. Сільськогосподарська продукція, рівень якої зазвичай відносно повільно зростав, показала досить значне зростання. Швидке зростання європейського виробництва протягом перших двох років відновлення відображало той факт, що подальший прогрес залежить не лише від темпів нових інвестицій, а й від покращення продуктивності та від розміру та конкурентоспроможності ринків [434].

Третій рік (1950-1951 рр.) реалізації Плану Маршалла характеризувався двома ключовими подіями: економічним прогресом і військовою кризою. Через два роки, два місяці та двадцять два дні після початку реалізації Плану Маршалла комуністи завдали удару в Кореї. Прорвавшись через військовий бар'єр вздовж тридцять восьмої паралелі, вони спробували зненацька та переважаючими силами швидко захопити південну половину півострова, і їм це майже вдалося. Хоча сам конфлікт був обмежений Кореєю, його резонанс у демократичному світі був негайним і глибоким. Він яскраво висвітлив військову міць і агресивні цілі радянського блоку та надзвичайну неготовність демократичних націй впоратися з такою загрозою як у Європі, так і в Азії. Північноатлантичні держави негайно розпочали масштабну програму переозброєння.

Протягом наступних двох років — останніх двох років реалізації Плану Маршалла — оборона стала центральною ціллю. Рішучість створити об'єднану силу у демократичному світі для стримання комуністів від подальших агресивних дій або, якщо це не вдасться, для можливості протистояти силі силою, глибоко вплинула на політичні та економічні події тих років. Посилення зусиль і співпраці у військовій сфері спричинили нові економічні стреси та політичну

[434] Там само.

напругу. Проте, коли почалася Корейська війна, законодавство, яке регулювало підтримку Сполученими Штатами Програми відновлення Європи в 1950-1951 роках, було вже прийнято. Воно чітко вписувалося у курс двох попередніх років. Найпомітніші поправки відображали зростаючий акцент на заохоченні Америкою європейської інтеграції.

Корейська війна призвела до перегляду всіх існуючих програм у світлі оборонних вимог. 26 липня 1950 року Конгрес, вносячи поправки до Закону про взаємну оборонну допомогу 1949 року, дозволив виділити 1,25 мільярда доларів на продовження та розширення існуючих військових програм; 27 вересня було виділено додаткові кошти в розмірі 4 млрд дол.

Хоча психологічний, політичний і військовий вплив Корейської війни був миттєвим і глибоким, її повний економічний вплив був відкладений. Безсумнівно, спостерігалося швидке зростання попиту на сировину та цін на неї, що призвело до несприятливих умов торгівлі для промислово розвинених країн і початку нового інфляційного тиску. Але загалом програма відновлення продовжувала розвиватися протягом кількох місяців із досягненнями майже у всіх сферах. Це призвело на деякий час до надмірного оптимізму як у Європі, так і в Сполучених Штатах [435].

Були також і сприятливі обставини. Зростання виробництва протягом 1950 року можна порівняти з тим, що було досягнуто в 1949 році. Наявні статистичні дані свідчать про загальне зростання у країнах ОЕЕС приблизно на 25%, що перевищувало рівень 1938 року. Протягом трохи більше двох років, коли Сполучені Штати щороку надавали допомогу від 4 до 5 мільярдів доларів, спостерігалося зростання річної вартості західноєвропейського виробництва приблизно на 30 мільярдів доларів.

Зростання сільськогосподарського виробництва було менш вражаючим, зате постійним. Загальна чиста продукція в 1950-1951 роках була приблизно на 33% вищою за депресивний рівень 1947-1948 років і на 14% вищою за довоєнний середній показник, компенсуючи зростання населення, яке зросло на 11% порівняно з 1938 роком. Харчування також покращилося, приблизний середній показник у 2825 калорій на день наближався до середнього довоєнного рівня, і якість їжі теж покращилася.

[435] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 с.

Значна частина зусиль, спрямованих на збільшення виробництва, була спрямована на подальше розширення в майбутньому. З 1947 по 1950 роки країни ОЕЕС виділили близько 20% своїх наявних ресурсів на інвестиції, що значно більше, ніж у міжвоєнні роки.

Технічна допомога стрімко набирала темпів. 5 мільйонів доларів, виділених на ці цілі в 1949 році, були збільшені до кінця 1950 року на 19,4 мільйона доларів [436]. Під егідою цієї Програми до кінця 1951 року понад 6 тисяч європейських менеджерів, робітників, викладачів та інженерів відвідали Сполучені Штати, щоб навчитися методам виробництва та будівництва. Вони відвідували заводи, спілкувалися з бізнесменами та профспілковими лідерами та відвідували семінари з питань управління та праці. Програма передбачала двосторонній рух, оскільки сотні американських спеціалістів також вирушили до Європи, щоб викладати та демонструвати американську систему та ноу-хау реципієнтам Плану Маршалла. [437].

Зростання промислового та сільськогосподарського виробництва супроводжувалося надзвичайним зростанням європейської торгівлі. Обсяг торгівлі між країнами ОЕЕС у 1950 році досяг рівня, що на 69% перевищив рівень 1948 року, тоді як експорт до територій, які не охоплювалися Планом Маршалла, був більш ніж на чверть вищий за довоєнний рівень і приблизно на 41% вищий, ніж у 1948 році.

Угода про Європейський платіжний союз (EPU), що була формально підписана країнами-членами ОЕЕС 19 вересня 1950 року та набула зворотної сили до 1 липня того ж року, передбачала повністю автоматичну багатосторонню систему, яка дозволяла б кожному учаснику компенсувати свій дефіцит з будь-яким членом своїм профіцитом з іншими членами, тож кожна країна-учасниця повинна була піклуватися лише про свій платіжний баланс з рештою європейських країн-учасниць EPU в цілому, а не про свій баланс з будь-яким окремим членом Союзу.

Створення EPU було найважливішим зусиллям з інтеграції економічного життя Європи. Завдяки цьому напруга Корейської війни

[436] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 c.

[437] Schipper F. You Too Can Be Like Us: Americanizing European (Road) Transport after World War II. T2M Conference. York. England. 2005.

була дещо пом'якшена. Згідно із заявою OEEC у 1952 році, якби не EPU, то європейська система торгівлі та платежів була б зруйнована надзвичайно серйозною кризою [438].

Протягом *четвертого року* реалізації Плану Маршалла (1951-1952 рр.) відбувся перехід до взаємної безпеки. До літа 1951 року військова безпека витіснила економічну самостійність як головну мету американської політики в Західній Європі. Загальний обсяг допомоги Сполучених Штатів Європі залишався високим.

Зміщення акценту від відновлення до оборони було офіційно оформлено наприкінці 1951 року припиненням функціонування ECA шляхом злиття його з Агентством взаємної безпеки (MSA) та запуском Програми взаємної безпеки. Проте кошти, виділені Конгресом, включно з тими, які були схвалені для економічної та технічної допомоги відповідно до умов попереднього Закону про економічне співробітництво, були виділені на весь фінансовий рік. Таким чином, зусилля з відновлення тривали і протягом перехідного періоду до 30 червня 1952 року [439].

Зазначимо, що з довгострокової точки зору те, що було досягнуто за допомогою Плану Маршалла, було не стільки остаточним вирішенням тимчасових проблем, скільки серією національних і міжнародних зусиль, як надзвичайно ефективних, так і невдалих, спрямованих на вирішення довготривалих проблем. Кожна країна намагалася досягти одночасно п'ятьох цілей, які часто суперечили одна одній[440] (рис. 5.16).

Проілюструвати взаємодію цих цілей можна на прикладі проблеми досягнення балансу між інфляційними та дефляційними впливами, яка пронизувала усі національні програми. У деяких економіках довелося послабити жорсткий фінансовий контроль для заохочення інвестицій; в інших висловлювалися побоювання, що високі темпи інвестицій можуть спричинити неконтрольований інфляційний тиск. Фактори, що впливали на здатність до економічного зростання з одного боку, та фінансову стабільність разом із таким зростанням з іншого, були комплексними; вони сильно відрізнялися у різних країнах. Спосіб, у який кожна країна підходила до своїх зусиль з відновлення, також зумовлювався політичними

[438] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 с.
[439] Там само.
[440] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 с.

поглядами та адміністративною практикою. З'явилися відмінності між підходами, які застосовувалися в планових економіках і в тих, які плановими не були. Існували також розбіжності між країнами, в яких економічне життя було сильно пов'язане з традиціями, і країнами, більш відкритими до економічних змін.

Цілі європейських країн				
значне збільшення виробництва, яке робило акцент на збільшенні інвестицій;	відновлення внутрішньої фінансової стабільності в країнах, які страждали або знаходилися під загрозою інфляції, що зумовило необхідність обмеження інвестицій;	більша інтеграція з рештою європейської економіки заради розширення ринків і торгівлі, що іноді вимагало серйозних внутрішніх коригувань;	доларові заощадження та збільшення експорту для обміну долара	кращий розподіл доходів для зміцнення ринків, стимулів і соціальної стабільності

Рис. 5.16. Цілі європейських країн, спрямовані на вирішення довготривалих проблем
Джерело: складено за [441]

Валовий національний продукт Європи за три роки піднявся на нове плато, отримавши приріст, еквівалентний понад 30 мільярдам доларів у цінах 1949 року. Сильний інфляційний тиск загалом було взято під контроль, і довіру до валют було відновлено. Обсяг торгівлі між країнами ОЕЕС збільшився приблизно на 70%. [442].

Варто зазначити, що виробництво та продуктивність праці були ключовими чинниками економічного відновлення Європи після Другої світової війни. Європа прагнула якнайшвидше досягти довоєнного рівня виробництва та перевершити його.

Можна виокремити три фази відновлення виробництва у Європі під час реалізації Плану Маршалла:

1) *усунення критичної нестачі продуктів харчування, сировини та товарів-замінників*. Допомога з усунення критичної нестачі

[441] Там само.
[442] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 c.

продуктів харчування, сировини та товарів-замінників за Планом Маршалла для деяких країн була надзвичайно важливою. Продукти харчування та сировина становили 15,7% імпорту за Планом Маршалла у 1948-49 роках і лише 2,2% наступного року. Обладнання склало 16% імпорту у 1948-49 роках і 34,3% - наступного року. Варто також зазначити, що кошти Плану Маршалла, виділені протягом першого року його реалізації, були використані лише частково. Наприклад, Велика Британія імпортувала лише 10% своїх покупок у рамках Плану. Придбання сільськогосподарської продукції було важливим на початку реалізації Плану Маршалла для таких країн, як Італія та Великобританія. Закупівлі обладнання склали 14% коштів, виділених Планом Маршалла, і завдяки їм промислова потужність Європи почала відновлюватися. Але акцент на обладнанні був зроблений упродовж другого року реалізації програми відновлення. План Маршалла частково профінансував 143 плани промислового обладнання на суму до 600 мільйонів доларів США з 2,25 мільярдів доларів США. У Франції було частково профінансовано 43 великих плани обладнання на суму до 132,9 млн доларів США (Sollac, Usinor, гідро- та теплоелектростанції, нафтовидобувна установка). В Італії ECA запропонувала Fiat позику в розмірі 14,6 млн доларів США. Нідерланди побудували польдери та створили нову металургійну промисловість в Іджмейдені за кошти, отримані у рамках реалізації Плану Маршалла [443].

2) *нова інвестиційна програма*, за якої акцент робився на товарах відновлення, або ж товарах мультиплікаторах – верстатах та іншому сучасному промисловому та енергетичному обладнанні, а особливу увагу приділяли тому, що сприятиме зростанню місцевих інвестицій. Багато американців та європейців розглядали План Маршалла як масштабну інвестиційну програму. Кожна країна-реципієнт відчула ефект від допомоги у вигляді фінансованого США обладнання. Це був яскравий приклад того, що зовнішня допомога, котра заповнює певні прогалини в інвестиційній сфері, може значно прискорити темпи економічного відновлення. Також важливо зазначити, що під час реалізації Плану Маршалла масштабну інвестиційну програму вдалося швидко втілити без надмірного шоку для економіки за умови вжиття адекватних заходів із запобігання

[443] Sorel E., Padoan P. C. The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21st Century. OECD. 2008. 125 с.

інфляції. Ілюстрацією може виступити досвід Великобританії, у якій поставки обладнання у процесі реалізації Плану Маршалла забезпечили загальну підтримку всій економіці країни й без них були б неможливими ані досягнення стабільного розширення промислового виробництва у 1949 році, ані підтримка такої великої програми капіталовкладень [444][445].

Найважливішим джерелом внутрішніх інвестиційних фондів у країнах-учасницях були державні заощадження, доповнені значними коштами допоміжних партнерських фондів. Приватний капітал здебільшого складався з коштів приватних компаній, оскільки індивідуальні заощадження як джерело інвестиційного капіталу значною мірою вичерпалися через оподаткування, вирівнювання доходів під час 1930х рр. і Другої світової війни, а також виснаження особистих заощаджень.

В умовах дефіциту капіталу інвестиції вимагали особливої обережності. Енергетика мала вирішальне значення, як і вугілля, нафта, сталь та різноманітні галузі промисловості. Здійснено значні інвестиції у гідроелектростанції, однак тривалий час, необхідний для завершення таких об'єктів, відтермінував їхній внесок у повоєнне відновлення виробництва. Вкладено великий обсяг інвестицій у сільському господарстві в обладнання та меліорацію (інвестиції у обладнання фінансувалися як за рахунок допомоги, так і за рахунок допоміжних партнерських фондів, у меліорацію – переважно з коштів допоміжних партнерських фондів та інших внутрішніх ресурсів). Великі інвестиції також було здійснено у виробництво сировини, необхідної для промислового та стратегічного використання. На відновлення своїх транспортних систем з моменту закінчення Другої світової війни і до 1951 року європейці витратили кошти, еквівалентні 19 млрд. дол. США на додаток до наданої їм допомоги. І навіть після рекордних інвестицій впродовж реалізації Плану Маршалла, у 1952 році деякі уряди все ще відчували у них гостру потребу [446].

3) *вирішення проблеми продуктивності*. Акцент на продуктивності як найважливішому показнику збільшення виробничих потужностей одразу від початку реалізації Плану

[444] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 c.
[445] Economic Survey for 1950. Command Paper 7915. In a series of reports to Parliament by the Secretary of State for Foreign Affairs and the Chancellor of the Exchequer. London. 1950. p. 9.
[446] Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 c.

Маршалла міг би суттєво підвищити ефективність програми відновлення.

Європейська картина в цілому була набагато більш обнадійливою, ніж це здавалося в 1947 році. Концепція продуктивності впроваджувалася й приживалася. Досвід показав, що за достатньо сильних спільних інтересів і добре продуманого плану проблеми організації економіки та співробітництва не залишалися нездоланними. Через ОЕЕС були переконливо продемонстровані можливості спільних зусиль. Виникла сильна система кооперативної оборони [447]. Доларова допомога звела доларовий розрив до мінімуму. Завдяки ECA доларова та інша відповідна допомога були спрямовані на заходи, які сприяли б найбільшому збільшенню виробництва та призвели до загального відновлення. Акцент на продуктивності у фінансовій та технічній допомозі допоміг максимізувати ефективне використання коштів США та інших фондів для збільшення виробництва та стимулювання торгівлі. Не слід недооцінювати важливість цього вливання цілеспрямованої допомоги для майбутнього європейського економічного зростання. Протягом періоду відновлення Європа підтримувала рівень інвестицій у 20% ВНП, що на третину вище, ніж довоєнний рівень. Оскільки національні заощадження були практично нульовими у 1948 році, високий рівень інвестицій значною мірою пояснюється допомогою США [448].

Говорячи про результати конкретної країни-реципієнта економічної допомоги внаслідок здійснення інвестицій у рамках Плану Маршалла, доцільно навести досвід Італії, котра була у списку трьох найбільших реципієнтів. Допомога Італії у рамках Плану Маршалла охоплювала такі три види:

- гранти на реконструкцію для відновлення громадської інфраструктури (74 % загальної допомоги), що були використані для фінансування 14912 проєктів;

- субсидії в натуральній формі протягом перших післявоєнних років (24 відсотки), що надавлися у формі продуктів харчування (борошно та пшениця), ліків, сировини (вугілля, нафта, бавовна) та обладнання;

[447] Там само.

[448] Tarnoff C. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance. Congressional Research Service. 2018. 32 с. URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45079

- прямі позики приватним фірмам (2 %), що були розподілені між 1101 великою італійською компанією [449] .

Оскільки гранти були найбільшою частиною допомоги та мали найсуттєвіший вплив на повоєнне економічне відновлення регіонів Італії, доцільно докладніше зосередитися саме на них.

Гранти на реконструкцію, отримані італійськими провінціями за Планом Маршалла, позитивно вплинули на місцевий економічний розвиток Італії внаслідок того, що модернізація транспортної мережі зіграла важливу роль у відмінностях у післявоєнному розвитку її провінцій, розташованих в одному регіоні, що підкреслює віддачу від інвестицій у державну інфраструктуру. Варто також зазначити, що План Маршалла здебільшого призвів до модернізації наявної інфраструктури, а не до величезного зростання мережі.

Незалежно від кількості перенесених бомбардувань, усі провінції використовували більшу частину своїх коштів для відновлення транспортної мережі. Середньостатистична італійська провінція використовувала 52 % своїх грантів у рамках Плану Маршалла на транспортну інфраструктуру, 32 % на громадські будівлі та лише 15 % на санітарію. Пошкодження транспортної мережі було однією з головних перешкод для відновлення Італії.

Італійські провінції, що отримали більшу кількість грантових коштів на реконструкцію, змогли модернізувати свою інфраструктуру та зазнали більшого зростання сільськогосподарського виробництва, особливо для культур, урожай яких швидко псувався. У тих же провінціях спостерігалися більші інвестиції в механізацію, зростання кількості підприємств у промисловому секторі та більша експансія промислової та сфери послуг.

Оновлена транспортна інфраструктура була вкрай потрібна, але Італії бракувало коштів, щоб розпочати реконструкцію, яка була одним із важливих механізмів для місцевого зростання. З надходженням міжнародної допомоги наявні великі руйнування стали передумовою для модернізації. Замість простого відновлення існуючих доріг і залізниць провінції, що зазнали найінтенсивніших тактичних бомбардувань, могли перепроєктувати свою транспортну

[449] Bianchi N., Giorcelli M. Reconstruction Aid, Public Infrastructure, and Economic Development:The Case of the Marshall Plan in Italy. National Bureau of Economic Research Working Paper Series. No. 29537. 2021. DOI: 10.3386/w29537. URL: http://www.nber.org/papers/w29537

систему з нуля. І їхня сучасна інфраструктура надала місцевій економічній діяльності ключову перевагу в поворотний момент в історії Італії, коли країна повністю відкрилася для міжнародної торгівлі вперше після десятиліть фашистської політики.

Сільськогосподарське виробництво зросло лише після початку реалізації Плану Маршалла. Дотації на реконструкцію призвели до структурних змін в аграрному секторі. Зокрема, провінції, які отримали більше фінансування на реконструкцію, спостерігали більший спад сільськогосподарської робочої сили, на що впливало впровадження нових технологій.. У провінціях, де було виділено більше грошей на реконструкцію, кількість сільськогосподарських робітників непропорційно скоротилася на 21 відсоток. Ручна праця була замінена механічними знаряддями праці. Спостерігалося, наприклад, чотириразове зростання використання тракторів. Оновлена та модернізована мережа доріг і залізниць дозволила місцевим фермерам продавати свою продукцію набагато швидше [450].

Після початкового розширення сільськогосподарського виробництва, спричиненого модернізацією транспортної мережі, фермери накопичили багатство, яке вони принаймні частково інвестували в найсучасніше обладнання, таке як трактори загального призначення. Ці інвестиції в капітал сприяли зменшенню потреби в робочій силі та подальшому розширенню сільськогосподарського виробництва.

Після війни працівники, які вирішили залишити сільськогосподарський сектор, легко знайшли роботу в промислових фірмах, оскільки бурхливий промисловий сектор післявоєнної Італії пропонував більше можливостей для роботи та вищі зарплати. І ця промислова експансія була більшою після 1952 року в тих провінціях, які отримали більше грошей на реконструкцію у рамках Плану Маршалла. Цю зміну здебільшого спричинили невеликі підприємства чисельністю до десяти працівників.

Досвід Італії дуже актуальний, зважаючи на те, що внаслідок військової агресії російської федерації в Україні активно руйнувалася і руйнується цивільна інфраструктура – транспортна інфраструктура,

[450] Bianchi N., Giorcelli M. Reconstruction Aid, Public Infrastructure, and Economic Development:The Case of the Marshall Plan in Italy. National Bureau of Economic Research Working Paper Series. No. 29537. 2021. DOI: 10.3386/w29537. URL: http://www.nber.org/papers/w29537

активи підприємств, житловий фонд, заклади сфери освіти, охорони здоров'я, культури, страждає агропромисловий комплекс та зазнає непоправних ушкоджень екологія. Перебудова або ж відновлення їх – це тривалий процес, що потребуватиме чіткої вартісної оцінки завданих руйнувань та, безумовно, суттєвої фінансової підтримки міжнародних донорів.

У економічному контексті План Маршалла можна вважати успішним як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. У 1947-1950 рр. промислове виробництво в Західній Європі зросло на 45%. До березня 1951 р. воно перевищувало довоєнний рівень на 39%; через чотири місяці - на 43%. Наприкінці року воно зросло на 55% порівняно з 1947 роком і перевищило рівень 1938 року на 41%. У 1950 році експорт країн-реципієнтів за Планом Маршалла, джерело для доларових резервів, був на більш ніж 90% більшим, аніж у 1947 році, тоді як внутрішньоєвропейська торгівля в 1951 році перевищила базовий рівень 1938 року на 36%. Сільськогосподарське виробництво зростало повільніше, але до кінця 1951 року майже на 10% перевищувало загальні показники 1938 року, на 5% менше за цільовий показник. Як і сільське господарство, видобуток вугілля впав трохи нижче прогнозів. Сукупний ВНП Західної Європи зріс на 32% під час дії Плану [451]. Довгострокова статистика також фіксувала значне пожвавлення. Завдяки стрімкому зростанню продуктивності в Західній Європі відбулося безпрецедентне економічне зростання. Протягом двох десятиліть, починаючи з 1953 року, темпи зростання ВВП «прискорилися до вражаючих 4,8% на рік» [452]. Якщо враховувати такий показник як дохід на душу населення, то можна відстежити його суттєве зростання перед завершенням Плану Маршалла та у 1976 році, що свідчить про зростання добробуту європейців внаслідок успішної реалізації Плану Маршалла (рис. 5.17). Найвищий дохід на душу населення у 1976 році зафіксовано у чотирьох країнах – Швеції, Норвегії, Німеччині та Данії. Варто, однак, враховувати, що Швеція зазнала менших руйнувань у роки Другої світової війни, аніж, до прикладу, Німеччина.

[451] Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 с.

[452] Hogan, Michael J. The Marshall Plan: America, Britain, and the Transformation of Western Europe, 1947–1952. Cambridge, U.K. 1987.

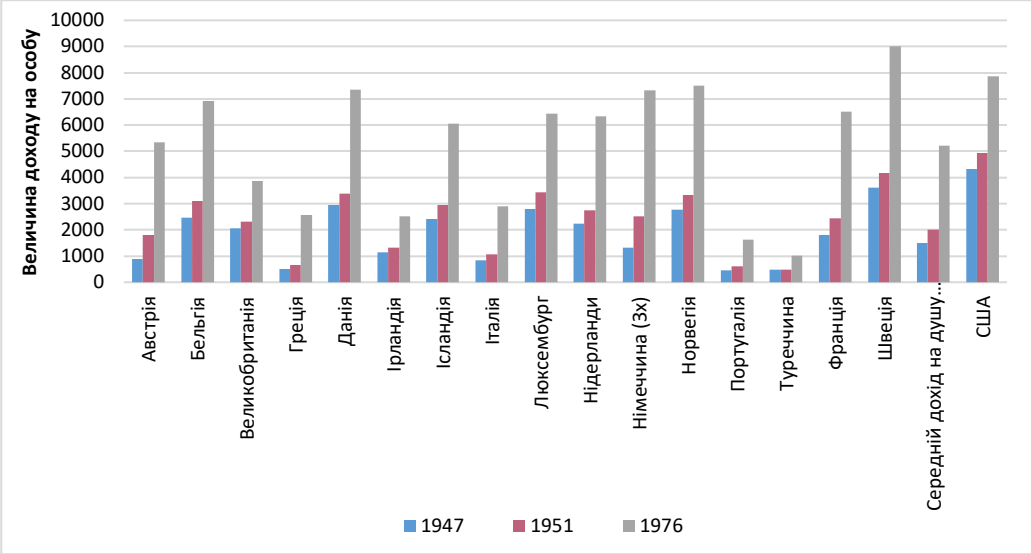


Рис. 5.17. Дохід на одну особу в країнах-учасницях Плану Маршалла (у доларах 1976 р.)
Джерело: складено за[453].

Фактично, План Маршалла допоміг американцям врятувати себе у довгостроковій перспективі, допомігши іншим врятувати себе в короткостроковій перспективі. Його творці спонукали європейців допомагати одне одному, одночасно сприяючи зміцненню європейських взаємозв'язків як найкращому стримуючому фактору для третьої континентальної війни двадцятого століття. Вони наполягали на тому, щоб розглядати Західну Європу як єдине ціле, повністю сподіваючись, що вона «поводитиметься як єдине ціле» [454]. План ознаменував найкраще поєднання Америки та Західної Європи в синергії, яке стало орієнтиром для майбутніх політиків. І сьогодні політикам варто використовувати принцип регіоналізації ринків через скоординовані багатонаціональні зусилля. Колективний регіональний підхід, спрямований на залучення та інтеграцію Західної Німеччини, економічної сили регіону, безумовно, прискорив післявоєнне відновлення.

[453] Wilson T. A. The Marshall Plan, 1947-1951. Foreign policy association. Headline series. 1977. Iss. 236. 64 p.
[454] Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 c.

До передумов успіху Плану Маршалла можемо віднести наступні:

- *персонал та політика його відбору.* Керівництво ECA сповідувало меритократію та прискіпливо відбирало персонал. Для реалізації Плану обрали відданих державних службовців, керівників компаній і професіоналів із приватного сектору. Було залучено так званий «батальйон Phi Beta Kappas» - докторів філософії, колишніх стипендіатів Родса, лауреатів Нобелівської премії та президентів коледжів, майбутніх керівників професійних асоціацій, магістрів бізнес-адміністрування для укомплектування команд проєктів. Таке поєднання виявилося ідеальним. Не проводили жодних політичних чи ідеологічних тестів для працевлаштування, накладаючи заборону на кумівство, аматорів, дилетантів і політичних протеже. Розумні, освічені люди, особливо космополіти, були необхідні для успіху за кордоном, оскільки володіли двома або більше мовами, добре розуміли Європу, підсилюючи інформаційні відділи ECA. Вони також засвідчили, що багатокультурність Америки може бути незрівнянною перевагою.

- *організаційна структура ECA*, що надзвичайно сприяла реалізації його стратегії. Децентралізоване управління сприяло досягненню його цілей і було ще одним джерелом організаційної спроможності. Перевагами ECA стало те, що воно було невеликим, незалежним, елітним та добре керованим урядовим агентством, обтяженим якомога меншою бюрократією. Уникнення функціонування як структурний підрозділ Державного департаменту або Міністерства оборони, та, як наслідок, уникнення чиновництва з його надмірними правилами, зарегульованістю та бюрократією забезпечувало ефективність ECA. Висока кваліфікація працівників і автономія були вирішальними як для моралі та духу творців Плану Маршалла, так і у сприянні інноваціям.

- *інституційні передумови*, які були вирішальними для його успіху та є важливими при спробах створити схожий «План Маршалла». До передумов «за умовчанням» можна віднести діючу правову систему, повагу до права приватної власності та добре демократичне врядування. Іншими критично важливими для успіху передумовами є сучасна ринкова економіка з «давньою підприємницькою спадщиною», кваліфіковані, мотивовані та освічені менеджери та працівники, а також технічні ноу-хау, особливо інженерні можливості. Важливою також є наявність та

функціонування освітньої інфраструктури, що діє за принципами академічної свободи. Усі ці умови були дотримані в країнах Західної Європи.

- *психологічний аспект*, що відіграв важливу роль у процесі реалізації Плану Маршалла. По-перше, було встановлено чотирирічний часовий горизонт надання допомоги країнам Західної Європи, а не річний або у формі безстрокового зобов'язання. Виходячи з припущення, що тривале відновлення потребує часу, але його надлишок є контрпродуктивним, був обумовлений термін завершення програми та конкретний графік. По-друге, всю допомогу зробили умовною та умовно-обов'язковою, оскільки чітко розуміли, що стимули дотримання обіцянок зі здійснення фінансової та бюджетної реформ є вирішальними. Невиконання положень двосторонніх контрактів могло означати санкції або втрату фінансування.

- *увага до деталей: підхід до формування зовнішньої політики, процес прийняття рішень, метод вирішення проблем і стиль управління*. Кожен із цих аспектів передбачав консенсус, постійну синергію між донором і реципієнтами та постійну обережність щодо «пуристичного догматизму» в гонитві за бажаним новим європейським порядком. Творці Плану Маршалла визнали, що інші країни не обов'язково бачать ситуацію так, як вони. Суть їхнього процесу, методу та стилю полягала у взаємній повазі та розумінні, а національні та політичні відмінності практично завжди поважалися. Критично важливою завжди була готовність реципієнта до змін. Робота ECA підтвердила важливість практичного досвіду, гнучкості і, зрештою, поваги до локальних знань і пріоритетів, зокрема в різноманітному управлінні сімнадцятьма допоміжними партнерськими фондами, тобто відмови від універсального підходу[455].

Перевагами Плану Маршалла можна назвати:

1) *форму плану та визначений горизонт планування – чотири роки*. OEEC вимагала від кожної країни-учасниці Плану Маршалла сформулювати чотирирічну програму, яка була вивчена, переглянута і затверджена ще до моменту внесення змін ECA. План Маршалла складався зі структурованих і дисциплінованих програм. ECA та

[455] Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 c.

ОЕЕС вели переговори та координували всі проєкти, а Вашингтонський офіс ECA оцінював їхній регіональний вплив. Європейська самодопомога була реальною вимогою, оскільки існувало положення про те, що у разі невиконання поставлених вимог План припиняє свою дію. Зобов'язання шістнадцяти країн-реципієнтів були прописані у двосторонніх угодах, тобто і донор, і реципієнт співпрацювали задля досягнення конкретних цілей.

2) *узгодження методів і цілей*. Наприклад, якби допомога країнам реалізувалася шляхом надання позик, то це б суттєво збільшило боргове навантаження на країни-реципієнти і поставило під загрозу економічне зростання.

3) *небюрократичність*. Незважаючи на грунтовне попереднє та безпосереднє планування у процесі реалізації Плану, бюрократія не зашкодила його виконанню, оскільки ECA була новим урядовим агентством, відокремленим від Державного департаменту США. Завдяки цьому вдалося уникнути типової бюрократичної інерції, яка могла б завадити якісній реалізації Плану та забезпечити можливість ECA швидко реагувати на проблеми, що виникали, протягом усього терміну його існування. Важливо також зазначити, що ECA перейняла спосіб організації американських Збройних Сил за кордоном - максимальну автономію на місцях. Бачення Західної Європи превалювало над точкою зору офісу ECA у Вашингтоні. Не потрібно було звертатися до вашингтонського офісу для прийняття рішень, які можна було ухвалити на місці. Децентралізоване управління сприяло покращенню оперативного розуміння, ефективності, підзвітності і швидкості. На жаль, після завершення діяльності ECA цей ефективний формат організації роботи відкинули у процесі подальшого надання іноземної допомоги. Перевагою статусу ECA як незалежного агентства була спроможність практично повністю сконцентруватися на виконанні поставленого завдання, на відміну від інших урядових агентств, які повинні були вирішувати багато важливих завдань одночасно.

4) *суттєва підтримка всередині країни*. Адміністрація президента, Конгрес та громадськість мали беззаперечну довіру до ECA.

5) *висока кваліфікація персоналу*. Що ж до процесу відбору працівників, то основними були принципи широкого представництва (працівники повинні були бути зі сфер уряду, бізнесу, сільського господарства, освіти тощо та відображати Америку), різноманітності

досвіду, виняткових заслуг, а також існувала заборона політичного патронажу, кумівства та партійних суперечок. Суттєвою умовою була відсутність зовнішнього тиску, особливо політичного втручання чи торгівлі впливом на кадрові призначення. Загалом, ці правила забезпечували авторитетні позиції та владу заслуженим представникам різних професій, занять і коледжів.

6) *відкритість, що була характерною рисою ECA*. Толерантність до різноманіття допомогла просунути антикомуністичну програму, оскільки соціалісти, католики та мусульмани були ключовими союзниками у боротьбі з комуністичним впливом та стримуванні його зростання. Так само це сприяло переговорам з європейцями. Типовими рисами творців Плану Маршалла можна назвати також довгострокове мислення, прагматизм, прозорість, компроміс і вмовляння. Вони уникали короткострокового, а також чорно-білого мислення, секретності, самовпевненості та залякування.

Розглянувши переваги реалізації Плану Маршалла, варто також звернути увагу на його *недоліки*, які все ж були та знизили ефективність реалізації Плану Маршалла:

1) *ненадійна статистика*. План Маршалла наочно продемонстрував, як маніпуляції та зловживання кількісними значеннями можуть вплинути на процеси прийняття рішень. Варто зазначити, що статистичні дані, на яких грунтувався початковий дозвіл Конгресу щодо надання асигнувань ECA для першого року реалізації Плану Маршалла, були неточними. Початкові пропозиції CEEC та OEEC і аспекти подальшого національного планування також свідчать про перебільшене акцентування на кількісних даних. Оскільки достовірної документації з країн-учасників Плану Маршалла не було, застосовувалися евфемізми та так званий “креативний облік”, які спотворювали дані та, по-суті, були насмішкою над методологією Плану Маршалла, оскільки у деяких випадках цифри сильно або завищували, або занижували економічну ситуацію. Це стосувалося як випадків підготовки економічних оглядів для американського Державного департаменту, коли відповідальна особа просто поставила цифри, які здалися їй найбільш раціональними на той момент, або ж коли відповідальні особи вважали цифри власних країн лише припущеннями та не зверталися до урядів за детальною інформацією, а заповнювали важливі анкети самостійно. Зазначені епізоди зафіксовано у спогадах дипломатів,

котрі працювали у Франції та Греції. Говорячи ж про державну статистику та достовірність її даних, варто розглянути приклад Італії. Офіційна статистика італійського уряду була ненадійною через потребу модернізації статистичних служб Риму. Дані ISTAT, оприлюднені у 1948 і 1949 роках Національним інститутом статистики Італії, за словами італійського історика Віри Заманьї, перебували у хаотичному стані й це призвело до політичних спекуляцій цією інформацією. Проблема також була у тому, що на початку дії Плану Маршалла дуже важлива інформація, як-от дохід на душу населення, часто грунтувалася на дуже гнучких припущеннях [456][457].

2) *неправильний вибір творцями Плану Маршалла базового рівня для вимірювання успіху чи невдачі*. Ним став довоєнний 1938 рік, однак серйозні структурні проблеми Європи, що існували в 1920-х і 1930-х роках, ще до Другої світової війни, нікуди не зникли у 1938 році. Внаслідок цього такі важливі питання, як нерівномірний розподіл доходів, низький рівень життя, високий рівень безробіття, середньовічна практика землеробства та навіть інфляція ніколи не отримували найвищого пріоритету, на який вони заслуговували, особливо коли намагання їх вирішити могло похитнути позиції антикомуністичних політиків та партій. Як результат, відсутність чіткіших соціальних цілей можна назвати серйозним недоліком Плану Маршалла, оскільки успіхів ані в усуненні дестабілізуючого рівня безробіття в Італії та Західній Німеччині, ні серйозної інфляції в Франції та Греції після чотирьох років Плану Маршалла не вдалося досягнути.

3) *прихована проблема з персоналом ECA*, яка проявилася після двох років роботи організації. Резерв кваліфікованих, мотивованих працівників, і до того не надто великий, наближався до вичерпання наприкінці 1950 року. Існували три причини такої ситуації: НАТО, Корейська війна та Агентство взаємної безпеки (MSA). НАТО при створенні своєї штаб-квартири в Лондоні у процесі найму особового складу діяло як конкурент паризької штаб-квартири OSR. Корейська війна повільно змусила переорієнтувати План Маршалла на військові аспекти, послабивши тим самим економічні.

[456] Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 c.

[457] Zamagni V. N. “Betting on the Future: The Reconstruction of Italian Industry, 1946–1952,” in Josef Becker and Franz Knipping, eds., Power in Europe? Great Britain, France, Italy, and Germany in a Postwar World, 1945–1950. Berlin, 1986, 283–300.

Поглинання ECA Агентством взаємної безпеки (MSA) вивело його з поля зору громадськості, суттєво обмеживши тим самим можливості найму елітного висококваліфікованого особового складу.

4) *стосунки ECA з іншими урядовими департаментами*. Міжвідомче суперництво зашкодило Плану Маршалла. Взаємна підтримка та співпраця були непостійними. Юрисдикційні баталії, іноді відсутність координації та певні тертя, а також запекла ворожнеча між представництвами країн і місцевими посольствами зіпсували результати реалізації Плану Маршалла. Найсерйознішою невдачею ECA було її відхилення від ортодоксальної зовнішньої політики, що призвело до напружених і неспокійних стосунків з Державним департаментом і Міністерством фінансів США. Починаючи з Бреттон-Вудських угод, Сполучені Штати сповідували економічний інтернаціоналізм. Оскільки творці Плану Маршалла вважали, що їхній власний підхід до вирішення проблем правильніший, ECA відмовилося координувати розвиток Європейського платіжного союзу з будь-яким іншим урядовим агентством, вважаючи власне бачення правильнішим. Іншими словами, EPU принаймні тимчасово мав затьмарити за важливістю Генеральну угоду з тарифів і торгівлі (GATT). Нетактовна поведінка декількох творців Плану Маршалла призвела до значної ворожнечі між Державним департаментом та Міністерством фінансів.

5) *послаблення підтримки американських бізнесменів*, яка й до того не була одностайною, стало проблемою для реалізації Плану Маршалла. Оскільки широкі національні цілі з допомоги Європі превалювали над американськими інтересами, зокрема бізнесовими, це викликало хвилі невдоволення й критики ECA зі сторони бізнесменів, які хотіли, щоб План Маршалла розширював продажі за кордоном, а не європейські споживчі ринки та внутрішньоєвропейську торгівлю. Вони хотіли, щоб Вашингтон створив для них більше можливостей за кордоном. Натомість діючий план Маршалла фактично скоротив американський експорт до Європи. Оскільки ECA надала доступ французьким, голландським і бельгійським бізнесменам до новітніх американських методів і технологій виробництва, багато американських бізнесменів вважали

свої майбутні прибутки під загрозою. Особливо їх хвилювала передача технологій [458].

Говорячи про перспективне розроблення «Плану Маршалла для України» для її відновлення після російської військової агресії, варто врахувати кілька унікальних особливостей українського контексту. Такими особливостями є:

- *геополітичний аспект та важливість геополітичної підтримки партнерами України.* На цьому акцентує увагу професор Я. Грицак. За його словами, українське питання, тобто суб'єктність українців, є тією віссю, яка єднає Вашингтон і Брюссель. Чи зможе Україна скористатися тими можливостями, які відкриває перед нею геополітична ситуація? Професор Грицак зауважує, що є перспектива «Плану Маршалла» для України, в якому важлива не лише економічна, але й політична складова, яка «дозволить під контролем, під диктовку … завершити ті реформи, яких ми не встигли зробити. І ключова реформа – це реформа судова. Без цієї реформи нам нічого не вдасться… Реформа судочинства – це єдиний спосіб захистити власність і це єдиний спосіб запустити нашу економіку» [459]. Зазначимо, що на важливості судової реформи, захисту прав власності та інвестицій також акцентував В. Геєць ще у 2015 році, після початку російського вторгнення та анексії територій України [460]. Я. Грицак наголошує і на тому, що успіх Плану Маршалла допоможуть забезпечити три чинники у синергії – це «Українська держава, українське суспільство і зовнішня допомога». За відсутності одного з цих компонентів шанси на успіх низькі. У випадку успішного розвитку подій Я. Грицак прогнозує, що «українське питання не тільки розв'яжеться, а ми отримаємо шанси на появу в цьому реґіоні нового тигра, щось на кшталт сучасної Польщі чи сучасної Південної Кореї… » [461].

- *потреба перебудови української економіки на сучасний лад.* На цьому наголошує Є. Головаха. Він висловлює сподівання, що завдяки «Плану Маршалла для України» є можливим для нашої

[458] Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 с.

[459] Грицак Я. Україна змушує світ шукати сенс. Збруч. URL: https://zbruc.eu/node/112481

[460] Геєць В. М. До питання застосування підходів «плану Маршалла» для України. Економіка України. 2015. № 4. С. 6-11. URL: http://economyukr.org.ua/?page_id=723&lang=uk&aid=552

[461] Грицак Я. Україна змушує світ шукати сенс. Збруч. URL: https://zbruc.eu/node/112481

економіки поступово набути просунутої моделі, яка справді суттєво підвищуватиме рівень життя населення. «…Ми зможемо поступово, за наступні десять років повністю відновити інфраструктуру, яка залишалася радянською, не витримувала нових навантажень та яка стримувала, ні, навіть більше — гальмувала наш розвиток» [462]. Таку ж думку висловлює і Е. Лібанова. За її словами, є щонайменше три варіанти відновлення України, один з яких - розбудувати в Україні модерну резилієнтну економіку. Для українців найцікавішим є третій варіант. Оптимальним буде поєднання американської і європейської системи організації виробництва з українським баченням стратегічних пріоритетів розвитку України [463].

Підсумовуючи сказане вище, зазначимо, що План Маршалла був однією з ключових подій 1914-1990 років та сформував безпрецедентну схему державної співпраці. Результатом його реалізації стало суттєве сприяння США відновленню понівеченої Другою світовою війною Європи та її виробничих потужностей, закладення міцних підвалин європейської співпраці та підвищення рівня життя європейців. Особливостями реалізації Плану Маршалла, котрі найбільше спричинилися до його успіху, стала організованість надання економічної допомоги, спонукання країн-реципієнтів до обов'язку активної участі у відбудові власних країн та взаємної співпраці, а також відсутність забюрократизованості і висока кваліфікація команди, що впроваджувала План. Відмінності Плану Маршалла від інших програм допомоги полягають у ретельному плануванні та чіткій зосередженості на економічному розвитку. Також важливими були обмеження у часі та коштах. Говорячи про досягнення Плану Маршалла у порівнянні з 1947 роком, можна констатувати, що до кінця 1951 року промислове виробництво було на 55% вище, аніж на початку періоду. Сукупне сільськогосподарське виробництво країн-учасниць зросло майже на 37%, а загальний

[462] Головаха Є. Захисники світової цивілізації на першому рубежі. New voice. URL: https://nv.ua/ukr/opinion/rosiyani-ne-povstanut-proti-putina-sociolog-pro-te-koli-znikne-putinizm-ostanni-novini-50267495.html

[463] Остання імперія має розвалитися. Міграція українців. Які будуть лінії розколу населення після війни? Аналізуй. 01.11.2022 р. URL: https://www.youtube.com/watch?v=BE1XgPW9D2E

середній ВНП зріс приблизно на 33%. Балансова вартість інвестицій США у Європі також значно зросла [464].

У контексті значних руйнувань, яких зазнала Україна через вторгнення російської федерації та військові дії, гостро постає питання відновлення інфраструктури, повернення вимушених мігрантів, створення робочих місць та відбудови країни. Завдячуючи потужній міжнародній політичній, військовій та економічній підтримці, в України є шанси якісного відновлення після військових руйнувань. Сформулюємо декілька *рекомендацій*:

1) *уряду України доцільно формувати План відновлення України у тісній співпраці з країнами-донорами*, оскільки саме від схвалення доцільності надання сум, які українська сторона визначить як необхідні залежатиме те, чи будуть вони надані донорами. Формуючи запит, варто враховувати те, що він повинен бути максимально чітким та містити якнайменше припущень, що не грунтуються на офіційній статистиці. На якість і точність статистичних даних також варто звертати пильну увагу. Уникати декларативності на користь чітких інструментів та кроків для відновлення України. Зрозуміло, що план коригуватиметься, оскільки війна триває. Також варто пам'ятати, що донори, швидше за все, не виділять точно ту суму, на яку був сформований запит (наприклад, у випадку Плану Маршалла початковий запит країн-реципієнтів становив 29 мільярдів доларів США, який у підсумку скоротили до 13,2 мільярда доларів США).

2) *уникати забюрократизованості процесу виділення економічної допомоги*, що може відображатися у розтягуванні термінів економічного відновлення України, а також сприяти прозорості розподілу виділених донорами коштів за цілями. Зазначене стосуватиметься як країн-донорів, так і України як реципієнта, тому буде потрібна тісна співпраця для вирішення та усунення дискусійних бюрократичних питань. Під час реалізації Плану Маршалла вдалося практично повністю усунути корупційні скандали завдяки добре продуманому та суворому бухгалтерському обліку. Зважаючи на це, необхідно буде коригувати українське законодавство в економічній сфері.

---

[464] Tarnoff C. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance. Congressional Research Service. 2018. 32 с. Режим доступу: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45079

3) *залучати до реалізації Плану відновлення України висококваліфікованих фахівців без шлейфу корупційних скандалів, а також впровадити в дію принцип меритократії*, коли перевагу надають найкращій ідеї без огляду на те, чи пропонує її протеже певної установи чи впливової групи осіб.

4) *впроваджувати та успішно завершувати реформи, зокрема реформу судової сфери*, що потрібно для ефективного отримання та розподілу економічної допомоги Україною. Суттєвою для успіху зусиль із відновлення України є необхідність захисту прав інвесторів, розроблення ефективного механізму надання їм інвестиційних гарантій, зміцнення судової системи та її максимальна прозорість, неупередженість та справедливість для стимулювання зростання обсягу інвестицій у відновлення економіки України. Варто значну увагу приділити залученню приватних інвестицій, оскільки приватні інвестори зазвичай зацікавлені у максимальній ефективності вкладених коштів та їх швидкому поверненні, що сприятиме пошуку найкращих об'єктів для інвестування та докладенню зусиль до успішної реалізації проєктів. Тож саме ці аспекти будуть максимально корисними при відновленні економіки України. Значна роль у повоєнній відбудові також повинна відводитися українському бізнесу.

5) *акцентувати увагу на питанні відновлення виробництва, нарощування його обсягів та підвищення продуктивності* у контексті російсько-української війни та потреби у програмі відновлення для України. Виробництво та продуктивність і зусилля з їх нарощування відіграли ключову роль у повоєнному відновленні Європи впродовж реалізації Плану Маршалла. Їхня динаміка залежала від ряду чинників, результат від змін яких був помітний як у коротко-, так і в довгостроковій перспективі. Завдяки грамотним діям надавачів допомоги та її реципієнтів вдалося суттєво покращити ситуацію та вгамувати економічну кризу в Європі й подолати її причини, тож досвід реалізації Плану Маршалла для Європи варто враховувати у процесі повоєнного відновлення України. Зокрема, такі чинники, як технологічна допомога, інвестиції у сучасне промислове та енергетичне обладнання, налагодження якісного процесу навчання працівників та їх перекваліфікації, ефективність праці уже відіграють важливу роль, а після завершення війни їх значення у процесі відновлення України лише зросте. Варто враховувати, що проблеми з ефективністю праці внаслідок війни накладаються також

на проблеми, які існували у цій сфері ще до початку військових дій та були спричинені пандемією COVID-19, специфікою роботи під час тривалих карантинних обмежень, та іншими чинниками.

6) *сконцентрувати зусилля не просто на відновленні довоєнної української економіки у тому вигляді, в якому вона була, а переосмислити її з урахуванням сучасного контексту, переорієнтувати й модернізувати*. Варто також урахувати аналіз негативних чинників, які існували до війни та знижували ефективність економіки й докласти зусиль до їх усунення. Доцільно збільшити частку середньо- та високотехнологічного виробництва та орієнтуватися на надання послуг та виробництво товарів з високою доданою вартістю. Інвестиції та досвід міжнародних партнерів – важлива підтримка на цьому шляху.

7) *забезпечити оптимальну організаційну та управлінську структуру організації, що займатиметься відновленням України*. Зважаючи на досвід реалізації Плану Маршалла, можна врахувати його найважливіші уроки та уникнути помилок при створенні організаційної та управлінської структур. Зокрема, реалізацію Плану та управління коштами для відновлення України варто довірити спеціально створеному для такої цілі незалежному урядовому агентству, а також варто уникати так званого «кумівства» при призначенні відповідальних осіб, корупційної складової та надмірної забюрократизованості для забезпечення довіри з боку донорів та партнерів, інвесторів, також побудови надійної ділової репутації установи. Варто зважати також на законодавчо затверджені повноваження такого агентства, їх продуманість та уникати дублювання повноважень існуючих урядових відомств, оскільки неврахування цього неминуче призведе до зниження ефективності та плутанини у повноваженнях та відповідальності.

8) *докласти першочергових зусиль для відновлення цивільної інфраструктури*. Проводячи для України аналогію з економічним відновленням Італії, мусимо акцентувати увагу на певних відмінностях: італійське економічне відновлення та відбудова інфраструктури розпочалися за кілька років після війни. Займалася фінансування реконструкції, по-суті, одна країна-донор – США – через власне регіональне представництво ECA в Італії. Реконструкція руйнувань, завданих Україні внаслідок агресії росії, відбувається частково прямо під час війни. Так, відновлюють електропідстанції, ремонтуються дороги, відновлюється житло.

Звичайно, це робиться на територіях, на яких не ведуться інтенсивні бойові дії. Та все ж основні зусилля з реконструкції зруйнованої та пошкодженої інфраструктури будуть докладені уже після завершення російсько-української війни. Наразі здійснюється відпрацювання механізму збору даних про проєкти, що потребуватимуть фінансування на реконструкцію та механізму їхнього фінансування, урядом України впроваджена система Dream та приймаються зважені кроки щодо розроблення чіткого механізму публічного інвестування. Вважаємо, що цивільна інфраструктура, особливо транспортна, потребуватиме першочергових зусиль із відновлення, оскільки саме її ефективне функціонування є одним із найважливіших чинників економічного відновлення як країни загалом, так і регіонів, а згодом – і економічного зростання.

5.5. Проблеми кредитного забезпечення мікропідприємництва в Україні

Повномасштабна війна, спричинена вторгненням росії в Україну призвела до невідворотних змін, а саме: значних втрат зазнав вітчизняний бізнес, особливо прифронтових регіонах та регіонах які були окуповані та звільнені від окупації, відбулось різке зниження зайнятості та, відповідно зростання безробіття (офіційного та фактичного – 30-40% працівників втратили роботу), та, насамперед зруйновано звичайний плин життя її громадян. Також слід зазначити про високий рівень інфляції (Індекс споживчих цін у 2022 р. зріз на 26,6%, у 2023 р. – майже на 6%) та, як наслідок – суттєве зниження реальної заробітної плати і реальних доходів домашніх господарств.

Слід зазначити, що повномасштабна агресія стала найбільш руйнівним чинником для вітчизняного бізнесу. Для прикладу, у перший рік вторгнення, бізнес в Україні зазнав значних збитків, обсяг яких оцінюється у 13 млрд дол. США.

Повномасштабна війна також негативно вплинула на діяльність мікропідприємств, а саме: окупація частини території України, масова еміграція українців за кордон, зміна пріоритетів попиту призвели до фізичного зменшення кількості мікропідприємств, тимчасового припинення їхньої діяльності та збільшення фінансових втрат, для покриття яких держава не створила належних умов.

Необхідно зазначити, малий бізнес є одним з найефективніших інструментів стимулювання місцевого економічного розвитку. Адже це шлях до самозайнятості та створення робочих місць, формування джерел доходів. Оскільки малий бізнес часто є сімейним, це дає можливість залучення до нього членів домогосподарств. Також, сплачуючи податки до місцевого бюджету, малий бізнес забезпечує підвищення бюджетно-фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. А володіючи проблематикою місцевого економічного розвитку, знаючи потреби споживачів, розвиток малого бізнесу дозволяє покращити якість життя місцевого населення. Підприємства малого бізнесу є основою української економіки, адже 99,98% юридичних осіб та ФОП, зареєстрованих в Україні, належать до суб'єктів підприємств малого бізнесу; комерційну діяльність у секторі здійснюють понад 6,9 млн осіб, або близько 82% від усіх зайнятих, частка обсягу реалізації товарів, робіт та послуг становить 65% та валової доданої вартості – 64%.

В умовах війни, підтримка малого бізнесу є надзвичайно важливою. Малі та середні підприємства складають вагому частину української економіки, забезпечуючи робочі місця та податкові надходження. Стабільна робота бізнесу є важливим інструментом та складовою економічної безпеки України.

Одним із ключових способів залучення позикових ресурсів малим та мікробізнесом є його кредитування. В умовах сьогодення потреба підтримки та розвитку вітчизняного малого бізнесу стала ще актуальнішою, адже руйнування великих підприємств несе загрозу безпеці вітчизняній економіці, а створення сприятливого клімату для відновлення економіки навіть в умовах втрат є наслідком підтримки малого бізнесу.

В Україні фінансування малого та середнього бізнесу здійснюється насамперед коштом реінвестування власних прибутків, заощаджень, коштів родичів і друзів, шляхом отримання кредиту, зокрема, банківського. МБ також користується і отриманням споживчого кредиту, адже механізм його отримання набагато простіший. Проте, незважаючи на існуючу систему органів фінансового забезпечення, МБ зіштовхується із значними труднощами залучення кредитних коштів. На обмеження кредитування вітчизняного МБ впливають декілька факторів як з боку попиту, так і з боку пропозиції. Зокрема, в сучасних умовах ведення

бізнесу в Україні склалася банко-центрична модель фінансування МБ, за якої головна роль належить банківським установам (табл. 5.8).

Таблиця 5.8. Проблеми доступу малого бізнесу до фінансування

Проблеми доступу до фінансування					
Нормативно-правова база	**Доступ до банківського фінансування**	**Доступ до фондових ринків**	**Ранні стадії фінансування**	**Система гарантій**	**Підвищення кваліфікації**
Незалежність центрального банку Вимоги до гарантій та забезпечення ***Служби інформації про кредито-спроможність***	*Конкуренція в банківській системі Діапазон дії банківського сектору Внутрішні кредити для приватного сектору*	*Низька капіталізація фондового ринку*	*Механізм мікро-фінансування*	*Система гарантій кредиту Схеми взаємних гарантій*	*Фінансова грамотність Навчання суб'єктів МСБ*

Джерело: складено за [465] [466] [467]

Отже, аналізуючи сутність та проблеми фінансового забезпечення МБ в Україні, необхідно відзначити, що в сучасних умовах господарювання МБ є двигуном вітчизняної економіки і задля цього закладено основи системи його фінансового забезпечення.

Досить поширеною ситуацією для бізнесу є факт істотного погіршення економічного становища малої фірми, яка взяла банківський кредит. І причиною цього можуть бути не лише умови її кредитування, а й різні непередбачені обставини – зміна макроекономічної ситуації, дії конкурентів, слабке становище фірми на локальному ринку, різке падіння попиту продукцію тощо, що супроводжується необхідністю повернення банку запозичених

[465] Polishchuk Ye., Kornyliuk A., Lopashchuk I., Pinchuk A. SMEs debt financing in the EU: on the eve of the coronacrisis. Banks and Bank Systems. 2020. 15(3). P. 81-94.

[466] Onikiienko S., Polishchuk Ye., Ivashchenko A., Kornyliuk A., Demchyshak N. Prior credit assessment of long-term SME projects with non-standard cash flows. Banks and Bank Systems. 2021. 16(2). P. 148-158.

[467] Volosovich S., Krivosheeva V. Self-regulation of the credit services market for individuals. Economic Annals-XXI. 2016. 158(3-4). P. 79-82

коштів. Тому у сучасних умовах банки оцінюють ризики кредитування малих підприємців як надзвичайно високі, що потребує їх компенсації шляхом підвищення ставки відсотка, і що негативно впливає на динаміку обсягів кредитування сектора МБ. Таким чином, у банків відсутні і стимули для залучення підприємств малого бізнесу, та довіра до цього сегменту клієнтів. З іншого боку, є малі підприємства, які потребують доступних кредитних ресурсів, але не можуть їх отримати через високі ставки відсотків і, як правило, не довіряють банківським структурам, які домінують над ринком кредитних послуг і здатних в односторонньому порядку змінити умови кредитування. У зв'язку з цим важливим напрямом активізації взаємодії банківського та підприємницького секторів є такі інституційні форми ведення бізнесу, які ґрунтуються на принципі співпраці[468].

За даними Державної служби статистики найчисельнішою групою підприємств України є мікропідприємства, адже, окрім юридичних осіб різних організаційних форм, чисельність працівників яких становить до 10 осіб, охоплює тисячі фізичних осіб-підприємців. Так, станом на 1 січня 2022 р. кількість мікропідприємств становила 304 тис. 650 одиниць, а також 1 млн 585 тис. фізичних осіб-підприємців, де було зайнято 3 млн 127 тис. працівників, або 35% від загальної чисельності зайнятих на підприємствах України осіб[469]. Це свідчить про те, що вітчизняні мікропідприємства залучаючи вагому чисельність економічно активного населення, забезпечують добробут мільйонів людей та місцевих громад, основу економіки яких становить мікробізнес.

Останні роки, враховуючи умови сьогодення, Україна затрачає значні зусилля в залучення інвестицій та стимулювання бізнесу. Наприклад, Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження критеріїв визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для галузей національної економіки» є важливим документом, спрямованим на регулювання та уточнення критеріїв, за якими визначаються ключові учасники економічного процесу. Перш за все, наказ визначає самі критерії, які будуть використовуватися для визначення важливих підприємств,

[468] Жаворонок А. В. Сучасний стан кредитування малого бізнесу та його роль у розвитку національної економіки. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2022. Том 2. Вип. 18. С. 158-177.

[469] Офіційний сайт Державної служби статистики. URL : https://www.ukrstat.gov.ua/

установ і організацій[470]. Даний наказ містить критерії щодо визначення пільг та підтримки, що надаються бізнесу, а саме: спрощений доступ до кредитів, підтримка у формі субсидій або дотацій або інші форми державної підтримки. Варто зауважити, що Кабінет Міністрів України також запровадив реалізацію експериментального проєкту фінансової підтримки стартапів на конкурсних засадах, зокрема у сфері інформаційних технологій – ініціатива спрямована на стимулювання інноваційного підходу та розвиток новаторських проєктів у країні[471]. Цим проєктом передбачається надання коштів на розвиток інфраструктури, навчання та підтримку технологічних ініціатив. Цей крок сприятиме збільшенню конкурентоспроможності українських стартапів на міжнародному ринку та сприятиме економічному зростанню країни. Також Кабінет Міністрів України ухвалив постанову щодо Надання грантів бізнесу з метою підтримки розвитку підприємництва в країні – ініціатива спрямована на стимулювання економічного зростання та забезпечення фінансової підтримки для різноманітних галузей бізнесу, включаючи інноваційні стартапи. Постанова передбачає встановлення процедур і критеріїв для отримання грантів, а також механізмів контролю за їх використанням[472].

Необхідно зазначити, що повномасштабне вторгнення російської федерації значно погіршило ситуацію з непрацюючими кредитами у банківському секторі (рис. 5.18). Дані рис. 5.18 свідчать, що основним чинником зниження частки непрацюючих кредитів упродовж 2018-2021 рр. було збільшення обсягу кредитного портфеля банків та виведення з ринку фінансово неспроможних банків. Водночас з 2022 р. спостерігається тенденція до суттєвого зростання частки таких кредитів, що свідчить про підвищення ризику їх неповернення. Цей процес зумовлений як макроекономічними факторами, так і організаційними складнощами, зокрема масовим

[470] Про затвердження Критеріїв визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для галузей національної економіки: наказ Міністерства економіки України від 17.02.2023 № 952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0396-23#Text

[471] Про реалізацію експериментального проекту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій: постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 736. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2022-п#Text

[472] Деякі питання надання грантів бізнесу: постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 738. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738-2022-п#Text

закриттям банківських відділень, порушенням операційної діяльності через регулярні повітряні тривоги й ракетні обстріли, а також дефіцитом електропостачання, що суттєво ускладнило функціонування суб'єктів господарювання в умовах воєнного стану.

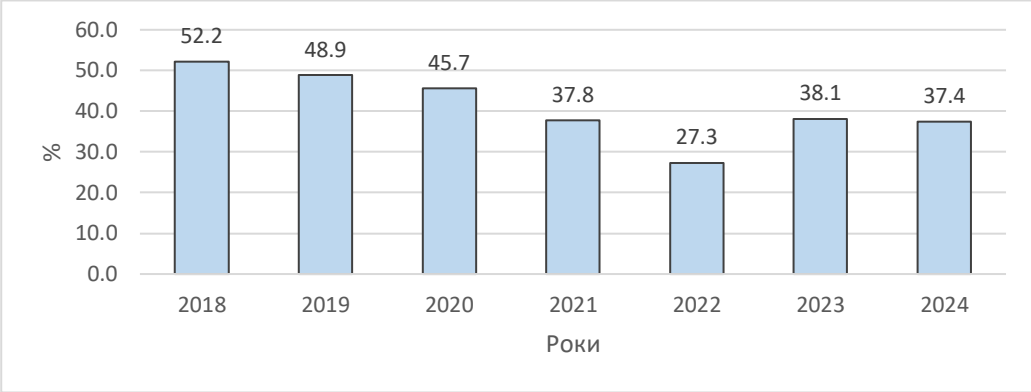


Рис. 5.18. Частка непрацюючих кредитів у банківському секторі у 2018-2024 рр.
Джерело: побудовано за[473].

На основі кон'юнктурних опитувань Національного банку України, малі підприємства, до групи яких належать мікропідприємства, негативно оцінювали свій фінансовий стан ще до початку повномасштабної війни. Починаючи з другого кварталу 2022 р., оцінка поточного фінансового-економічного стану була вкрай негативною (особливо, порівняно з середніми і великими підприємствами), що, ймовірно, негативно вплинуло на умови банківського кредитування мікропідприємств. Разом з тим, варто звернути увагу на певний парадокс. Адже погіршення фінансово-економічного стану мікропідприємств внаслідок бойових дій не вплинуло негативно на оцінку респондентів щодо умов кредитування. Навпаки, для малих підприємств умови кредитування стали кращими, однак, обсяг кредитування зменшився[474].

З метою збільшення строковості банківського кредитування та покращення кредитних умов для українського бізнесу Кабінет

[473] Рівень непрацюючих кредитів. Національний банк України. https://bank.gov.ua/ua/stability/npl#1243-za-obsyagom-epratsyuyuchyh-kredytiv-npl.
[474] Офіційний сайт Національного банку України. URL : https://bank.gov.ua.

Міністрів України запропонував державну програму «Доступні кредити 5-7-9», яка за допомогою банків-партнерів спрямована на стимулювання кредитування реального сектору економіки та досягнення цілей щодо розвитку підприємництва, зокрема мікробізнесу. Однак на практиці строковість кредитів у межах програми не відрізняється від кредитів банків, адже для інвестиційного кредиту граничним є термін 5 років, а для кредиту на поповнення обігових коштів – 3 роки[475]. Отже, програма «Доступні кредити 5-7-9%» стала основним інструментом фінансової підтримки малого бізнесу в Україні (рис. 5.19).

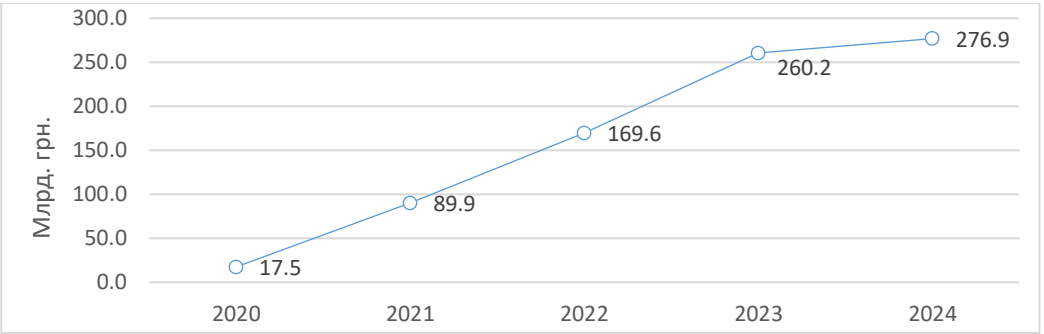


Рис. 5.19. Результати кредитування українського бізнесу за програмою «Доступні кредити 5-7-9%» у 2020-2024 рр.
Джерело: побудовано за[476].

Вагоме зростання обсягів кредитів, наданих за програмою «Доступні кредити 5-7-9%» є ознакою зацікавленості бізнесу у залученні кредитних ресурсів та об'єктивній вартості цих ресурсів завдяки державній підтримці. Позитивним чинником є дотримання темпів зростання цих кредитів у 2023 р. незважаючи на розвиток повномасштабної війни в Україні.

Загалом державна програма відіграла позитивну роль для кредитного забезпечення розвитку українського бізнесу як в умовах коронавірусу, так і в умовах воєнного стану. Адже на увагу заслуговує не лише низька відсоткова ставка, а й рівень покриття кредиту державною гарантією у розмірі 50% від суми заборгованості.

[475] Державна програма «Доступні кредити 5-7-9». URL : https://5-7-9.gov.ua/#prog .
[476] Доступні кредити. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_za_chas_dii_voiennogo_stanu_pidpriiemtsi_otrimali_46_579_dostupnikh_kreditiv_na_ponad_187_mlrd_griven-4450 .

У 2023 році Кабмін змінив умови кредитування бізнесу за програмою до 5-7-9%. Програма «5-7-9» встановлює спеціальні умови для підтримки бізнесу, спрямовані на зниження фінансових ризиків та стимулювання розвитку малих і середніх підприємств. Згідно з цією програмою, підприємствам надається можливість отримання кредитів за вигідними умовами: за ставкою від 5% до 9% річних та на строк до 10 років. Такий підхід сприяє залученню додаткових фінансових ресурсів для розвитку бізнесу, зниженню фінансового тиску та підвищенню конкурентоспроможності підприємств на ринку. Програма також передбачає додаткову підтримку та консультування для учасників, сприяючи їхньому успішному розвитку[477].

Під час війни відбулося багато змін у кредитній системі, проте найпершим етапом змін стали пільгові кредити, де дещо змінилися лідери в наданні кредитних ресурсів до початку війни та після (табл. 5.9).

Дані табл. 5.9 свідчать, що суттєве посилення держбанків забезпечив один ПриватБанк, частка якого за кількістю нових кредитів зросла із 38,1% до війни до понад 56,2% під час війни. На 30% зменшилися частки банків із іноземним капіталом, наприклад, частка АТ «Райффайзен Банк»зменшилась з майже 10% до 6,5%, а ПроКредит Банку – з 5,5% до 3%. Майже вдвічі скоротилася частка банків з приватним капіталом: у ПУМБ – з 5,9% до 3,3%, а в решти банків – з 10,2% до 4,4%. Отже, лідерами в наданні пільгових кредитних коштів були АТ КБ «ПриватБанк», АТ «Державний ощадний банк України» та АТ «Райффайзен Банк», які мали значну частку на ринку. Після 24 лютого 2022 р. спостерігається зміна у лідерах ринку пільгового кредитування. АТ КБ «ПриватБанк» та АТ «Державний ощадний банк України» посилили свої позиції, відповідно збільшивши свої частки з 38,09% до 56,19% та з 12,35% до 15%, що свідчить про їхнє домінуюче становище на ринку. Також варто звернути увагу на те, що інші банки, які раніше мали значну частку на ринку, такі як АТ «Райффайзен Банк», ПАТ АБ «Укргазбанк», АТ «Перший Український Міжнародний Банк»,

[477] Умови підтримки бізнесу за програмою «5-7-9» від 15 вересня 2023 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/vidnovlennia-ekonomiky-na-deokupovanykhterytoriiakh-ta-pidtrymka-vitchyznianoho-vyrobnykauriad-udoskonalyv-umovy-pidtrymky-biznesu-zaprohramoiu-5-7-9

втратили свої позиції, скоротивши свої частки після повномасштабного вторгнення.

Таблиця 5.9. Частка та кількість наданих банками пільгових кредитів до та після 24 лютого 2022 р

Назва банку	До 24.02.2022 р.		Після 24.02.2022 р.	
	%	Кількість	%	Кількість
АТ КБ «ПриватБанк»	-38,09	-13265	56,19	5441
АТ «Державний ощадний банк України»	-12,35	-4299	15,00	1453
АТ «Райффайзен Банк»	-9,85	-3431	6,52	631
ПАТ АБ «Укргазбанк»	-6,55	-2282	7,42	719
АТ «ПУМБ»	-5,92	-2060	3,26	316
АТ «ПРОКРЕДИТ БАНК»	-5,53	-1925	3,02	292
АТ «Кредобанк»	-4,14	-1443	0,72	70
АТ «Креді Агріколь Банк»	-3,43	-1193	1,35	131
АТ «ОТП Банк»	-2,10	-731	0,8	77
АТ «Укрексімбанк»	-1,81	-630	1,35	131
Частка всіх інших банків у сукупності	-10,23	-3563	4,37	423

Джерело: побудовано за [478] [479]

В контексті аналізу кредитування мікробізнесу в Україні в період воєнного стану варто звернути увагу на строковість кредитів. Так, за даними Національного банку України, частка кредитів строком до одного року у кредитному портфелі мікропідприємств становить 68,5%; частка кредитів строком від одного до п'яти років – 21,4%; а частка кредитів строком понад 5 – становить лише 10,1% (для порівняння, в Європейському Союзі строковість кредитів для малого

[478] Доступні кредити. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_za_chas_dii_voiennogo_stanu_pidpriiemtsi_otrimali_46_579_dostupnikh_kreditiv_na_ponad_187_mlrd_griven-4450

[479] Садовничий В. Як роздаються доступні кредити під час війни, 2022. URL: https://finclub.net/infographica/yak-rozdaiutsia-pilhovi-kredyty-pid-chas-viiny.html?fbclid=IwAR0OtXIryFlXGZRbFnnrHPf4aNe3u9uZlTz5NbCsRg1ovYue_YITSLd

бізнесу має таку структуру: до одного року – 26%; від 1 до 5 років – 31%; понад 5 років – 43%[480])

Результати опитування «Індекс настроїв малого бізнесу», яке провела Європейська Бізнес Асоціація в рамках проєкту Unlimit Ukraine, свідчать, що серед опитаних підприємців більшість, а саме 80% планують залучати кошти у свій бізнес у 2024 р. (у 2023 р. – 67%), використовуючи власні кошти (40%) та меншою мірою гранти (20%), кредити (12%) і інвестиції (9%).

Здебільшого бізнес розраховує на власні сили. Зменшилась частка грантових програм (20% проти 21% в 2022 р.), однак збільшились наміри щодо кредитів (12% проти 10% в 2022 р.) та залучення інвестицій (9% проти 6%). Також слід наголосити, що більшість підприємців головними перешкодами для подальшого розвитку називають низьку купівельну спроможність, війну та окупацію територій, падіння та нестабільність економіки, зростання цін на товари, ресурси та оренду, корупцію, а також фіскальний тиск та високі податки.

Кредитування є важливим елементом економіки, який допомагає розвивати бізнес. Традиційно банки були основними кредиторами в Україні, але для подолання кредитних обмежень з'явилися альтернативні моделі фінансування, зокрема краудфандинг, пірингове кредитування, венчурний капітал та мікрофінансування, які є ефективними рішеннями особливо в складних економічних умовах, адже забезпечують гнучкі, інклюзивні та часто доступні варіанти для бізнесу, які дають змогу отримати фінансування. Використовуючи технології та інноваційні платформи, альтернативне фінансування дозволяє налагодити пряму взаємодію між бізнесом та інвесторами, оминаючи традиційних посередників та сприяючи демократизації доступу до капіталу.

Пірингове кредитування, також відоме як пірингова позика, полягає в тому, що група людей об'єднується для надання кредитів один одному без посередництва банків. Україна була однією з перших країн, які законодавчо визнали пірингове кредитування, і ця форма кредитування відтоді стала більш популярною. Пірингове кредитування має декілька переваг, а саме: менші витрати на

[480] Офіційний сайт Європейського центрального банку. URL : https://www.ecb.europa.eu

обслуговування; швидший процес видачі кредиту; можливість отримати кредит, навіть якщо у вас немає кредитної історії.

Проте, ця форма кредитування також має свої недоліки, такі як високий рівень ризику невиплати кредиту та відсутність захисту для позичальників у випадку банкрутства позичальника[481].

Краудфандинг є інноваційним і популярним методом фінансування підприємницької діяльності. Він дозволяє використовувати можливості онлайнплатформ для об'єднання невеликих внесків від великої кількості людей для фінансування проєктів, стартапів або соціальних ініціатив. Цей метод оминає традиційні шляхи фінансування, такі як банківські кредити, венчурний капітал або державні гранти, сприяючи доступу до капіталу та стимулюючи підприємницькі інновації. Краудфандинг можна класифікувати на чотири основні моделі: інвестиційну, благодійну, на засадах винагороди та кредитну, кожна з яких слугує різним цілям і залучає різних донорів [482].

Грантові програми міжнародних організацій також на сьогодні відіграють важливу роль у сприянні розвитку особливо мікробізнесу у всьому світі. Такі програми надають фінансову підтримку, яка не потребує повернення, дозволяючи підприємцям отримати доступ до ресурсів, необхідних для запуску або розширення бізнесу, впровадження інноваційних технологій та виходу на нові ринки. Грантове фінансування є надзвичайно важливим для мікробізнесу, оскільки вони часто стикаються зі значними труднощами в отриманні традиційного фінансування через обмежену можливість застави, недостатню кредитну історію або підвищене сприйняття ризиків із боку кредиторів.

Варто наголосити, що і гранти, і кредити – це популярні інструменти підтримки, якими бізнес користується активно в умовах війни. Утім, для суб'єктів мікро- та малого бізнесу ці ресурси часто є недоступними через низку причин, а саме: високі відсоткові ставки за кредитами банків; відсутність або недостатність необхідної застави для забезпечення кредитів; стислий термін використання кредитних

[481]Альтернативні форми кредитування в Україні. URL: https://presspoint.in.ua/2023/05/09/alternatyvni-formy-kredytuvannia-v-ukraini/

[482] Версаль Н., Дудник Я. Краудфандинг як альтернативна fintech-екосистема на фінансовому ринку. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2021. № 4 (217). С. 26-37. DOI: https://doi.org/10.17721/1728-2667.2021/217-4/2

ресурсів, якого часто недостатньо, щоб досягти бажаних показників результативності для вчасного погашення заборгованості за кредитом; короткий період для бездоганної кредитної історії, що є однією з обов'язкових умов отримання кредиту тощо.

Розглядаючи джерела фінансування суб'єктів малого підприємництва, варто визначити їх переваги та недоліки (табл. 5.10).

Таблиця 5.10. Переваги та недоліки форм фінансування мікробізнесу в Україні

Форми фінансування	Переваги	Недоліки
Державне фінансування	відносно недорогий вид фінансування	довготривалий процес надання коштів
Банківське кредитування	значна кількість спеціальних банківських продуктів; можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси; тривалий термін кредитування	високі відсоткові ставки; труднощі в отриманні; тривалий термін розгляду заявки; зниження фінансової стійкості підприємства
Краудфандинг	легкість отримання, безоплатне фінансування	використовується переважно на етапі стартапу
Грантове фінансування	можливість отримання достатньої суми коштів на тривалий період; отримання коштів на безповоротній основі	високі вимоги грантодавців до потенційних грантоотримувачів; обмеження грантоотримувачів у самостійному виборі шляхів використання грантових ресурсів

Отже, війна в Україні значно вплинула на розвиток кредитування мікро-, малого та середнього бізнесу. Значна частка кредитування спрямовується на підтримку населення, бізнесу та оборони. Повномасштабне вторгнення призвело до скорочення кредитування бізнесу через ризики та нестабільність. Після завершення війни важливо буде стимулювати банки до надання кредитів, щоб підтримати економічне відновлення країни загалом та мікробізнесу зокрема, адже саме кредити стануть рушієм

відновлення та економічного зростання. Задля стимулювання кредитування мікробізнесу необхідно формувати та імплементувати пільгові програми кредитування для мікробізнесу, а також програми відбудови та підтримки постраждалих територій та бізнес-суб'єктів.

Перш за все, важливо максимально вдосконалити законодавство щодо кредитування, забезпечивши чіткість та прозорість правил для усіх учасників ринку, що дозволить зменшити ризики та підвищити довіру як банків, так й клієнтів. Також важливо встановити ефективний механізм регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ, що допоможе уникнути недобросовісної поведінки на ринку та запобігти надмірним ризикам. Такі заходи сприятимуть створенню стабільного середовища для фінансових операцій та інвестицій. Крім того, необхідно активно працювати над розвитком фінансової грамотності серед бізнесу. Інформовані бізнес-споживачі кредитів зможуть зробити обґрунтовані фінансові рішення та уникнути проблем з погашенням боргів, що сприятиме зниженню неплатоспроможності та збільшенню стабільності ринку. Усі ці заходи разом можуть створити сприятливі умови для розвитку кредитного ринку в Україні.

Для стимулювання розвитку альтернативних фінансових інструментів в Україні необхідна комплексна стратегія. Перший важливий крок – підвищення обізнаності підприємців щодо переваг та механізмів альтернативного фінансування. Цього можна досягти за допомогою освітніх програм, семінарів та поширення історій успіху, які свідчать про ефективність цих моделей. Регуляторна реформа не менш важлива для створення прозорого та сприятливого середовища для платформ альтернативного фінансування. Це передбачає прийняття законодавства для краудфандингу та пірингового кредитування, а також посилення заходів захисту інвесторів для зміцнення довіри до цих систем.

ВИСНОВКИ

Широкомасштабна російсько-українська війна спровокувала безпрецедентні наслідки для економічного поступу як України загалом, так і територіальних громад зокрема. Попри значні втрати людського капіталу та масштабний перерозподіл трудових ресурсів всередині країни, посилення загрози продовольчій безпеці, зупинку діяльності підприємств та підприємств-гігантів в зоні бойових дій, руйнування китичної інфраструктури та житлового фонду, втрату доходів та засобів до існування домогосподарств тощо, війна в Україні спровокували небачену економічну, соціальну та гуманітарну кризу, що своєю чергою посилило фінансову нестабільність та понизило стійкість територіальних громад.

В роботі необхідність поглибленого дослідження бюджетної стійкості територіальних громад продиктована низкою таких обставин: а) бюджетна стійкість територіальної громади – це складова стійкості громади та запорука збереження їх фінансового добробуту; б) бюджетна стійкість – це здатність ОМС реагувати на зовнішні та внутрішні шоки і при цьому зберігати спроможність акумулювати належний обсяг доходів, достатній для покриття видатків бюджету впродовж бюджетного року; в) негативні тенденції в системі місцевих фінансів, обумовлені війною росії проти України продукують фінансові дисбаланс, які негативно відображаються на економічному становищі територіальних громад та породжують мультиплікації негативних ефектів; г) вилучення в кінці 2023 року військового ПДФО з місцевих бюджетів негативно відобразилось на структурі доходів, посилило фінансові негаразди та змусило ОМС вдатися до пошуку нових джерел фінансування; г) посилилась нерівномірність формування доходів місцевих бюджетів в регіональному вимірі, що своєю чергою, обумовлює необхідність вдосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності тощо.

Проведений проблемно-орієнтовний аналіз виконання місцевих бюджетів територіальних громад в умовах нестабільності (війни в Україні) дав змогу стверджувати про: а) посилення асиметрій за

індексом податкоспроможності громад та реальне падіння обсягів власних доходів; б) зростання частки сплаченого до місцевих бюджетів податку з доходів військовослужбовців; в) втрату інституційної спроможності та фінансово-економічного потенціалу територіальними громадами в південно-східних регіонах (економічно потужних до війни); г) різний ступінь ризиків порушення стійкості для прифронтових, тилових і опорних громад; д) зростанні кількості громад, які потребують фінансової підтримки з державного бюджету.

За результатами аналізу в роботі визначено орієнтири забезпечення економічного зростання територіальних громад в залежності від безпекового чинника:

– *зміна механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.* Нова реальність диктує необхідність перегляду чинної системи міжбюджетного вирівнювання, а отже і зміцнення бюджетної стійкості територіальних громад. Аргументами в користь таких тверджень є те, що складовою розрахунків і базової і освітньої дотації є чисельність населення громади та надходження від ПДФО, які на сьогоднішній день не відповідають реальному стану (через переміщення людей, бізнесу, втрату виробничих потужностей тощо). Зважаючи на це, з великою імовірністю варто очікувати зміну структури доходних джерел наповнення місцевих бюджетів, а тому врахування у розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності лише ПДФО втрачає сенс. Як варіант, доречно до формули розрахунку включити інші податкові надходження (окрім ПДФО чи ПНП), врахувати показники бюджету м. Києва та опиратися на реальну чисельність населення громад. Зарахування ПДФО за місцем проживання платника – це не лише добра світова практика, але і посилення фіскальної справедливості та необхідна умова посилення довіри до системи забезпечення збалансованого розвитку територій. На часі нова модель міжбюджетних відносин (особливо з огляду на повоєнну відбудову України);

– *вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків та зборів, посилення контролю за їх надходженнями.* Зважаючи на те, що вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є місцеві податки та збори, з метою забезпечення їх стійкості, доречно передати окремі функції адміністрування майнових податків на місцевий рівень (йдеться про

впорядкування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків; формування достовірної інформації щодо об'єктів оподаткування (інвентаризація), перегляд бази оподаткування на ринкових засадах, посилення співпраці податкових органів та ОМС);

– *покращення ефективності використання активів, якими розпоряджаються громади та раціональне витрачання бюджетних коштів (покращення управління ресурсним потенціалом громади).* Доречними будуть оптимізація бюджетних ресурсів (зменшення неефективних витрат; гнучке бюджетування (перегляд місцевих бюджетів відповідно до потреб та викликів часу; швидка зміна пріоритетів тощо); посилення контролю за громадськості за публічними витратами, в т. ч. через розширення онлайн-платформ та цифрових сервісів для оптимізації витрат;

– *розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.* Йдеться про те, що війна посилила виклики в частині розподілу повноважень, а це є деструктивним чинником функціонування багаторівневого врядування. Задля вирішення даної проблеми доречно при напрацювання напрацюванні типології повноважень органів публічної влади чітко визначити: критерії розмежування повноважень між органами публічної влади різних рівнів, між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, межі повноважень, вартість реалізації різних видів повноважень органами місцевого самоврядування, а також умови, за яких вони можуть бути передані місцевому самоврядуванню. При цьому змінами до Бюджетного кодексу доречно передбачити обсяг видатків на фінансування закріплених повноважень та частки від загальнодержавних податків і зборів, трансферти на фінансування переданих та доручених повноважень. Бюджетні програми передбачати в місцевих бюджетах окремо за різними видами повноважень;

– *з метою посилення ролі бюджетної політики в забезпеченні місцевого економічного розвитку доречним буде планування прогнозів місцевих бюджетів та їх узгодження із стратегічними документами розвитку громад.*

Узагальнення теоретичних засад фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності дали змогу стверджувати, що:

а) дане поняття є інтегрованим, комплексним видом політики, який узагальнює в собі кілька напрямів та розкривається логічним поєднанням таких складових: врахування інтересів суб'єктів місцевої фінансової політики та їх ролі у забезпеченні економічного зростання територіальних громад; визначення напрямів формування та ефективного використання фінансових ресурсів; реалізацію заходів в напрямі досягнення стратегічних цілей місцевого економічного розвитку, попри те, що він (МЕР) піддається впливу внутрішніх та зовнішніх чинників. Цільова спрямованість фінансової політики – забезпечення принципів довгострокового стійкого економічного зростання територіальних громад;

б) *стратегічні* цілі базуються на пріоритетах стратегії соціально-економічного розвитку громади та слугують умовою задоволення інтересів усіх суб'єктів фінансової системи, а *тактичні* – покликані забезпечити фінансову стабільність місцевої економіки, її збалансованість, долання викликів кризових явищ, нестабільності тощо;

в) підходи до *формування та реалізації* фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності повинні сприяти: реалізації внутрішнього потенціалу економічного зростання; удосконаленню міжбюджетних відносин (в силу об'єктивних причин, в т. ч. обумовлених війною); забезпеченню стабільних доходів місцевих бюджетів через ефективну податкову політику; створенню сприятливих умов для малого і середнього бізнесу (бо це рушій змін в громаді) через доступне кредитування, пільги, програми підтримки; ефективному управлінню місцевими фінансами через прозоре планування, розподіл та використання фінансових ресурсів; відновленню та стійкому розвитку громади через залучення публічних інвестицій, державно-приватне партнерство, екологічні ініціативи, енергоефективні проекти та раціональне використання природніх ресурсів; розширенню повноважень органів місцевого самоврядування; зближенню результатів діяльності місцевої економіки до потреб громади і найголовніше – фінансовій прозорості та підзвітності через посилення дієвості механізмів контролю за використанням

бюджетних коштів та участі мешканців у процесах прийняття фінансових рішень.

Аргументовано, що зважаючи на безпековий виклик, фінансова політика для різних типів громад не може бути уніфікованою та має враховувати: географічне розташування громади, гнучкість у розподілі публічних коштів, оптимізацію витрат, підтримку критично важливих для забезпечення життєдіяльності мешканців об'єктів, взаємодію з міжнародними партнерами тощо. Так, для громад в *зоні бойових дій та прифронтових* серед заходів з реалізації фінансової політики мають бути: гнучке планування витрат місцевих бюджетів; мінімізація податкового тиску на місцевий бізнес задля збереження економічної активності (де дозволяють обставини); фінансування потреб військових; максимальне фінансування потреб на відновлення критичної інфраструктури. Очевидно, що державні трансферти та міжнародна фінансова підтримка слугуватимуть основними джерелами покриття витрат. В *деокупованих* громадах фокус реалізації фінансової політики – соціальна підтримка мешканців, які повертаються; відбудова критичної інфраструктури; розмінування територій. Джерела покриття – публічні інвестиції (в т. ч. через спеціальні державні програми, кошти міжнародних донорів). *Тилові громади* – максимальна підтримка місцевого бізнесу (в т. ч. релокованого); фінансування різних програм для переселенців; залучення інвестицій у пріоритетні сектори місцевої економіки; різнобічна підтримка малого і середнього бізнесу; оптимізація витрат місцевих бюджетів. Це сприятиме нарощенню фінансового потенціалу громад, а отже і розширенню джерел для фінансування необхідних заходів.

В умовах війни, попри те, що різні громади демонструють різну здатність і можливість забезпечувати фінансову стійкість, успішність реформи децентралізації довела свою доцільність та необхідність її завершення в повоєнній розбудові. Органи місцевого самоврядування в міру своїх можливостей виконують свої повноваження, враховуючи специфіку воєнного стану. В цілях забезпечення фінансової стійкості громад, незалежно від територіального розташування, доречно працювати над ідентифікацією фінансових ризиків, визначати пріоритети реагування на них, розробляти превентивні заходи для попередження кризових ситуацій.

Визначено ключові проблеми адміністрування майнових податків у територіальних громадах України, серед яких: неповне охоплення об'єктів оподаткування, недостовірність даних про них, низький рівень автоматизації та слабка взаємодія між органами ДПС і місцевого самоврядування. На основі аналізу запропоновано рекомендації щодо вдосконалення адміністрування майнових податків, які передбачають: формування повних і достовірних баз даних, підвищення прозорості, зменшення адміністративного навантаження та забезпечення ефективного розподілу функцій між органами ДПС і місцевими радами. Реалізація запропонованих заходів сприятиме збільшенню надходжень до місцевих бюджетів, підвищенню фінансової стійкості територіальних громад та покращенню взаємодії з платниками податків.

Вдосконалено зміст поняття місцеві запозичення як відносинами з приводу залучення додаткових фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування та ідентифіковано відмінності з поняттями «муніципальні запозичення», «запозичення органів місцевого самоврядування», «боргові зобов’язання органів місцевого самоврядування», «місцеві позики». Проаналізовано основні форми місцевих запозичень (облігаційні позики, надання гарантії, укладання кредитних договорів) та зясовано можливості та доцільність їх використання органами місцевого самоврядування. Здіснено класифікацію місцевих запозичень, що дозволило поглибити їх суть. Здіснено аналіз та виявлено недоліки законодавчого забезпечення місцевих запозичень.

Вивчення взаємозв'язку між державними видатками і економічним зростанням відображає складні та багатогранні зв'язки, що варіюються залежно від контексту, економічних умов та політичних чинників. Емпіричне тестування гіпотез щодо таких зв’язків, а також поведінки державних видатків в кризових умовах дозволило отримати низку висновків.

- між видатками бюджету і функціями держави існує тісний взаємозв’язок, оскільки функції визначають напрямки видатків, а обсяг видатків впливає на повноту виконання державними органами своїх повноважень. В науковій літературі питання впливу державних видатків на економічне зростання територій є актуальним та дискусійним. Позиції наукових шкіл щодо впливу державних видатків на економічне зростання різняться. Різні емпіричні дослідження доводять, що державні

видатки забезпечують збільшення сукупного попиту та стимулюють економічне зростання. Проте різні спрямування видатків на поточні чи інвестиційні цілі, а також їх секторальний зріз мають нерівноцінний вплив на економічне зростання.

- Попри розуміння вищої ефективності для забезпечення економічного зростання інвестиційно спрямованих видатків, бюджетна політика розвинутих країн спрямована на першочергове дотримання соціальних стандартів та намагання поєднувати економічне зростання із соціальною справедливістю. Це прямо відображається на поступовому зростанні частки ВВП, яка перерозподіляється через державний бюджет, а також на переважанні частки соціальних видатків.
- Рівень централізації ВВП у зведеному бюджеті країн є чутливий до криз, що проявляється зростанням витрат в період криз (2009-2010 рр., 2020-2021 рр). Кризові явища мають також вплив на зміну структури видатків бюджетів, що відобразилось у зростанні частки видатків охорони здоров'я під час поширення пандемії COVID-19 та видатків оборони під час війни з Росією. Водночас менш чутливими до криз є видатки місцевих бюджетів..

Кризові явища можуть суттєво змінювати структуру державного бюджету. Вони, можуть бути пов'язані з циклічністю економічного розвитку і проходженням економікою окремих фаз економічного циклу. В умовах зовнішніх загроз, а особливо втягнення країни у військовий конфлікт зростає роль держави, про що свідчать кардинальні зміни структури державного бюджету України під час війни, а також зростання мілітарних видатків у країнах ЄС, США та інших. В таких умовах на уряд та державний бюджет покладається першочергове завдання розробки адаптаційного сценарію та забезпечення пріоритетів бюджетного фінансування оборони та безпеки країни, перегляду інших видів видатків на предмет оптимізації.

Територіально диференційованим є підвищення фінансово стійкості місцевих бюджетів через значне зростання профіциту місцевих бюджетів у перший рік війни на фоні «галопуючого» дефіциту державного бюджету. Такий результат, з однієї сторони, досягнуто завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка розширила податкову базу та закріпила можливості ОМС залучати додаткові фінансові ресурси, а з іншої - недофінансування видатків місцевих бюджетів відбулось через «замороження» видатків

спеціальних фондів, згортання інфраструктурних проектів, заборгованості по низці виплат через відміну «захищених» статей бюджету на час воєнного стану тощо.

Якщо розбалансування місцевих бюджетів та зниження їх фінансової стійкості у перший рік війни відбулось у всіх регіонах незалежно від їх втягування у воєнний конфлікт, то уже у 2023 році незбалансованими були лише місцеві бюджети у прифронтових регіонах. Найбільшою частка капітальних видатків у загальних видатках місцевих бюджетів була у регіонах з відновленим контролем української держави, зокрема у м.Київ – 33%, Київській області – 29 %, Житомирській області – 25 %. Посилення розриву між виконанням бюджетів у прифронтових та інших типів регіонів очевидно зростатиме, що потребує врахування при розробці механізмів державної регіональної політики, зокрема використання інструментів горизонтального вирівнювання розвитку територій.

Дослідження процесів трансформації системи публічного інвестування місцевого розвитку в Україні дозволяє стверджувати наступне. На основі визначення слабких сторін системи управління публічними інвестиціями в Україні встановлено необхідність трансформації цієї системи в умовах посилення залежності від міжнародних донорів та урядів іноземних країн в умовах війни, потреби забезпечити прозорість та підзвітність процесу розподілу інвестицій, а також слідування євроінтеграційним орієнтирам. На основі аналізу існуючих моделей і практик управління публічними інвестиціями в країнах Європейського Союзу, визначено основні елементи забезпечення ефективного управління публічними інвестиціями: довгострокове стратегічне інвестиційне планування; стандартизація процедур оцінки і відбору проєктів; середньострокове бюджетування на місцевому рівні; моніторинг впровадження проєктів та післяпроєктний аналіз для проведення комплексних ретроспективних оцінок процесу управління публічними інвестиціями.

На основі аналізу концепції реформування системи управління публічними інвестиціями, впровадження якої відбувається на сучасному етапі у системі публічного управління в Україні, сформовано рекомендації для органів державної влади щодо удосконалення моделі управління публічними інвестиціями, що враховує специфіку їх розвитку та сучасні виклики, зокрема: забезпечення чіткого визначення критеріїв інвестиційних проєктів,

що підпадають під управління за визначеною моделлю для справедливого розподілу інвестиційних ресурсів та уникнення надмірної бюрократизації у випадку малозначущих проєктів; диференціацію підходів до оцінки та відбору проєктів з урахуванням масштабів інфраструктури, охоплення населення та значущості для надання послуг, що гарантує рівний доступ територіальних громад різних типів до зовнішніх фінансових ресурсів; інтеграцію принципів багаторівневого врядування в управління публічними інвестиціями, що передбачає залучення зацікавлених сторін (громадськості та бізнесу) до процесу оцінки і відбору проєктів; впровадження підходу управління, орієнтованого на результати (RBM), що дозволяє подолати «розрив» між стратегічним плануванням та іншими етапами управління інвестиціями, забезпечуючи перехід від об'єктно- до результато-орієнтованого підходу; створення системи стимулів для залучення приватних інвесторів, що включає гарантії, податкові пільги та спрощення процедур, з метою підвищення їхньої участі у реалізації інвестиційних проєктів; запровадження поетапного підходу до стратегічного планування розвитку територіальних громад; врахування ризиків системної кризи та надмірної бюрократизації процесу управління публічними інвестиціями, що дозволяє ідентифікувати потенційні причини відмови у реалізації проєктів через їх здорожчання або подовження термінів реалізації, забезпечуючи адаптивність моделі управління до мінливих умов.

За результатами діагностики практичної реалізації першого перехідного етапу реформи управління публічними інвестиціями в Україні виявлено значне спрощення процедур управління публічними інвестиціями, що характеризується негативними наслідками для якості поданих концепцій проєктів публічних інвестицій через відсутність нормативно-правової рамки, визначених правил і процедур подання/оцінки/відбору проєктів.

Аргументовано наявність ризиків і проблем у контексті аналізу практики управління проєктами публічних інвестицій на перехідному етапі: недостатню ефективність формування Єдиного проєктного портфелю публічних інвестицій в умовах паралельного впровадження практичних кроків та розробки законодавчої бази управління такими проєктами; недостатній рівень публічності і прозорості процесу формування і затвердження Єдиного проєктного портфеля публічних інвестицій; невідповідність між задекларованим

механізмом фінансового забезпечення (превалювання приватного та боргового фінансування над бюджетним) проєктів публічних інвестицій та практикою формування і подання концепцій проєктів публічних інвестицій; суперечності між стратегічними пріоритетами розвитку та поданими концепціями проєктів; нерівномірне представлення інтересів регіонів у системі управління публічними інвестиціями. Доведено, що подолання цих проблем лежить у площині: чіткої нормативної визначеності процедур для усіх проєктів; посилення ролі документів державного планування у Єдиного проєктного портфеля; наявності чіткого механізму залучення приватного фінансування відповідно до принципу каскадування; забезпечення збалансованого врахування потреб регіонів в розрізі окремих сфер та секторів економіки; активної участі органів місцевого самоврядування та громадськості як обов'язкового елементу прийняття рішень в системі управління публічними інвестиціями.

Особливу увагу в дослідженні приділено Плану Маршала як одному з найбільш дієвих інструментів повоєнного відновленгя в сучасній історії. Проведено аналіз переваг та недоліків Плану Маршалла, виокремлено наступні переваги: форма плану та визначений горизонт планування; узгодження методів і цілей; небюрократичність; суттєва підтримка всередині країни; висока кваліфікація персоналу; відкритість. До недоліків Плану Маршалла віднесено: ненадійну статистику; неправильний вибір базового рівня для вимірювання успіху чи невдачі; приховану проблему з персоналом ECA; стосунки ECA з іншими урядовими департаментами; послаблення підтримки американських бізнесменів. Розглянуто інноваційні інструменти, застосовані під час його реалізації, зокрема генеральні угоди, або ж "лист-зобов'язання", дозволи на закупівлі, допоміжні партнерські фонди, умовна допомога, права запозичення, Європейський платіжний союз, а також технічна допомога. Проаналізовано розподіл економічної допомоги США Європі у рамках Плану Маршалла у розрізі позик, допомоги за статтями та доходу на душу населення в країнах-учасницях Плану Маршалла.

Розглянуто внутрішні та зовнішні чинники, які впливали на ефективність Управління економічної співпраці (the Economic Cooperation Administration, ECA). Визначено, що створення окремого урядового агентства для адміністрування реалізації Плану

Маршалла дало позитивний результат, оскільки завдяки ефективній організації та відокремленості управління від уже існуючих державних відомств вдалося досягти гнучкості, нижчого рівня бюрократії та залучити висококваліфікованих працівників.

Розкрито особливості Плану Маршалла, або ж Програми відновлення Європи після Другої світової війни. Зокрема, проаналізовано фази реалізації Плану Маршалла та передумови його успіху, до яких віднесено: персонал та політика відбору; організаційна структура ECA; інституційні передумови; психологічний аспект; увага до деталей: підхід до формування зовнішньої політики, процес прийняття рішень, метод вирішення проблем; стиль управління. Виокремлено унікальні особливості українського контексту для урахування у процесі розроблення т.зв. «Плану Маршалла для України» для її відновлення після російсько-української війни. Розглянуто позитивні ефекти впливу на місцевий економічний розвиток Італії від модернізації транспортної інфраструктури, зокрема збільшення сільськогосподарського виробництва, ширше впровадження сучасних сільськогосподарських машин, розвиток промисловості та сфери послуг. Визначено, що гранти на реконструкцію, отримані італійськими провінціями за Планом Маршалла, позитивно вплинули на місцевий економічний розвиток Італії. Описано процес фінансування економічного відновлення Італії за Планом Маршалла.

Розкрито роль багаторівневого управління державними інвестиціями для забезпечення їхньої ефективності, зокрема розглянуто особливості вертикальної, горизонтальної та міжюрисдикційної координації між рівнями врядування. Узагальнено досвід країн-членів ОЕСР (як позитивний, так і негативний) у сфері багаторівневого управління. Акцентовано на ролі учасників субнаціонального рівня у визначенні місцевих потреб та дослідженні синергії інвестиційних пріоритетів.

Проаналізовано досвід країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у частині покращення багаторівневої координації державними інвестиціями для забезпечення їхньої ефективності Розглянуто спектр інструментів, застосований різними країнами для покращення багаторівневої координації, а також їх переваги й недоліки.

Розкрито роль багаторівневого управління державними інвестиціями для забезпечення їхньої ефективності, зокрема розглянуто особливості вертикальної, горизонтальної та міжюрисдикційної координації між рівнями врядування. Узагальнено досвід країн-членів ОЕСР (як позитивний, так і негативний) у сфері багаторівневого управління. Підкреслено роль учасників субнаціонального рівня у визначенні місцевих потреб та дослідженні синергії інвестиційних пріоритетів. Акцентовано увагу на координації державних інвестицій вертикально між рівнями управління та горизонтально між секторами та юрисдикціями як критичному аспекті для максимізації віддачі від інвестицій для регіонального розвитку.

Проаналізовано досвід країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у частині покращення багаторівневої координації державними інвестиціями для забезпечення їхньої ефективності. Розглянуто спектр інструментів, застосований різними країнами для покращення багаторівневої координації, а також їх переваги й недоліки. Акцентовано увагу на першій основі Рекомендації ОЕСР і трьох принципах, які вона включає, зокрема висвітлено використання інтегрованої стратегії, адаптованої до місцевих особливостей, упровадження ефективних інструментів координації та горизонтальну координацію. Серед кращих практик імплементації наведено приклади Європейського Союзу, Японії, Нової Зеландії, Австралії, Австрії, Канади, Франції, Великої Британії, Туреччини, Люксембургу та Швейцарії. Запропоновано ряд кроків у напрямку покращення багаторівневої координації управління державними інвестиціями в Україні для забезпечення їхньої ефективності.

Розглянуто проблеми управління економічним відновленням України після російсько-української війни, котрі потрібно враховувати при плануванні процесу регіонального та місцевого відновлення та вирішення яких сприятиме економічному зростанню. Проаналізовано наступні проблеми розвитку та територіальні диспропорції: механізми і практики фінансування регіонального розвитку в Україні, спроможність регіонів та територіальних громад, відсутність чіткого розподілу завдань та відповідальності між рівнями влади, неналагоджена координація між органами національного та регіонального й місцевого рівнів.

Визначено коло суб'єктів інвестиційної політики держави, яка матиме значний вплив на економічне відновлення України після завданих російсько-українською війною руйнувань. Описано суб'єктний вимір державної інвестиційної політики в Україні, зокрема з'ясовано коло державних інституцій, відповідальних за формування державної інвестиційної політики, та окреслено межі їхніх повноважень. Підкреслено, що суттєво важливою є потреба вибудовувати зв'язки між суб'єктами державної інвестиційної політики у форматі трикутника "держава" - "бізнес" - "громадянське суспільство" для налагодження діалогу й зміцнення довіри.

Повномасштабне вторгнення призвело до скорочення кредитування бізнесу через ризики та нестабільність. Після завершення війни важливо буде стимулювати банки до надання кредитів, щоб підтримати економічне відновлення країни загалом та мікробізнесу зокрема, адже саме кредити стануть рушієм відновлення та економічного зростання. Задля стимулювання кредитування мікробізнесу необхідно формувати та імплементувати пільгові програми кредитування для мікробізнесу, а також програми відбудови та підтримки постраждалих територій та бізнес-суб'єктів.

Перш за все, важливо максимально вдосконалити законодавство щодо кредитування, забезпечивши чіткість та прозорість правил для усіх учасників ринку, що дозволить зменшити ризики та підвищити довіру як банків, так й клієнтів. Також важливо встановити ефективний механізм регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ, що допоможе уникнути недобросовісної поведінки на ринку та запобігти надмірним ризикам. Такі заходи сприятимуть створенню стабільного середовища для фінансових операцій та інвестицій. Крім того, необхідно активно працювати над розвитком фінансової грамотності серед бізнесу. Інформовані бізнес-споживачі кредитів зможуть зробити обґрунтовані фінансові рішення та уникнути проблем з погашенням боргів, що сприятиме зниженню неплатоспроможності та збільшенню стабільності ринку. Усі ці заходи разом можуть створити сприятливі умови для розвитку кредитного ринку в Україні.

Для стимулювання розвитку альтернативних фінансових інструментів в Україні необхідно підвищити рівень обізнаності підприємців щодо переваг та механізмів альтернативного фінансування. Цього можна досягти за допомогою освітніх програм,

семінарів та поширення історій успіху, які свідчать про ефективність цих моделей. Регуляторна реформа не менш важлива для створення прозорого та сприятливого середовища для платформ альтернативного фінансування. Це передбачає прийняття законодавства для краудфандингу та пірингового кредитування, а також посилення заходів захисту інвесторів для зміцнення довіри до цих систем.

Перелік використаних джерел

1. A sign of the times': EU reliance on fossil fuels falls to record low, report reveals. EuroNews. 31.08.2023. URL: https://www.euronews.com/green/2023/08/31/a-sign-of-the-times-eu-reliance-on-fossil-fuels-falls-to-record-low-report-reveals
2. Afonso A. Quality of Public Finances and Growth European Central Bank. – *Working Paper Series*. 2005. № 438. 45 p.
3. Agnew J., Entrikin J. The Marshall Plan Today: Model and Metaphor on International Relations. Routledge. London., 2004. DOI: https://doi.org/10.4324/9780203503072.
4. Aisa R. Government health spending in a model of endogenous longevity URL: http://www.eui.eu/Personal/Licandro/VintagePapers/rosaaisa.pdf.
5. Albena Björck (2016) Crisis Typologies Revisited: An Interdisciplinary Approach. Central European Business Review 5(3): 25-37.
6. Altman, R., Bordoff, J., Furman, J. and Rubin, R. (2008), Path to Prosperity: An Economic Strategy to Achieve More Broadly Shared Growth, The Brookings Institution, URL: https://www.hamiltonproject.org/wp-content/uploads/2023/01/Path_to_Prosperity.pdf
7. Alves Dias, P. et al., EU coal regions: opportunities and challenges ahead, EUR 29292 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-89884-6, doi:10.2760/064809, JRC112593
8. Arauco, E. W. Q. ., Romero-Carazas, R. ., Romero , I. A. ., Rodríguez , M. J. R. ., & BernedoMoreira, D. H. Factors and Economic Growth of Peruvian Mypes. *International Journal of Professional Business Review*, 2022. 7(3).
9. Armey D. The Freedom Revolution — Washington, D.C.: Regnery Publishing Co., 1995/
10. Auerbach, A J and Gorodnichenko Y. Measuring the Output Responses to Fiscal Policy, *American Economic Journal: Economic Policyю* 2012. *№* 4(2). 1–27.
11. Bagdigen, M.; Cetintas, H. Causality between public expenditure and economic growth: The Turkish case. *J. Econ. Soc. Res.* 2004. №*1*, 53–72.
12. Barro, R J. Output Effects of Government Purchases, *Journal of Political Economy 2001. №*89(6): 1086–1121.
13. Barro, R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 1990. №98(5), 103-125.
14. Barvika S. The Property Tax in Latvia: System Structure and Current Challenges. Working Paper WP20SB1. Lincoln Institute of Land Policy. 2020. 40 p.
15. Baum A., Mogues T., and Verdier G. Getting the Most from Public Investment. Chapter 1 in Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment, edited by Schwartz G., Fouad M., Hansen T., and Verdier G, International Monetary Fund, Washington, DC. 2020. URL: https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/09/WELL-SPENT-How-Strong-Infrastructure-Governance-Can-End-Waste-in-Public-Investment.pdf
16. Bayard P. H. The Marshall Plan and Its Meaning. Cornell University Press. 1955. 424 с.
17. Belayeth Hussain AHM, Endut N, Das S, Chowdhury MTA, Haque N, Sultana S, Ahmed KJ. Does financial inclusion increase financial resilience? Evidence from

Bangladesh Development in Practice. 2019; 29 (6): 798-807. doi: 10.1080/09614524.2019.1607256
18. Béné, C ., Frankenberger, T ., & Nelson, S . Design, Monitoring and Evaluation of Resilience Interventions: Conceptual and Empirical Considerations. Institute of Development Studies. IDS Working Paper, 2015, is. 459. URL: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/6556/Wp459.pdf
19. Bianchi N., Giorcelli M. Reconstruction Aid, Public Infrastructure, and Economic Development:The Case of the Marshall Plan in Italy. National Bureau of Economic Research Working Paper Series. No. 29537. 2021. DOI: 10.3386/w29537. URL: http://www.nber.org/papers/w29537
20. Blöchliger H., Rabesona J. (2009). The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments: An Update. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. DOI:10.1787/5k97b111wb0t-en
21. Boin, A. & Lodge, M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 2016, 94 (2), 289-298. https://doi.org/10.1111/padm.12264
22. Boyd, J. “Financial Responsibility for Environmental Obligations: Are Bonding and Assurance Rules Fulfilling Their Promise?” 20 Research in Law and Economics, 2002. URL: https://ideas.repec.org/p/rff/dpaper/dp-01-42.html
23. Canavire-Bacarreza G., Martinez-Vazquez J., Yedgenov B. Identifying and disentangling the impact of fiscal decentralization on economic growth. *World Development*, 2020, 127, 104742. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104742
24. Coenen L., Campbell S., Wiseman J. Regional Innovation Systems and Transformative Dynamics: Transitions in Coal Regions in Australia and Germany. Springer International Publishing, March 2018. DOI: 10.1007/978-3-319-71661-9_10
25. Colombier, C. Growth effects of fiscal policies: an application of robust modified M-estimator, *Applied Economics*, 2009. №41, 899–912.
26. Concept of the State Target Program for the Just Transition of Coal Regions of Ukraine for the period until 2030. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1024 of September 22, 2021.
27. Coyle H., Ferry L. Financial resilience! A comparative study of three lower tier authorities in England. *Financial Accountability & Management*, 2022, vol. 38, Issue 4 p. 686-702. https://doi.org/10.1111/faam.12344
28. Craig, Jon, 1997, "Australia," in Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund)
29. Das K. Better Local Tax Policy Can Help Communities Thrive. JustTaxes Blog. Institute on Taxation and Economic Polisy. March 30, 2023. URL: https://itep.org/better-local-tax-policy-can-help-communities-thrive/
30. Delgado F., J., Presno M., J. & Blanco F., A. Local taxation in the EU: A convergence study. *Journal of Regional Research - Investigaciones Regionales*, 2019, 45, pp. 263-271. URL: https://www.redalyc.org/journal/289/28962049009/html/
31. Development Strategy of the Lviv region for the period 2021-2027. Lviv, 2024.

32. Dollery B. and Crase L. A Comparative Perspective on Financial Sustainability in Australian Local Government, Centre for Local Government. School of Economics, University of New England, Working Paper Series, 2006. P. 01-2006.
33. Du Boys C., Tiberghien B. Territorial resilience and financial resilience: What conceptual and practical articulation? [Résilience territoriale et résilience financière : Quelle articulation conceptuelle et pratique ?], 2022, Post-Print hal-03298505, HAL. URL: https://ideas.repec.org/p/hal/journl/hal-03298505.html
34. Echave C. Territorial resilience: pillars for a holistic approach of resilience for land use planning. Euro-Mediterranean Economists Association. 2022. URL: https://south.euneighbours.eu/wp-content/uploads/2022/07/EMEA_PP_Territorial_Resilience-1.pdf
35. Economic Survey for 1950. Command Paper 7915. In a series of reports to Parliament by the Secretary of State for Foreign Affairs and the Chancellor of the Exchequer. London. 1950. p. 9.
36. Energy Map. ГО «Діксі Груп». URL: https://map.ua-energy.org/uk/
37. Energy Security Strategy, Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on 4 August, 2021, No. 907-p.
38. Energy Strategy of Ukraine until 2050. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 21, 2023, No. 373-p
39. European system of accounts - ESA 2010. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269
40. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat
41. Fabian, M. Municipal market analytics. URL: https://www.mma-research.com/about
42. Fair taxes and municipal revenues. Canadian Union of Public Employees. May 27, 2019. URL: https://cupe.ca/fair-taxes-and-municipal-revenues
43. Feola, G. Societal transformation in response to global environmental change: a review of emerging concepts. *Ambio,* 2015, 44: 376-390. URL: http://dx.doi.org/10.1007/s13280-014-0582-z
44. Fisman R., Gatti R. Decentralization and Corruption : Evidence across Countries. Policy Research Working Paper;No. 2290. 2000. World Bank, Washington. URL: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/02a2d5a1-b846-5300-b562-ad52ffe3972f
45. Folke, C. Resilience (Republished). *Ecology and Society,* 2016, 21 (4) :44. URL: https://doi.org/10.5751/ES-09088-210444
46. Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B. H., Scheffer, M., Chapin III, F. S. and Rockström, J. Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 2010, 15 (4): 20. URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/
47. Fölster, S., & Henrekson, M. Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries. *European Economic Review,* 2001. №45(8), 1501-1520. URL:https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014292100000830
48. Galbraith, J. “The Debt Ceiling, Once More, with Feeling”. Vol. 58, No1·(January/February 2023). URL: https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2023/number/1/article/the-debt-ceiling-once-more-with-feeling.html
49. Glaeser Edward L., (2012), Urban public finance, Cambridge URL: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18244/w18244.pdf

50. Hall, R E. The Role of Consumption in Economic Fluctuations, in R J Gordon (ed.), *The American Business Cycle: Continuity and Change,* University of Chicago Press, 1986.
51. Hamid F. S., Loke Y. J. & Chin P. N. Determinants of financial resilience: insights from an emerging economy. *Journal of Social and Economic Development*. 2023 Mar 3 : 1–21. doi: 10.1007/s40847-023-00239-y
52. Hassink R. Regional resilience: A promising concept to explain differences in regional economic adaptability? Cambridge Journal of Regions Economy and Society, 2010, 3, 45-58.
53. Highest Military Spending in Europe Since Cold War: Study. URL:https://www.voanews.com/a/highest-military-spending-in-europe-since-cold-war-study/7063288.html
54. Hoffman P. The Marshall Plan: Peace Building - Its Price and Its Profits. Foreign Service Journal. 1967. №44. C. 20.
55. Hogan, Michael J. The Marshall Plan: America, Britain, and the Transformation of Western Europe, 1947–1952. Cambridge, U.K. 1987
56. Holling, C. S. Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1973, vol. 4, pp. 1-23. URL: https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/26/1/RP-73-003.pdf
57. Holmes, J.M.; Hutton, P.A. On the casual relationship between government expenditures and national income. *Rev. Econ. Stat.* 1990, №*72*, 87–95.
58. Huther J. An Integrated Approach to Government Financial Policy. New Zealand Treasury. Working Paper. 1999. №08. Juny. URL: http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/1999/99-08/twp99-08.pdf
59. Ighodaro, C.A.; Oriakhi, D.E. Does the Relationship between Government Expenditure and Economic Growth Follow Wagner's Law in Nigeria. *Ann. Univ. Petrosani. Econ.* 2010, №*10*, 185–198.
60. Inman, R. "Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline". Constitutional Political Economy 12(2) ·(January/February 2023). pp.141-160. · URL: https://www.researchgate.net/publication/226978191_Transfers_and_Bailouts_Institutions_for_Enforcing_Local_Fiscal_Discipline
61. International monetary fund. URL: https://www.imf.org/external/datamapper
62. Jiranyakul, K.; Brahmasrene, T. The relationship between government expenditures and economic growth in Thailand. *J. Econ. Econ. Educ. Res.* 2007, №*8*, 1–7.
63. Johal S., Alwani K., Thirgood J. & Spiro P. Rethinking Municipal Finance for the New Economy. Mowat Centre, 2019. URL: https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/99448/1/Johal_Alwani_Thirgood_Spiro_2019_Rethinking_Municipal.pdf
64. Kass-Hanna, J., Lyons, A. C., & Liu, F. Building financial resilience through financial and digital literacy in South Asia and Sub-Saharan Africa. *Emerging Markets Review*, 2021. 100846. 10.1016/j.ememar.2021.100846
65. Kindleberger C.P. Manias, Panics and Crashes: MacMillan. London, 1978. P. 128.
66. Kriz, K. A. Method of Sale in the Municipal Bond Market. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781119198093.ch4

67. Krugman P. A Model of Balace-of-Payments Crises. *Journal of Money, Credit and Banking*. 1979. Vol. 11. No. 3. P. 311-325.
68. Krugman, P. (1997), Development, Geography, and Economic Theory, The MIT Press, URL: https://mitpress.mit.edu/9780262611350/development-geography-and-economic-theory/
69. Levin, S. A. Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems. *Ecosystems,* 1998, 1: 431-436.
70. Levitt, A. "Climate Change & Muni Bond Insurance". 2022. URL: https://www.municipalbonds.com/bond-insurance/climate-change-and-muni-bond-insurance/
71. Ligthart J. E., Oudheusden van P. The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited. *Fiscal Studies*, 2017, 38(1), 141-171. https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099
72. Linnenluecke, M. K. Resilience in business and management research: a review of influential publications and a research agenda. *International Journal of Management Review*, 2017, 19 (1), 4-30. DOI: 10.1111/ijmr.12076
73. Local Tax Limitations Can Hamper Fiscal Stability of Cities and Counties. Pew, Issue Brief. July 8, 2021. URL: https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/issue-briefs/2021/07/local-tax-limitations-can-hamper-fiscal-stability-of-cities-and-counties
74. Local taxes on economic activity in municipalities in EU Member States. European Commission. 2022. URL: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129095
75. Loewen B. Coal, green growth and crises: Exploring three European Union policy responses to regional energy transitions. Energy Research & Social Science, vol. 93, 2022. https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102849
76. Lusardi A, Hasler A, Yakoboski PJ. Building up financial literacy and financial resilience*. Mind Soc*. 2021; 20 (2):181-187. doi: 10.1007/s11299-020-00246-0
77. Machado B. F., In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. The George C. Marshall Foundation. 2007. 186 c.
78. Magazzino, C. *Wagner's Law in Italy: Empirical Evidence from 1960 to 2008*; University Library of Munich: Munich, Germany, 2009.
79. Magazzino, C., Giolli, L., & Mele, M. Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2015. № *5*(3), 812–819. URL:https://www.econjournals.com/index.php/ijefi/article/view/1317
80. Magis K. Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability. *Society & Natural Resources*, vol. 23, 2010, pp. 401-416. https://doi.org/10.1080/08941920903305674
81. Mahul, O., Signer, B. L., Hamada, H., Gamper, C. D., Xu, R. & Himmelfarb, A. Boosting Financial Resilience to Disaster Shocks: Good Practices and New Frontiers. World Bank Technical Contribution to the 2019 G20 Finance Ministers' and Central Bank Governors' Meeting. Washington, D.C.: World Bank Group. 2019. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/239311559902020973/pdf/
82. Manescu C. B. Overview of public investment management practices in the EU. The 10th Concept International Symposium on Project Governance. 18-20 September 2024. URL:

https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1358848676/Overview+of+public+investment+management+practices+in+the+EU%E2%80%8B.pdf/4b09f3d1-d19a-3b72-a315-413484ec21f8?t=1727256543344
83. Manescu C. B. The Planning of Public Investments in EU Member States: Long-Term Strategy, Selection & Budgeting. Discussion Paper 213, December 2024. URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/77b1baec-3023-4361-96d6-cf0b0e2ba0f6_en?filename=dp213_en
84. Martin, R. Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 2012, 12(1), 1-32. https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019
85. Matkovskyi A. Financial inclusion of the region: analysis of the state and ways of ensuring / Andrii Matkovskyi, Vitaliia Skryl, Ruslana Shtanko // *Науковий журнал «Економіка і регіон»*. Полтава: ПНТУ, 2019. Т. 4 (75). С. 61-74. doi:https://doi.org/10.26906/EiR.2019.4(75).1818
86. Mazzucato, M., Perez, C. “Innovation as Growth Policy: The Challenge for Europe”. Electronic Journal. URL: https://www.researchgate.net/publication/315010139_Innovation_as_Growth_Policy_The_Challenge_for_Europe
87. McVEY, H. (2018), “Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty“, available at: https://rm.coe.int/coping-with-the-debt-burden-local-authorities-in-financial-difficulty/16808d3dc6
88. Miyamoto, W, Nguyen T and Sheremirov V .The Effects of Government Spending on Real Exchange Rates: Evidence from Military Spending Panel Data, Journal of International Economics. 2019. №116: 144–157.
89. Municipal security collateral eligibility requirements (2024). Federal Home Loan Bank of Dallas, available at: https://www.fhlb.com/getmedia/01016f9f-2149-4126-b735-840ec3e9c5ed/Municipal-Security-Collateral-Eligibility-Requirements.pdf
90. Nakamura, E and Steinsson J.Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from US Regions, American Economic Review 2014. №104 (3). 753–792.
91. Nationally Determined Contributions Registry. United Nations. Climate Change. URL: https://unfccc.int/NDCREG
92. Nelson, D. R., Adger, W. N. and Brown, K. Adaptation to environmental change: contributions of a resilience framework. *Annual Review of Environment and Resources*, 2007, 32: 395-419. URL: http://dx.doi.org/10.1146/annurev.energy.32.051807.090348
93. Niloy Bose; M. Emranul Haque and Denise Osborn, Public expenditure and economic growth: a disaggregated analysis for developing countries, *Manchester School*, 2007. №75, (5), 533-556
94. Nisioti E., Clark C., Das K. K., Ernst E., Friedenberg N. A., Gates E., Lambros M., Lazurko A., Puzović N. and Salas I. Resilience – Towards an interdisciplinary definition using information theory. *Front. Complex Syst., Sec. Multi- and Cross-Disciplinary Complexity*. 2023, 1:1236406. https://doi.org/10.3389/fcpxs.2023.1236406
95. Nordhaus, W.D. 2017. “Evolution of Assessments of the Economics of Global Warming: Changes in the DICE model, 1992–2017”. Climatic Change 148 (4): 623-40.

96. North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, URL: https://www.socialcapitalgateway.org/content/book/north-d-c-1990-institutions-institutional-change-and-economic-performance-cambridge-cam
97. Nurudeen, A.; Usman, A. Government expenditure and economic growth in Nigeria, 1970–2008: A disaggregated analysis. *J. Bus. Econ.* 2010, №*4*, 1–11.
98. Oates Wallace E. Local Property Taxation. An Assessment. Lincoln Institute of Land Policy. *Land Lines*, 1999. URL: https://www.lincolninst.edu/publications/articles/local-property-taxation
99. OECD (2022). Turning to regions and local governments to rebuild Ukraine. OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine. URL: https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/turning-to-regions-and-local-governments-to-rebuild-ukraine-9510f490/
100. OECD (2023), Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk
101. OECD Affordable Housing Database. URL: https://www.oecd.org/els/family/HM1-3-Housing-tenures.pdf
102. OECD.Stat. Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables: Chapter 4 - Countries - Tax revenue and % of GDP by level of government and main taxes. URL: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV
103. Onikiienko S., Polishchuk Ye., Ivashchenko A., Kornyliuk A., Demchyshak N. Prior credit assessment of long-term SME projects with non-standard cash flows. Banks and Bank Systems. 2021. 16(2). P. 148-158.
104. Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/
105. Open Budget. Державний вебпортал бюджету для громадян. Доходи бюджетів. URL: https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes.
106. Pfefferbaum, B., Van Horn, R. L. & Pfefferbaum, R. L. (2017). A conceptual framework to enhance community resilience using social capital. Clinical Social Work Journal, 45 (2), pp. 102-110. Retrieved from https://link.springer.com/article/10.1007/s10615-015-0556-z .
107. Planning scheme of the territory of Lviv region. UDNDIPM "Dnipromisto". 2008.
108. Planning scheme of the territory of Volyn region. UDNDIPM "Dnipromisto".. Available at: https://www.volynrada.gov.ua/news/na-rozglyad-oblradi-podano-proekt-skhemi-planuvannya-teritoriyi-volinskoyi-oblasti
109. Plekhanov, A. and Singh, R. (2005), How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence, IMF Working Papers, Volume 2005: Issue 054
110. Polishchuk Ye., Kornyliuk A., Lopashchuk I., Pinchuk A. SMEs debt financing in the EU: on the eve of the coronacrisis. Banks and Bank Systems. 2020. 15(3). P. 81-94.
111. Popescu, C.C.; Diaconu, L. Government Spending and Economic Growth: A Cointegration Analysis on Romania. *Sustainability* 2021, №*13*. URL:https://doi.org/10.3390/su13126575

112. Porter, M and Kramer, M. (2007) “Strategy & Society The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility”. Harvard Business Review. URL: https://hazrevista.org/wp-content/uploads/strategy-society.pdf
113. Property tax administration / Making Property Tax Reform Happen in China. A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries. OECD, 2021. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e1de7da1-en/index.html?itemId=/content/component/e1de7da1-en
114. Property Tax Diagnostic Manual. World Bank Group. 2020. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/822221593546147046/pdf/Property-Tax-Diagnostic-Manual.pdf
115. Public Investment Management Assessment – Reviev and Update. International Monetary Fund Washington, D.C. May 2018. URL: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/pp042518public-investment-management-assessment.pdf
116. Ramey, V A and Zubairy S. Government Spending Multipliers in Good Times and In Bad: Evidence from US Historical Data, Journal of Political Economy . 2018. №126(2). 850–901.
117. Rapaport, C., Hornik-Lurie, T., Cphen, O., Lahad, M., Leykin, D. & Aharonson-Daniel, L. (2018). The relationship between community type and community resilience. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 31, pp. 470-477. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.05.020 .
118. Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1263
119. Reinhart C. This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly [Text] / C. Reinhart, K. Rogoff. Oxford and Princeton : Princeton University Press, 2009. 520 p.
120. Reinhart, C., Rogoff. K (2009), This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press, USA. URL: https://www.jstor.org/stable/j.ctvcm4gqx
121. Romer, P. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy,* 1990. 98(5, Part 2), S71-S102.
122. Romer, P., Bloom, N., and other. A “Trapped-Factors Model of Innovation. American Economic Review”. American Economic Review. Vol. 103(3). 2013. pp.208-213. URL: https://www.researchgate.net/publication/270638978_A_Trapped-Factors_Model_of_Innovation
123. Rotemberg, J J and Woodford M. Oligopolistic Pricing and the Effects of Aggregate Demand on Economic Activity, *Journal of Political Economy . 1992.* №100(6) 1153–1207.
124. Rural property tax systems in Central and Eastern Europe. Land Tenure Studies 5. FAO 2002. URL: https://openknowledge.fao.org/bitstreams/2ce5c498-e80e-49bd-88c1-1bac63f89469/download
125. Russell, R., Kutin, J., & Marriner, T. Financial capability research in Australia. RMIT University, School of Economics, *Finance & Marceting*, 2020. Issue March, 86 p. URL:

https://www.financialcapability.gov.au/sites/www.financialcapability.gov.au/files/2022-01/financial-capability-research-in-australia.pdf
126. Sachs, J. "*Developing Country Debt and Economic Performance*", Volume 1: The International Financial System. Cambridge University Press. Vol. 33, No. 1 (Spring, 1991), pp. 184-189 URL: https://www.jstor.org/stable/166048
127. Salignac F, Marjolin A, Reeve R, Muir K. Conceptualizing and Measuring Financial Resilience: A Multidimensional Framework. *Soc Indic Res*. 2019;145: 17-38. doi: 10.1007/s11205-019-02100-4
128. Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, OECD Journal on Budgeting, OECD Publishing, 2006. Vol. 5(1). P. 107-126.
129. Schipper F. You Too Can Be Like Us: Americanizing European (Road) Transport after World War II. T2M Conference. York. England. 2005.
130. Scully G.W. URL:What is the Optimal Size of Government in the US? National Center for Policy Analysis, Policy Report 188, 1994. URL:https://www.ncpathinktank.org/pdfs/st188.pdf
131. Shaw, K. The Rise of the Resilient Local Authority? *Local Government Studies*, 2012, 38 (3), pp. 281-300. URL: https://www.researchgate.net/publication/233272093_The_Rise_of_the_Resilient_Local_Authority
132. Sheremirov, V and Spirovska S. Fiscal Multipliers in Advanced and Developing Countries: Evidence from Military Spending, *Journal of Public Economics* 2022. №208.
133. Shiller, R. J. (2015), Irrational Exuberance. Princeton University Press, USA. URL: https://www.researchgate.net/publication/305358091_Irrational_Exuberance_Revised_and_Expanded_Third_Editio
134. Social Expenditure Database (SOCX). URL: https://www.oecd.org/social/expenditure.htm
135. Sorel E., Padoan P. C. The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21st Century. OECD. 2008. 125 c.
136. Sprahn P.B. Local Taxation: Principles and Scope. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, EDI Seminar Series. The World Bank. Washington D.C., 1995. 221-232. URL: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/13111/1/MPRA_paper_13111.pdf
137. Stability and Growth Pact: Council of the European Union, 17 June 1997. – Official Journal C 236, 02 Aug. 1997. – P. 0001–0002
138. Steccolini, I., Jones, M. & Saliterer, I. Governmental Financial Resilience: International Perspectives on How Local Governments Face Austerity. *Public Policy and Governance*, 2017, 27, Emerald, UK. URL: https://books.emeraldinsight.com/resources/pdfs/chapters/9781838679279-TYPE23-NR2.pdf
139. Storonyanska I, Melnyk M, Benovska L., Sytnyk N, Oksana Zakhidna O. Economic activity vs generation of local budgets' revenues: Regional disparities in COVID-19 instability. *Public and Municipal Finance*, 2021. 10(1), 94-105. doi:10.21511/pmf.10(1).2021.08
140. Stucere S., Mazure G. Development of Immovable Property Tax in Latvia. Latvia University of Agriculture (LLU), 2012. DOI: 10.2478/v10236–012–0015–0
141. Schwartz A. I. Real and Psewdo – Financial Crises. 2008. 124 p.

142. Tarnoff C. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance. Congressional Research Service. 2018. 32 c. URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45079
143. Ter-Minassian, T. (1997), Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington : International Monetary Fund
144. Terry Savage. Terry Tryth. URL: https://www.terrysavage.com/
145. The General Theory and Keynes for the 21st Century, Edited by Sheila Dow, Jesper Jespersen, Geoff Tily, 2018. URL:https://www.e-elgar.com/shop/gbp/the-general-theory-and-keynes-for-the-21st-century-9781786439871.html
146. The official site Authenticated US Government information, "American Recovery and Reinvestment", available at: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf
147. The official site Bundesministerium der Justiz "Insolvenzordnung", available at: https://www.gesetze-im-internet.de/inso/
148. The official site OECD iLibrary, "Fiscal Federalism 2022 ", available at: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bce2e3e4-en/index.html?itemId=/content/component/bce2e3e4-en
149. The official site of the European Union, available at: https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/getting-funding/access-finance/search/en
150. The official site of the International Monetary Fund, available at: https://www.imf.org/ru/Search#q=debt%20security%20of%20territorial%20communities&sort=relevancy
151. The official site of the OECD, available at: https://www.oecd.org/daf/fin/public-debt/Local-Currency-Bond-Markets-Diagnostic-Framework-2013.pdf
152. The official site of the Worldbank, available at: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/baee6e22-9826-59ea-b070-e3d6ad5a5599/full
153. The official site Office of the Law Revision Councel United States Code, "US Bankruptcy Code" , available at: https://uscode.house.gov/browse/prelim@title11&edition=prelim
154. The official siteNuveen Company, "Municipal bankruptcy: a primer on Chapter 9", available at: https://www.nuveen.com/en-us/insights/municipal-bond-investing/municipal-bankruptcy-a-primer-on-chapter-91.
155. The regional economic impact of coal mine closures and coal exit in Western Ukraine. DIW Econ GmbH. Study for the GIZ project «Supporting Structural Change in Ukrainian Coal Regions». 2024. 36 p.
156. The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations (2024). Ukraine. Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3). 02/2022-12/2023. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099021324115085807/pdf/P1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a.pdf
157. UKRAINE. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4). February 2022 – December 2024. February 2025, the World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022025114040022/pdf/P1801741ca39ec0d81b5371ff73a675a0a8.pdf

158. Ukraine. Public Investment Management Assessment. IMF Country Report № 19/356. 2016. URL: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/1UKREA2019008.pdf
159. UKRAINE. Rapid Damage and Needs Assessment: February 2022 – February 2023. March 2023, the World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-03/P1801740d1177f03c0ab180057556615в 497.pdf
160. Upadhaya, B., Wijethilake, C., Adhikari P., Jayasinghe K. & Arun T. COVID-19 policy responses: reflections on governmental financial resilience in South Asia. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 2020, 32(5), 825-836. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0130
161. Volosovich S., Krivosheeva V. Self-regulation of the credit services market for individuals. Economic Annals-XXI. 2016. 158(3-4). P. 79-82
162. Voznyak H., Mulska O., Kloba T., Kloba L. (2021). Assessing and strengthening budgetary security of regions and their amalgamated hromada in an unstable economy: A case for Ukraine. *Public and Municipal Finance*, 2021, 10(1), 138-150. DOI:10.21511/pmf.10(1).2021.11
163. Voznyak H., Panukhnyk O., Khymych H., Popadynets N. Development of regional economic systems underthe impact of financial decentralization: display, challenges and new opportunities. Advances in Economics,Business and Management Research. Proceedings of the 7th International Conference on Modeling,Development and Strategic Management of Economic System (MDSMES 2019). 2019. P. 121-126. DOI: https://doi.org/10.2991/mdsmes-19.2019.24
164. Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 2004, 9 (2): 5. URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/
165. Webber, D., Healy, A., & Bristow, G. Regional growth paths and resilience: *A European analysis. Economic Geography*, 2018, 94(4), 355-375. https://doi.org/10.1080/00130095.2017.1419057
166. Westley, F., Zimmerman, B. and Quinn Patton, M. Getting to maybe: how the world is changed. Random House, Toronto, Ontario, Canada. 2006, 258 p.
167. What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt / R.Dippelsman, C.Dziobek. Washington: International Monetary Fund, 2012. 21p.
168. Wilson T. A. The Marshall Plan, 1947-1951. Foreign policy association. Headline series. 1977. Iss. 236. 64 p.
169. World Bank; Government of Ukraine; European Union; United Nations. 2024. Ukraine - Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3), February 2022 – December 2023. Washington, DC: World Bank. http://hdl.handle.net/10986/41082
170. Zamagni V. N. “Betting on the Future: The Reconstruction of Italian Industry, 1946–1952,” in Josef Becker and Franz Knipping, eds., Power in Europe? Great Britain, France, Italy, and Germany in a Postwar World, 1945–1950. Berlin, 1986, 283–300.
171. Адміністрування місцевих податків і зборів ОМС – наступний крок фінансової децентралізації? Тези другого діалогу «Децентралізація на зв’язку». Всеукраїнська асоціація об’єднаних територіальних громад. 23.02.2024. URL: https://hromady.org/administruvannya-miscevix-podatkiv-i-zboriv-oms-nastupnij-krok-finansovo%D1%97-decentralizaci%D1%97-tezi-drugogo-dialogu-decentralizaciya-na-zvyazku/

172. Адміністрування місцевих податків. Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад, 2023. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2023.pdf
173. Альтернативні форми кредитування в Україні. URL: https://presspoint.in.ua/2023/05/09/alternatyvni-formy-kredytuvannia-v-ukraini/
174. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. Децентралізація. 13.02.2023. URL: https://decentralization.ua/news/16105/
175. Аналітичний портал Львівщини. URL: https://apl.loda.gov.ua/
176. Аналітичні дані щодо розвитку фондового ринку. Національна Комісія з Цінних Паперів та Фондового Ринку. URL: https://www.nssmc.gov.ua/news/insights/
177. Асоціація міст України. Проблеми та шляхи вирішення. URL: https://auc.org.ua/galuz/miscevi-finansy#problems
178. Барановський О. І. Сутність та різновиди фінансових криз. Фінанси України. №5. 2009. С. 3-20
179. Барановський, О. І. Фінансові кризи: передумови, наслідки та шляхи запобігання: [монографія] / О. І. Барановський. К. : Київ. нац. торг. -екон. ун-т, 2009, 754 с.
180. Баринова Д., Нестеренко Н., Валюшко І. Проблеми перерозподілу повноважень між районним та базовим рівнями місцевого самоврядування в сучасних умовах. НІСД. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/pererozpodil-povnovazen.pdf
181. Богдан Т. Видатки бюджету та кризова економіка URL:https://www.growford.org.ua/vydatky-byudzhetu-ta-kryzova-ekonomika-blog-tetyany-bogdan/
182. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ : [монографія] / Г.В. Возняк ; НАН України: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України», 2016. С.55.
183. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 № 2456-VI URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17
184. Версаль Н., Дудник Я. Краудфандинг як альтернативна fintech-екосистема на фінансовому ринку. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2021. № 4 (217). С. 26-37. DOI: https://doi.org/10.17721/1728-2667.2021/217-4/2
185. Возняк Г. В., Коваль В. М. Криза як форма прояву фінансової нестабільності: сутність та наслідки для місцевого економічного розвитку. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 4, 32. 2023, 71-78. DOI:https://doi.org/10.29038/2786-4618-2022-04-71-78.
186. Возняк Г. В., Патицька Х. О. Бюджетні детермінанти забезпечення стійкості територіальних громад: воєнна адаптація та орієнтири повоєнного відновлення. Фінанси України. №8. 2023. С. 81-96.
187. Возняк Г. В., Патицька Х. О. Фінанси територіальних громад України в умовах поширення пандемії: проблемно орієнтований аналіз з урахуванням поведінкових аспектів». *Економіка України*. 2021. № 6. С. 78-98. https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078
188. Возняк, Г., Сороковий, Д. Виклики та орієнтири відновлення економічного зростання регіонів України. *Економіка та суспільство*, 2023 (56). https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-56-26

189. Ганущак ЮБ., Казюк Я. Проект концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. 2023. Децентралізація. URL: https://decentralization.ua/search?query
190. Гвелесіані А., Черніченко В. Огляд підходів до визначення поняття та показників резилієнтності соціально-економічних систем: міжнародний досвід. *Статистика України*, 2023, №3-4, с. 4-15. URL: https://su-journal.com.ua/index.php/journal/article/view/401/373
191. Геєць В. М. До питання застосування підходів «плану Маршалла» для України. Економіка України. 2015. № 4. С. 6-11. URL: http://economyukr.org.ua/?page_id=723&lang=uk&aid=552
192. Глухова В, Гомулко Н. Місцеві запозичення і заборгованість місцевих органів влади. Східна Європа: економіка, бізнес та управління. Випуск 6 (23). 2019.
193. Головаха Є. Захисники світової цивілізації на першому рубежі. New voice. URL: https://nv.ua/ukr/opinion/rosiyani-ne-povstanut-proti-putina-sociolog-pro-te-koli-znikne-putinizm-ostanni-novini-50267495.html
194. Головне управління статистики у Волинській області. URL: http://www.lutsk.ukrstat.gov.ua/
195. Грицак Я. Україна змушує світ шукати сенс. Збруч. URL: https://zbruc.eu/node/112481
196. Гриценко Л.Л., Боярко І.М., Васильєва Т.А. Пріоритети розвитку фінансової системи України в умовах євроінтеграційних процесів. монографія / за заг. ред. Л.Л. Гриценко. Суми: СумДУ, 2021. 379 с.
197. Демків О. Щодо покращення системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Департамент фінансів ЛОДА. Науково-аналітична записка. URL: https://loda.gov.ua/.
198. Державна програма «Доступні кредити 5-7-9». URL : https://5-7-9.gov.ua/#prog.
199. Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg
200. Державний борг України сягнув 92% ВВП – оцінка Forbes. URL: https://forbes.ua/news/derzhavniy-borg-ukraini-syagnuv-92-vvp-otsinka-forbes-09012025-26148
201. Деякі питання вчинення у 2015 році правочину щодо переведення місцевого боргу Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями, здійсненими у 2005 та 2011 роках, до державного боргу : Постанова Кабінету міністрів України від 18.22.2015 №1040 URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/365062___492391
202. Деякі питання надання грантів бізнесу: постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 738. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/738-2022-п#Text
203. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Постанова КМУ від 11.03.2022 р. № 252. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252
204. Договір про співпрацю між Національним депозитарієм України та Центральним депозитарієм Польщі. Національний депозитарій України. URL: URL: https://www.nssmc.gov.ua/news/insights/

205. Дорожня карта реформування системи управління публічними інвестиціями. Міністерство фінансів України, 22 грудня 2023. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%8F_%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%D0%A3%D0%9F%D0%86.pdf
206. Дослідження проблематики майнових податків та можливостей розширення фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування. Всеукраїнська громадська організація «Асоціація малих міст України», 2023. URL: https://drive.google.com/file/d/1nZbJVbin3cu8QEKBBN8AORILJtIMcT7h/view
207. Доступні кредити. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_za_chas_dii_voiennogo_stanu_pidpriiemtsi_otrimali_46_579_dostupnikh_kreditiv_na_ponad_187_mlrd_griven-4450.
208. Економіка України під час війни: оперативна оцінка, квітень 2022 року. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2022/04/UKR_%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%B0-%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D1%96%D0%B4-%D1%87%D0%B0%D1%81-%D0%B2%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8.pdf
209. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
210. Єфименко Т. І., Єрохіна С. А., Богдан Т. П. Боргова стійкість державних фінансів: монографія. / за ред. Т. І. Єфименко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан. Київ. ДННУ “Акад. фін. Управління”, 2014. 710 с.
211. Жаворонок А. В. Сучасний стан кредитування малого бізнесу та його роль у розвитку національної економіки. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2022. Том 2. Вип. 18. С. 158-177.
212. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». URL: № 907-IX https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20#Text
213. Закон України ”Про місцеве самоврядування в Україні” №280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
214. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» №2120-IX 15 березня 2022 р.
215. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно» від 18 листопада 2021 року N 1909-IX. URL: https://ips.ligazakon.net/document/t233050?an=276
216. Закон України від 08.11.2023 3428-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України»
217. Залежність ЄС від викопного палива впала до рекордно низького рівня. Зелена трансформація України. Інформаційний ресурс про Європейський зелений курс і Україну. 19.09.2023. URL: https://greentransform.org.ua/zalezhnist-yes-vid-vykopnogo-palyva-vpala-do-rekordno-nyzkogo-rivnya/

218. Зелена угода. Відкриваємо зелений потенціал разом. Європейський Союз. 2024. URL: https://eu4ukraine.eu/greengeal-ua
219. Зимовець В.В. Державна фінансова політика економічного розвитку : монографія / В. Зимовець ; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув.К., 2010.356 с.
220. Золлер-Вінклер Е. Фінансова автономія — основа місцевого самоврядування. Децентралізація. https://decentralization.ua/news/13610
221. Золотухін Є. Компаративний аналіз зарубіжного досвіду функціонування ринків місцевих запозичень: уроки для України *Інвестиції: практика та досвід* . 2017. № 11. С.55-60.
222. Індекс настроїв малого бізнесу. URL: https://eba.com.ua/u-2024-rotsi-majzhe-80-msb-planuyut-rozshyryuvaty-biznes-ta-zaluchaty-koshty-u-rozvytok/
223. Індекс податкоспроможності територіальних громад. Дія. Набір даних. URL: https://data.gov.ua/dataset/16d1c249-8d91-424f-be44-b33bc2a8c379
224. Інфляційний звіт. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2023-Q1.pdf?v=7
225. Казюк Я., Венцель В. Адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування: поточний стан та проблеми. 2024. URL: https://decentralization.ua/news/18432
226. Камінська І. М. Діагностика фінансової стійкості регіонів України. *Економічні науки: збірник наукових праць*. Луцьк, 2008. Випуск 5(20). Ч. 1. С. 168-182.
227. Кириленко О. Боргова політика органів місцевого самоврядування. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2008. Вип. 5. С. 153-158.
228. Кириленко О. Муніципальні фінанси: навчальний посібник . Тернопіль : Астон, 2015. 360 с.
229. Кисель А.С. Особливості оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки. Правова держава. 2018. №31. С.154-162. URL: http://pd.onu.edu.ua/article/view/143540/14494
230. Кодекс України з процедур банкрутства від 21.06.2024 № 2597-VIII URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text
231. Кодекс України з процедур банкрутства: Закон України 18.10.2018 № 2597-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text
232. Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
233. Коритько Т. Ю. Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів. *Економічний простір*. 2008. № 12 (1). С. 140-145.
234. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібн. К.: Т-во “Знання”; КОО, 1999. 487 с.
235. Крисоватий А.І., Синютка Н.Г. Муніципальна боргова політика: теоретичні концепти та практика реалізації в Україні: монографія. Львів. Українська академія друкарства, 2017. 199 с.
236. Крук О.М. Якісна оцінка фінансової стійкості місцевого бюджету. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії.* 2011. № 3 (24). С. 133-135
237. Кубах Т.Г. Сутність фінансової безпеки як складової економічної безпеки держави. Вісник Української академії банківської справи. 2007. № 2. С.46-51.
238. Кудряшов, В.П. Фінанси : навч. посіб. Херсон : Олді-плюс, 2002. 352 с.

239. Лазебник, Л. Л. Щодо теорії фінансової політики: дослідження в координатах організаційно-економічних відносин. Актуальні проблеми економіки. 2006. № 9. С.51-65.
240. Лисяк Л., Кушнір А. Фінансова стійкість місцевих бюджетів: теоретичний аспект. *Молодий вчений*, 2019, № 1, с. 472-475.
241. Луніна І. О. (2010). Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної / НАН України; Інститут екон. та прогнозув. К., 320 с.
242. Люта О. В., Боярко І. М., Пігуль Н. Г. Удосконалення методів оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 9 (135). С. 194-201.
243. Лютий І.О. Фінансова політика: сучасні виклики та суперечності реалізації в Україні. Фінанси України. 2020. №5. С. 50-62
244. Максимчук О. Місцеві запозичення як джерело здійснення капітальних видатків місцевих бюджетів. Світ фінансів. 2019 № 2(59). С.98-108
245. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. Наказ Міністерства розвитку громад № 265 від 21 грудня 2022 року.
246. Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрямки їх імплементації в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор І. З. Сторонянська. Львів, 2018. 106с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»). URL: https://ird.gov.ua/irdp/p20180703.pdf
247. Мизес Л. Экономический кризис и его причины. URL: https://litmir.club/br/?b=270526
248. Микитюк І. Фінансова стійкість та безпека місцевого бюджету. Вісник КНТЕУ. К. : КНТЕУ. 2013. № 1. С. 86.
249. Місцевий борг та місцевий гарантований борг. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg
250. Місцеві бюджети в умовах війни: регіональний вимір та джерела наповнення. Аналітичний центр Обсерваторія демократії. URL : https://od.org.ua/miszevi-budgeti-v-umovah-vijni/.
251. Моніторинговий звіт щодо стану розроблення та затвердження стратегічних документів у територіальних громадах станом на 1 січня 2025 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://mtu.gov.ua/files/%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%86%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%98%CC%86%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20(1).pdf
252. На покриття дефіциту державного фінансування закладів охорони здоров'я у 2022 році місцеві бюджети виділили 18,6 млрд грн. URL: https://auc.org.ua/novyna/na-pokryttya-deficytu-derzhavnogo-finansuvannya-zakladiv-ohorony-zdorovya-u-2022-roci-miscevi
253. Надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів. Львівське регіональне відділення Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад. Львів, 09.04.2024. 14 с.

254. Нестор О. Ю. Особливості Плану Маршалла в контексті його економічного аспекту і переваг та недоліків реалізації. Фінанси України. 2022. № 9. С. 79-97. DOI: https://doi.org/10.33763/finukr2022.09.079
255. Нові можливості для громад: Асоціація малих міст України готує реформу фіскальної децентралізації. NV, 2023. URL: https://biz.nv.ua/ukr/finance/reforma-fiskalnoji-sistemi-yak-proponuyut-zminiti-povnovazhennya-miscevogo-samovryaduvannya-50355137.html
256. Олійник Л.А. Стан і проблеми розвитку місцевих запозичень в Україні. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2014. Вип. 200(3). С. 237–242.
257. Орел Л. Рекордні ціни на вугілля не рятують. Чому навіть із великим попитом на сировину державні шахти продовжують зазнавати збитків. Forbes. 10.11.2021. URL: https://forbes.ua/news/rekordnye-tseny-na-ugol-ne-spasayut-pochemu-dazhe-s-bolshim-sprosom-na-syre-ukrainskie-shakhty-prodolzhayut-terpet-ubytki-10112021-2743
258. Остання імперія має розвалитися. Міграція українців. Які будуть лінії розколу населення після війни? Аналізуй. 01.11.2022 р. URL: https://www.youtube.com/watch?v=BE1XgPW9D2E
259. Офіційний вебпортал Міністерства фінансів України : Open budget. URL: https://openbudget.gov.ua/
260. Офіційний сайт Автономного фонду ліквідності уряду Іспанії URL: https://www.newtral.es/fondo-liquidez-autonomico/20230803/
261. Офіційний сайт Агентства банк муніципальних облігацій. URL: https://hcr.ny.gov/municipal-bond-bank-agency-mbba
262. Офіційний сайт Агентства фінансування уряду Нової Зеландії. URL: https://www.lgfa.co.nz/
263. Офіційний сайт Банку муніципальних облігацій штату Мен. URL: https://www.mmbb.com/
264. Офіційний сайт Вінницької міської територіальної громади. URL: https://2021.vmr.gov.ua/Branches/Lists/Finances/ShowContent.aspx?ID=94
265. Офіційний сайт Датської кредитної установи спеціального призначення URL: https://kommunekredit.com
266. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/
267. Офіційний сайт Європейського центрального банку. URL : https://www.ecb.europa.eu
268. Офіційний сайт Запорізької міської територіальної громади. URL: http://gorfin.zp.ua/?page_id=25653
269. Офіційний сайт Кредитного агентства Швеції URL: https://kommuninvest.se/uppdrag/
270. Офіційний сайт Кредитної установи Фінляндії URL: https://www.munifin.fi/about-us/
271. Офіційний сайт Львівської міської територіальної громади. URL: https://city-adm.lviv.ua/public-information/search?searchword=%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B3&search_cat=1

272. Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/index.htm
273. Офіційний сайт Муніципальної фінансової корпорації. URL: https:// www.munifinance.com/
274. Офіційний сайт Національного банку України. URL : https://bank.gov.ua.
275. Офіційний сайт Одеської міської територіальної громади. URL: https://omr.gov.ua/ua/open-city/budget/programma-upravleniya-gorodskim-dolgom/
276. Офіційний сайт рейтингового агентства Fitch Ratings. URL: https://www.fitchratings.com/
277. Офіційний сайт рейтингового агентства IBI-Rating. URL: https://ibi.com.ua/UK/ratings-list/
278. Офіційний сайт рейтингового агентства Кредит Рейтинг. URL: https://www.credit-rating.ua/ua/ratings/#results
279. Офіційний сайт Сумської міської територіальної громади. URL: https://smr.gov.ua/uk/dokumenti/miskij-byudzhet/448-prohramy-upravlinnia-mistsevym-borhom-sumskoi-miskoi-terytorialnoi-hromady.html
280. Офіційний сайт Уряду Австралії. URL: https://www.guaranteescheme.gov.au/
281. Офіційний сайт Федеральної резервної системи США. URL: https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/muni.htm
282. Офіційний сайт фінансової компанії Норвегії Kommunalbanken URL: https://www.kbn.com/om-oss/selskapsinformasjon/
283. Офіційний сайт Фонду фінансової підтримки Португалії URL: https://www.munifin.fi/about-us/https://www.fundodeapoiomunicipal.gov.pt/o-fam
284. Офіційний сайт Центрального банку Нідерландів. URL: https://www.dnb.nl/statistieken/dashboards/
285. Пастернак М.М. Місцеві позики як інструмент фінансування соціально-економічних програм органів міс-цевого самоврядування : автореф. дис канд. екон. наук : спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит». Ірпінь, 2001.
286. Підцерковний Б. В. (2015). Податкова автономія органів місцевого самоврядування: сутність та стан в Україні. *Науковий вісник МНУ імені В. О. Сухомлинського. Економічні науки*, № 1 (4), с. 12-16. URL: http://mdu.edu.ua/wp-content/uploads/Economic-visnik-4-2015-4.pdf
287. Пітюлич. М., Крупка А., Мінкович В., Чакій О. Детермінанти розвитку та їх вплив на фінансову стійкість територіальних громад. *Регіональна економіка*, 2023, № 1, с. 34-44.
288. План справедливої трансформації Волинського вугільного мікрорегіону. Just Transition & Green Energy Sector Recovery Ukraine. 2024.
289. План справедливої трансформації Червоноградського вугільного мікрорегіону. Just Transition & Green Energy Sector Recovery Ukraine. 2024.
290. Податковий кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text
291. Податковий кодекс України. Від 2 грудня 2010 року, № 2755-VI (зі змінами і доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text
292. Про включення емітованих міськими радами облігацій внутрішніх місцевих позик до пулу активів (майна), що забезпечують виконання банками зобов'язань за операціями з рефінансування : Рішення Правління НБУ від

23.02.2021 р. № 68-рш URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr068500-21#Text
293. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України. Закон України №3428-IX від 8.11.2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-IX#Text
294. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану. Закон України № 3219-IX від 30 червня 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-IX#Text
295. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану. Закон України №2120-IX від 15 березня 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text
296. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно. Закон України № 3050-IX від 11 квітня 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3050-20#Text
297. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80#Text
298. Про затвердження Критеріїв визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для галузей національної економіки: наказ Міністерства економіки України від 17.02.2023 № 952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0396-23#Text
299. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення, моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад . Наказ Міністерства розвитку громад та територій України № 265 від 21.12.2022 р.
300. Про затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024-2028 роки. Розпорядження КМУ № 588-р від 18 червня 2024 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2024-%D1%80#Text
301. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова КМУ № 590 від 9.06.2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text
302. Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : Постанова Кабінету міністрів України від 1.08.2012 №815 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text
303. Про затвердження Порядку обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України № 627 від 16 червня 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/627-2021-%D0%BF#Text

304. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
305. Про погодження обсягу та умов здійснення місцевого запозичення Дніпровською міською радою у 2023 році : Наказ Міністерства фінансів України від 22.05.2023 №266 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0266201-23#Text
306. Про реалізацію експериментального проекту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій: постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 736. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2022-п#Text
307. Про стан дотримання законодавства, що регулює обіг підакцизних товарів, та забезпечення організації роботи щодо боротьби з тіньовим ринком підакцизної продукції, а саме з нелегальним ввезенням, виробництвом та торгівлею тютюновими виробами, алкогольними напоями та пальним. Рішення комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики № 136 від 8 травня 2023 року. URL: https://komfinbank.rada.gov.ua/uploads/documents/34043.docx
308. Про схвалення Рекомендацій щодо реалізації або фінансування проєктів екологічного спрямування шляхом емісії зелених облігацій : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23.02.2022 р. № 175-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D1%80#Text
309. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення системи оподаткування місцевих податків і зборів в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. №8317 від 29.12.2022. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41084
310. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення адміністрування податку на майно. №11067 від 08.03.2024. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43803
311. Районні ради та територіальні громади: в пошуках балансу. URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/478384_rayonni_radi_teritorialni.html#:~:text
312. Рівень непрацюючих кредитів. Національний банк України. https://bank.gov.ua/ua/stability/npl#1243-za-obsyagom-epratsyuyuchyh-kredytiv-npl.
313. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації . за ред. С. Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.
314. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року №1218-р «Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223
315. Садовничий В. Як роздаються доступні кредити під час війни, 2022. URL: https://finclub.net/infographica/yak-rozdaiutsia-pilhovi-kredyty-pid-chas-viiny.html?fbclid=IwAR0OtXIryFlXGZRbFnnrHPf4aNe3u9uZlTz5NbCsRg1ovYue_YITSLd

316. Синютка Н. Формування та імплементація муніципальної боргової політики в Україні. дисерт. к.е.н. за спеціальність 08.00.08 - гроші, фінансти і кредит, Тернопіль, 2016.
317. Старостенко Н. В. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 7. С. 38-47.
318. Статистичний збірник Міністерства фінансів URL:https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik
319. Стійкість України перед кризами: інфляція. URL: https://ces.org.ua/resilience_to_inflation/
320. Сторонянська І., Беновська Л. Економіка регіонів в умовах коронакризи: тенденції розвитку та їх вплив на податкові доходи місцевих бюджетів. *Економіка України*. 2021. № 5. С.59-77.
321. Ткаченко В. Роль соціального капіталу в розвитку територіальних громад. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*, 5 (19), 2013. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7878/2/Tkachenko_214_222.pdf
322. Топ -5 фінансових криз у світі XX та XXI. URL: https://finbalance.com.ua/news/top-5-finansovikh-kriz-u-sviti-za-xx-xxi-st
323. Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf
324. Умови підтримки бізнесу за програмою «5-7-9» від 15 вересня 2023 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/vidnovlennia-ekonomiky-na-deokupovanykhterytoriiakh-ta-pidtrymka-vitchyznianoho-vyrobnykauriad-udoskonalyv-umovy-pidtrymky-biznesu-zaprohramoiu-5-7-9
325. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Льовочкін; ред. В.М. Федосов; Мін-во освіти і науки України.- К.: КНЕУ, 2002. С.30; Мисак С. О. Фінансова політика / С. Мисак. К., 2002. С.5.
326. Фінанси. Бюджет. Податки. Національна та міжнародна термінологія : наук. енцикл. вид. : у 3 т. Т. 2 / за ред. Т. І. Єфименко. Київ, 2010. 647 с.
327. Фінансова політика місцевого розвитку : монографія / Ю. М. Петрушенко, В. Т. Венцель, А. В. Височина. Суми : Сумський державний університет, 2020. 380 с.
328. Фінансові детермінанти економічного зростання регіонів і громад України в умовах нестабільності: погляд крізь призму поведінкової економіки: монографія / за ред. Возняк Г.В. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2023. 557 с/
329. Фіскальна децентралізація як інструмент розвитку громад. Асоціація малих міст України (АММУ). з GR-компанія «Магонова і партнери» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». URL: https://atu.net.ua/fiskalna-detsentralizatsiya
330. Через віну в Україні оборонні витрати у світі зросли на 2 трильйони URL: https://forbes.ua/svit/voenniy-podatok-i-svitova-ekonomika-yak-zbilshennya-oboronnikh-vitrat-mozhe-vplinuti-na-svit-analiz-the-economist-25052023-13850

331. Шарий В. І. Антикризові технологій як механізм реалізації цілей державного управління: автореф. дис… канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Шарий В. І. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2006, 20 с.
332. Юхименко П. І. Сучасні тенденції та стратегія фінансової політики України. Фінанси України. 2005. №10. С. 101-111.

Підписано до друку 15.10.2025 р.
Умов. друк. арк. 29,43 д.а.
Електронне видання.

ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»
79026, м. Львів, вул. Козельницька, 4