

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНСТРУМЕНТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

©2025 ЯСЕНЕЦЬКИЙ В. С.

УДК 336.143.2
JEL: D92; G32; H61; H72

Ясенецький В. С. Роль і значення бюджетних інструментів у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану

Метою статті є оцінка сучасного стану та визначення напрямів підвищення ефективності використання бюджетних інструментів у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад України в умовах воєнного стану. У статті логічно впорядковано складові елементи бюджетних інструментів, розкрито роль і значення кожної їх складової в забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад, наведено динаміку показників, що характеризують фінансову спроможність територіальних громад України в умовах воєнного стану, обґрунтовано пропозиції щодо підвищення ефективності використання бюджетних інструментів у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад України. Проведено оцінку впливу економічних, демографічних, нормативно-правових та інституційних чинників на забезпечення фінансової спроможності громад у постпандемічний період і в умовах повномасштабної збройної агресії. Акцентовано увагу, що прозоре бюджетне планування та моніторинг виконання бюджету дозволяють вчасно виявляти ризики дефіциту та запобігати фінансовій кризі. На основі аналізу динаміки показників, що характеризують фінансову спроможність територіальних громад в умовах воєнного стану, доведено, що ефективне балансування доходів та видатків громади дозволяє втримувати дефіцит місцевого бюджету на безпечному рівні та оптимізувати боргове навантаження. Наголошено, що розробка бюджетної політики територіальної громади та застосування відповідних бюджетних інструментів має базуватися на середньостроковому прогнозуванні доходів і видатків, що дозволить більш ефективно планувати використання ресурсів. Дослідивши практику використання бюджетних інструментів на місцевому рівні, доведено, що доходи місцевих бюджетів продовжують відігравати ключову роль у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану. Обґрунтовано пропозиції щодо доцільності використання місцевих запозичень і місцевих гарантій як бюджетних інструментів забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Доведено, що бюджетні інструменти є важливою частиною адаптаційної бюджетної політики стосовно складних системних викликів в умовах воєнного стану. Перспективою подальших досліджень у даному напрямі є пошук шляхів підвищення ефективності використання бюджетних інструментів у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад України завдяки пріоритезації видатків громади на безперервність надання базових суспільних послуг навіть у прикордонних і постраждалих регіонах України.

Ключові слова: бюджетні інструменти, фінансова спроможність, територіальні громади, місцеві податки, міжбюджетні трансферти, кредитування та фінансування бюджету, місцеві запозичення, кредитні інструменти.

Рис.: 3. Бібл.: 13.

Ясенецький Володимир Станіславович – аспірант кафедри публічних фінансів, Державний податковий університет (вул. Університетська, 31, Ірпінь, 08205, Україна)

E-mail: yaseneckiyvladimir@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8438-768X>

UDC 336.143.2
JEL: D92; G32; H61; H72

Yasnetskiy V. S. The Role and Significance of Budget Instruments in Ensuring the Financial Sustainability of Territorial Communities under Martial Law

The purpose of this article is to assess the current state and identify ways to enhance the efficiency of budget instruments in ensuring the financial sustainability of territorial communities in Ukraine under martial law. The article logically organizes the component elements of budget instruments, reveals the role and significance of each component in ensuring the financial sustainability of territorial communities, presents the dynamics of indicators that characterize the financial sustainability of territorial communities in Ukraine under martial law, and substantiates proposals for improving the efficiency of the use of budget instruments in ensuring the financial sustainability of territorial communities in Ukraine. An assessment was conducted on the impact of economic, demographic, regulatory, and institutional factors on ensuring the financial capacity of communities in the post-pandemic period and in the context of the full-scale armed aggression. It is emphasized that transparent budget planning and monitoring of budget execution allow for timely identification of deficit risks and prevention of financial crises. Based on the analysis of the dynamics of indicators characterizing the financial capacities of territorial communities under martial law, it has been proven that effective balancing of the community's revenues and expenditures allows for maintaining the local budget deficit at a safe level and optimizing the debt burden. It is underscored that the development of budget policy for the territorial community and the application of appropriate budget instruments should be based on medium-term forecasting of revenues and expenditures, which will enable more efficient planning of resource utilization. After examining the practice of using budget instruments at the local level, it is proved that the revenues of local budgets continue to play a key role in ensuring the financial sustainability of territorial communities under martial law. Proposals have been substantiated regarding the appropriateness of using local borrowings and local guarantees as budget instruments to ensure the financial viability of territorial communities. It is proved that budget instruments are an important part of the adaptive budget policy in relation to complex systemic challenges under martial law. Prospect of further research in this area is to find ways to enhance the efficiency of budget instruments in ensuring the financial sustainability of territorial communities in Ukraine by prioritizing community expenditures on the continuity of basic public services, even in border and affected regions of Ukraine.

ФІНАНСИ, ГРОШОВИЙ ОБІГ І КРЕДИТ

ЕКОНОМІКА

Keywords: budget instruments, financial capacity, territorial communities, local taxes, inter-budget transfers, budget lending and financing, local borrowing, lending instruments.

Fig.: 3. **Bibl.:** 13.

Yasnetskyi Volodymyr S. – Postgraduate Student of the Department of Public Finance, State Tax University (31 Universytetska Str., Irpin, 08205, Ukraine)

E-mail: yasnetskiyvladimir@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8438-768X>

Воєнний стан, запроваджений в Україні у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації, суттєво вплинув на всі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування, у тому числі й на забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. В умовах війни цей чинник фінансової політики суттєво обмежується через невизначеність обсягів і термінів надходжень до бюджетів усіх рівнів, структурні зміни міжбюджетних трансфертів, ускладнення в доступі до зовнішніх фінансових інструментів. Найбільших викликів зазнали громади, що мають спільний кордон із РФ. Вони знаходяться в умовах постійної загрози обстрілів, відчують наслідки евакуації населення та пошкодження інфраструктури, стикаються із падінням економічної активності. Через звуження податкової бази, переміщення бізнесу та населення чимало громад втратили частину стабільних доходів. При цьому зросли видатки на гуманітарні потреби, соціальний захист, відновлення життєво важливих об'єктів інфраструктури, що створює додаткове навантаження на місцеві бюджети.

В умовах воєнного стану перед Урядом України та органами місцевого самоврядування постало завдання щодо критичного переосмислення ролі та значення бюджетних інструментів у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад задля пошуку резервів з метою підвищення ефективності їх використання.

Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад потребує не лише ефективного оперативного управління наявними ресурсами, але й глибокого аналізу інструментів, які мають безпосередній вплив на цей процес. Вітчизняні та зарубіжні вчені здійснювали дослідження щодо складу та структури доходів та видатків місцевих бюджетів, оцінки ефективності реалізації різних аспектів бюджетної політики, у тому числі ефективності бюджетних інструментів, визначення заходів з метою посилення фінансової спроможності територіальних громад. Такі дослідження є актуальними й сьогодні, під час повномасштабної військової агресії з боку РФ. Учені Лютий І., Затонацька Т., Коваленко В., Рибак С. [1] приділяють увагу розкриттю зарубіжного досвіду щодо джерел та інструментів фінансування роз-

витку територіальних громад; Пітюлич М., Крупка А., Мінкович В., Чакій О. [2], Голинський Ю., Нурієва В. [3] акцентують увагу на чинниках впливу на фінансову стійкість територіальних громад; Сторонянська І., Бенівська Л. [4] досліджують перспективи формування нової регіональної політики в умовах невизначеності; Коляда Т., Альохіна О. [5] розкривають особливості забезпечення фінансової спроможності територіальних громад України в умовах воєнного стану; Цимбалюк І., Павліха Н., Корнелюк О. [6] наголошують на необхідності посилення фінансової спроможності місцевих бюджетів для забезпечення виконання важливих завдань у сфері соціального забезпечення, підтримки постраждалих від військової агресії, відновлення інфраструктури та інших напрямів соціально-економічного розвитку.

Аналіз наукових джерел засвідчив, що частина ключових питань стосовно оцінки ефективності використання бюджетних інструментів задля забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану потребує критичного переосмислення й осучаснення. Залишаються недостатньо дослідженими питання щодо складу та функцій бюджетних інструментів, їх взаємозв'язку та чинників впливу на ефективність використання. В Україні існує потреба в теоретичному обґрунтуванні нових підходів до вирішення даної проблеми.

Метою статті є оцінка сучасного стану та визначення напрямів підвищення ефективності використання бюджетних інструментів у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад України в умовах воєнного стану.

У статті застосовано *метод декомпозиції* задля відокремлення логічно впорядкованих складових елементів (доходи, видатки, фінансування бюджету) бюджетних інструментів. *Методи структурного та факторного аналізу* використано для розкриття ролі та значення кожної складової бюджетних інструментів у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад. *Метод порівняльного аналізу* дозволив визначити ефективність використання складових елементів бюджетних інструментів. За допомогою *статичного методу* проаналізовано динаміку по-

казників, що характеризують фінансову спроможність територіальних громад України в умовах воєнного стану. *Методи наукового абстрагування та передбачення* застосовано при обґрунтуванні напрямів підвищення ефективності використання бюджетних інструментів у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад України.

Система бюджетних інструментів для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад охоплює комплекс фінансових механізмів, які дозволяють формувати, розподіляти та використовувати бюджетні ресурси на місцевому рівні (рис. 1). Ця система структурно поділяється на три основні компоненти: доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів та інструменти фінансування. Дохідна частина включає як податкові, так і неподаткові надходження, а також кошти з інших джерел – наприклад, трансферти, міжнародну допомогу, цільові фонди. Видатки формуються у вигляді бюджетних програм і відображають пріоритети в соціальній, економічній, інфраструктурній сферах. Фінансування місцевих бюджетів відбувається за рахунок боргових та активних операцій, включно із запозиченням і надходженням від приватизації. Важливу роль ві-

діграє інструмент кредитування. За допомогою цього інструмента компенсуються тимчасові касові розриви або реалізуються інвестиційні проекти, важливі для соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Доходи місцевих бюджетів є ключовим чинником формування їхньої фінансової спроможності, оскільки саме від обсягів надходжень безпосередньо залежить рівень фінансової автономії територіальної громади. В умовах воєнного стану ця частина зазнає особливого навантаження через зменшення ділової активності, релокацію бізнесу та скорочення бази оподаткування. Основними джерелами доходів залишаються податкові надходження (ПДФО, єдиний податок, податок на майно), міжбюджетні трансферти, гранти, а також адміністративні збори.

Актуальним залишається питання наладження ефективної співпраці з органами Державної податкової служби України та забезпечення контролю за сплатою місцевих податків. Громади мають можливість ініціювати ефективність ставок місцевих податків у межах законодавства та посилити роботу з платниками через консультаційні інструменти.

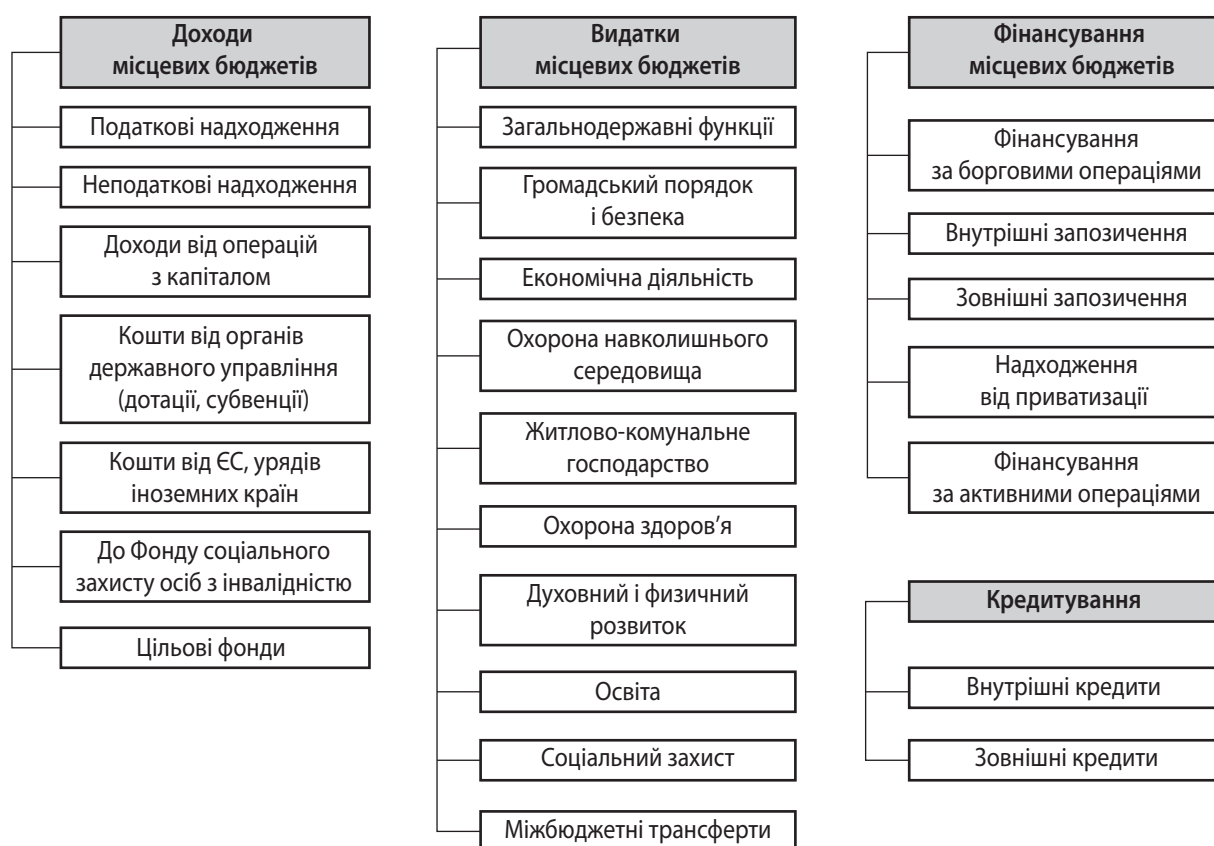


Рис. 1. Декомпозиція системи бюджетних інструментів територіальної громади

Джерело: складено автором.

Важливим джерелом додаткових ресурсів також є проекти міжнародної технічної допомоги, кошти яких можуть бути спрямовані на відновлення або розвиток інфраструктури. Формування реалістичного прогнозу доходів та оцінка ризиків їх недонадходження є критично важливими для ефективного бюджетного планування.

Як наведено на *рис. 2*, податкові надходження в зазначеному періоді характеризувалися позитивною динамікою. Найбільший відносний приріст обсягів податкових платежів відбувся у 2021 р., коли цей показник склав 21,4% (абсолютний – 61,1 млрд грн). Разом із цим, у 2024 р. темпи приросту податкових надходжень скоротилися і склали +1,5%. Неподаткові надходження у 2019 та 2020 рр. зменшувалися, однак у наступному році збільшилися на 27,2 млрд грн, або на 26,5%. Після початку повномасштабної агресії відбулося падіння на 19,1%, або на 5,2 млрд грн. У наступних роках відбулося помітне збільшення цих показників – на 65,9% та 19,5% [7].

Міжбюджетні трансферти є інструментом бюджетного вирівнювання, що забезпечує розподіл коштів між ланками бюджетної системи. Серед них – базова дотація, субвенції на конкретні цілі (освіта, медицина) та реверсна дотація. Трансфер-

ти забезпечують реалізацію державної політики на місцевому рівні. Їх обсяг і структура щороку встановлюються Законом про Державний бюджет. Важливою є прозорість формул розрахунку та дотримання принципів справедливості.

Динаміка міжбюджетних трансфертів також не мала стабільного характеру. Під час пандемії COVID-19 у 2019 р. обсяг цих коштів зменшився порівняно з попереднім роком на 12,9%. У 2020 р. відбувся змістовний зсув у структурі міжбюджетних відносин, пов'язаний із централізацією окремих соціальних видатків. Так, деякі видатки, які раніше здійснювалися через місцеві бюджети у формі трансфертів, були переведені безпосередньо на державний рівень. Наприклад, місцеві бюджети до цього часу отримували субвенцію з державного бюджету на виплату пільг і субсидій населенню (на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії, палива тощо).

Із 2020 р. ці функції почало централізовано адмініструвати Міністерство соціальної політики України через Пенсійний фонд і уповноважені банки. Частина програм із підтримки малозабезпечених, інвалідів, багатодітних родин почала фінансуватися через єдиний державний механізм, а не делегуватись місцевим бюджетам. Також розпочався

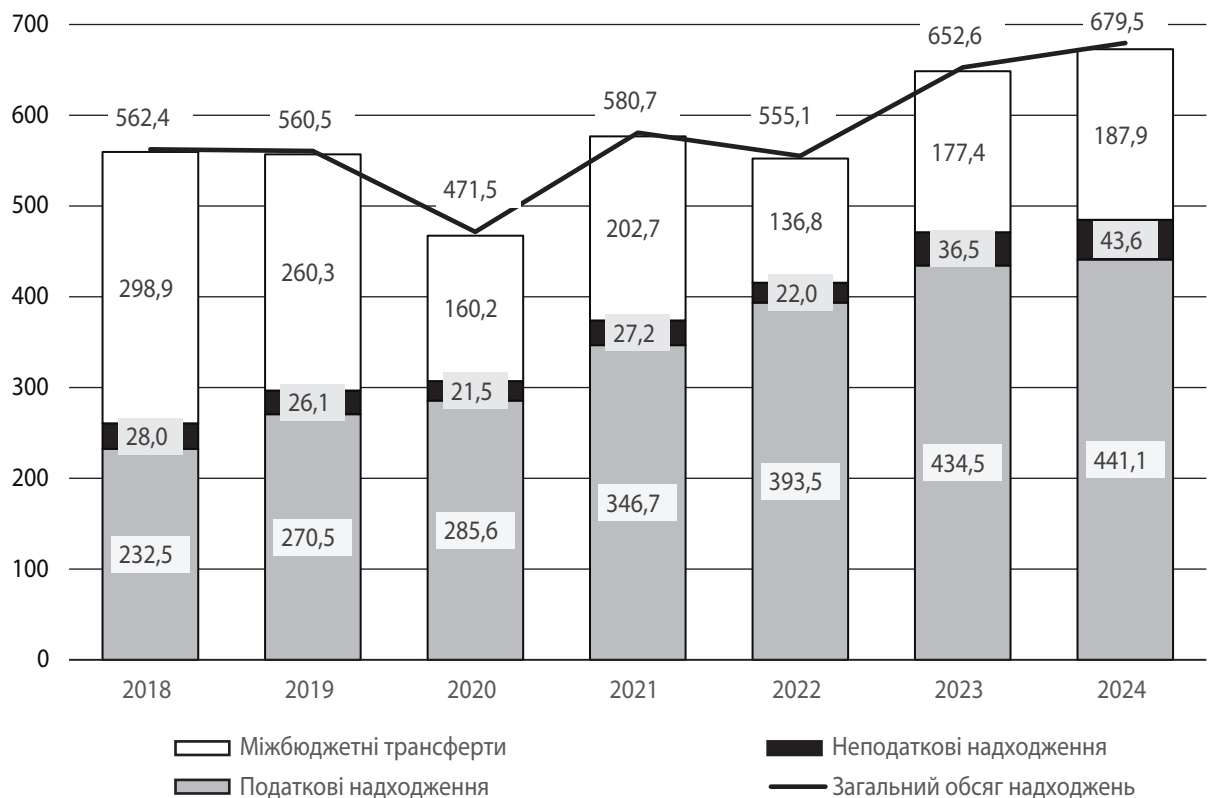


Рис. 2. Динаміка доходів місцевих бюджетів протягом 2018–2024 рр., млрд грн

Джерело: дані Міністерства фінансів України [7].

другий етап медичної реформи, який передбачав фінансування медичних закладів вторинної та третинної ланок. Раніше ці послуги фінансувалися через медичну субвенцію (у складі трансфертів до місцевих бюджетів), а з указанного періоду фінансування здійснюється через Національну службу здоров'я України за принципом «гроші йдуть за пацієнтом». У результаті – медична субвенція значно зменшилась, а частина коштів перемістилась за межі міжбюджетних трансфертів.

Видатки місцевих бюджетів є визначальним інструментом реалізації функцій органів місцевого самоврядування, оскільки саме через бюджетні програми, фінансування інвестиційних проєктів та забезпечення соціальних гарантій забезпечується задоволення потреб громади, розвиток інфраструктури та підтримка вразливих категорій населення. В основі сучасного механізму планування та реалізації видатків лежить програмно-цільовий метод, який дозволяє чітко пов'язати бюджетні витрати з очікуваними результатами. Такий підхід орієнтований на ефективність, прозорість і підзвітність використання бюджетних коштів. Бюджетне програмування на місцевому рівні спрямоване на формування середньострокових пріоритетів розвитку громади з урахуванням стратегічних цілей і наявних ресурсів.

Застосування цього методу дає змогу не лише планувати видатки за функціональними напрямками, але й оцінювати результати їх реалізації шляхом моніторингу ключових показників ефективності. Таким чином, видатки у формі бюджетних програм виступають не лише інструментом забезпечення поточних потреб, але й засобом довгострокового впливу на соціально-економічний розвиток територіальної громади.

Одним із основних принципів бюджетної системи є принцип збалансованості, який полягає у відповідності здійснення витрат бюджету обсягам надходжень бюджету на відповідний бюджетний період [8]. Ефективне балансування доходів та видатків громади дозволяє обмежувати дефіцит місцевого бюджету на безпечному рівні та оптимізувати боргове навантаження, тим самим забезпечуючи належну фінансову стійкість. Дефіцит бюджету громади є ключовим показником, що відображає збалансованість доходів і видатків місцевого бюджету та визначає фінансову стійкість громади.

Фінансування та кредитування в структурі місцевих бюджетів є важливими інструментами забезпечення збалансованості бюджету та підтримки реалізації капітаємних проєктів. Ці механізми дозволяють територіальним громадам покривати тимчасові касові розриви, здійснювати бюджет-

не планування за наявності дефіциту, а також залучати додаткові ресурси на умовах повернення. У системі місцевих фінансів активне використання запозичень, у тому числі кредитів банків та випуску місцевих облігацій, можливе виключно в межах, визначених Бюджетним кодексом, із дотриманням граничного рівня боргового навантаження. Такі інструменти, як правило, спрямовуються на фінансування бюджету розвитку та реалізацію довгострокових інфраструктурних проєктів.

Раціональне використання кредитних ресурсів сприяє зміцненню фінансової спроможності громади, однак вимагає ефективного моніторингу умов погашення, відсоткових ставок, ризиків ліквідності та забезпечення стабільного обслуговування боргу. У зв'язку з цим фінансування та кредитування мають бути інтегрованими в систему стратегічного бюджетного управління, орієнтованого на досягнення результатів, прозорість фінансових потоків та збереження довгострокової фінансової стійкості громади.

Розробка бюджетної політики територіальної громади та застосування відповідних бюджетних інструментів базується на середньостроковому прогнозуванні доходів і видатків, що дозволяє більш ефективно планувати використання ресурсів. Останніми роками місцеві бюджети дедалі частіше розглядаються як повноцінні суб'єкти бюджетного процесу, що знайшло відображення у практиці формування Бюджетної декларації. У документі визначаються параметри дотацій та субвенцій, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам на середньострокову перспективу. Поряд із цим, особлива увага приділяється фіскальній децентралізації, зокрема шляхом зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів через розширення бази оподаткування та вдосконалення адміністрування місцевих податків і зборів.

Крім того, вагомого значення набуває державна підтримка реалізації інфраструктурних проєктів на місцевому рівні, що сприяє зростанню інвестиційної привабливості та підвищенню якості життя мешканців громад. Джерелами фінансування такої підтримки є ресурси Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) і бюджетні програми, спрямовані на підтримку окремих регіонів [8].

Бюджет громади повинен відповідати цілям розвитку, зокрема забезпеченню фінансової стабільності, підтримці підприємництва, залученню інвестицій та покращенню якості послуг для мешканців. Основними напрямками застосування бюджетних інструментів є створення безпечових і соціально-економічних умов для повернення громадян України в регіони та територіальні громади,

відновлення та розвиток інфраструктури, її захищеність перед безпековими загрозами. Також важливими напрямками Урядом України визначено – «відновлення балансу екосистем, постраждалих внаслідок збройної агресії РФ, сприяння економічному розвитку регіонів шляхом залучення інвестицій для реалізації інноваційних проєктів, розвиток системи надання соціальних послуг на регіональному та місцевому рівні, розвиток людського капіталу, відновлення підприємницької діяльності та зростання економіки на основі внутрішнього потенціалу територій» [9]. Значну увагу приділено наближенню системи управління регіональним розвитком до процедур і кращих практик ЄС.

Окрім дохідної частини бюджету громади, важливо враховувати всі аспекти, пов'язані з управлінням видатками. В основі такого управління знаходиться програмно-цільовий метод. Згідно з нормами чинного законодавства його використовують для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [8].

У бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів. Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Сільські, селищні та міські ради у вирішенні питань соціально-економічного розвитку формують і затверджують місцеві бюджети, встановлюють місцеві податки та збори відповідно до Податкового кодексу України, створюють цільові фонди [10]. Бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання Бюджетної декларації та проєкту бюджету з урахуванням стратегічних цілей, планів діяльності, прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку. Такі програми формуються із обов'язковим урахуванням строків їх реалізації.

Програмне бюджетування є методологічною основою для впровадження бюджетних програм у територіальних громадах. Воно базується на концепції стратегічного управління фінансами, де кожна бюджетна програма формується відповідно до визначених цілей та очікуваних результатів. Така форма управління бюджетними ресурсами полягає в тому, що воно зосереджується на досягненні конкретних цілей державної політики. Зазначений підхід у формуванні фінансової спроможності територіальної громади є одним із ключових,

оскільки дозволяє ефективно використовувати наявні ресурси, оптимізувати бюджетні процеси та забезпечувати прозорість державних видатків.

Визначення чітких, досяжних і вимірюваних цілей є першим етапом програмування бюджету громади. При цьому програми мають відповідати стратегічним пріоритетам розвитку громади та містити конкретні показники досягнення результатів. Наприклад, у сфері освіти бюджетна програма може бути спрямована на покращення матеріально-технічної бази шкіл або підвищення рівня цифровізації навчального процесу.

Ефективність програмного бюджетування багато в чому залежить від того, наскільки правильно громада визначає свої ключові пріоритети. Виділення коштів має базуватися на реальних потребах населення та оцінці соціально-економічного ефекту від впровадження тієї чи іншої бюджетної програми. Наприклад, у громадах із високим рівнем безробіття доцільно спрямовувати більше коштів на програми підтримки малого бізнесу або професійного навчання.

Під час реалізації програмного підходу громади повинні впроваджувати механізми контролю за виконанням програм. Ефективний моніторинг дозволяє оперативно вносити корективи у фінансування або структуру програми. Наприклад, якщо програма з модернізації комунальної інфраструктури виконується з відставанням, громада може переглянути обсяги фінансування або шукати альтернативні джерела коштів.

У разі перевищення видатків бюджету над доходами виникає дефіцит бюджету. На цей показник також впливає різниця між наданням і поверненням кредитів з бюджету. Наявність дефіциту може свідчити про недостатню ефективність бюджетних інструментів або про необхідність коригування політики залучення доходів і оптимізації видатків. Основними факторами, що спричиняють дефіцит бюджету, є недостатні податкові надходження, високий рівень фінансування окремих програм та обмежені можливості для залучення додаткових ресурсів. Оцінка дефіциту дозволяє громадам аналізувати, наскільки ефективно вони використовують такі бюджетні інструменти, як місцеві податки, трансферти та запозичення.

Високий рівень дефіциту може вказувати на необхідність перегляду фіскальної політики громади та підвищення ефективності адміністрування доходів. Одним із ключових механізмів подолання дефіциту є збільшення власних доходів через розширення податкової бази та ефективне управління комунальним майном.

Для фінансування дефіциту використовують такий інструмент, як запозичення. Запозичення дозволяють фінансувати дефіцит бюджету або реалізовувати великі інфраструктурні проекти. Вони можуть бути внутрішніми або зовнішніми (позики від МВФ, Світового банку тощо). Місцеві запозичення обмежуються законодавством і потребують погодження Міністерства фінансів. Важливим аспектом є оцінка боргового навантаження та можливість його обслуговування. Запозичення можуть бути ефективними за умов прозорого моніторингу та аудиту [11].

У громади є можливість використовувати місцеві запозичення, муніципальні облігації або співпрацювати з міжнародними донорами для фінансування важливих проектів. У такому контексті головною метою боргової політики є забезпечення ефективності використання залучених коштів і недопущення накопичення надмірного боргу. У цьому ключі важливим аспектом є оптимізація видатків, що передбачає впровадження програмно-цільового бюджетування, скорочення неефективних витрат і підвищення фінансової дисципліни.

Одним із показників ефективності бюджетних інструментів є здатність громади покривати дефіцит без значного скорочення капітальних видатків або збільшення боргового навантаження. Прозоре бюджетне планування та моніторинг виконання бюджету дозволяють вчасно виявляти ризики дефіциту та запобігати фінансовій кризі. Громади, які активно залучають інвестиції та розвивають економічну базу, мають нижчий рівень дефіциту завдяки зростанню податкових надходжень. Оцінка дефіциту також допомагає визначити пріоритетність бюджетних програм і раціонально розподіляти ресурси між соціальними, економічними та інфраструктурними напрямками.

Як зазначено на *рис. 3*, місцева влада використовує різні боргові інструменти, що були номіновані як в іноземній, так і в національній валюті. Протягом 2024 р. загальний обсяг запозичень склав 11,56 млрд грн, з яких запозичення в національній валюті склали 3,29 млрд грн, внутрішні запозичення в євро – 2,29 млрд грн, а зовнішні, номіновані в євро – 5,97 млрд грн [7].

Помітну роль у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад відіграють запозичення, що здійснюються під державні гарантії. Запозичення під державні гарантії є важливим механізмом фінансування стратегічних проектів територіальних громад. Вони дозволяють залучати додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури, модернізації комунальних підприємств і підвищення якості послуг для населення. Використання такого механізму потребує чіткої регламентації, оцінки ризиків та ефективного фінансового управління з боку місцевої влади [12, с. 272].

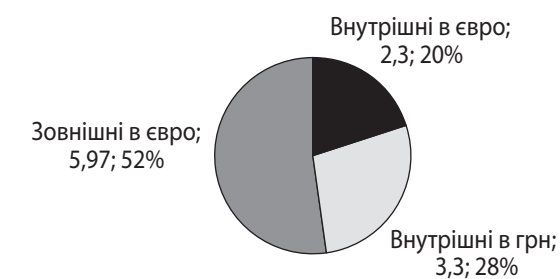


Рис. 3. Структура запозичень місцевих бюджетів у 2024 р., млрд грн/відсотки

Джерело: дані Міністерства фінансів України [7].

Державні гарантії можуть надаватися виключно у випадках, коли позичальник здатний забезпечити виконання зобов'язань, а кошти використовуються на фінансування інвестиційних проектів. Застосування таких інструментів вимагає врахування обсягів запозичень в межах закону про державний бюджет на відповідний рік [8]. Своєю чергою, надання державних гарантій обумовлює погодження з Міністерством фінансів України для процедури з оцінки фінансового стану та доведення спроможності виконання боргових зобов'язань.

Також згідно з нормами чинного законодавства обслуговування кредитів, отриманих під державні гарантії, належить до компетенції органів місцевого самоврядування, а саме – своєчасність погашення позик і сплата відсотків. Також враховуються умови, за яких такі борги можуть реструктуруватися протягом відповідного терміну. Українське законодавство визначає, що «державна гарантія – спосіб забезпечення державою у повному обсязі або частково виконання боргових зобов'язань позичальника перед кредитором» [13].

Уряд України затвердив процедуру отримання державних гарантій суб'єктами місцевого самоврядування, згідно з якою встановлено перелік вимог до документального оформлення запитів, необхідних для отримання гарантій, а також умови відбору позичальників. Аналіз позичальника здійснюється не лише щодо наявних ресурсів для погашення боргу, але й з питань здатності громади або комунального підприємства ефективно використовувати запозичені кошти. Також визначено механізм контролю за використанням залучених коштів, запроваджено систему моніторингу виконання фінансових зобов'язань, яка передбачає звітність перед Міністерством фінансів України та аудит виконання проектів [13].

У цьому контексті ризики, пов'язані з наданням державних гарантій, визначаються як можливість настання непередбачених подій (обставин), що призведе до збільшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань. Позичальник має здійснювати управління ризиками, а саме – «здійснювати комплекс заходів, спрямованих на ідентифікацію та проведення оцінки ризиків, їх мінімізацію, а також на здійснення моніторингу рівня зазначених ризиків для зменшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань» [13].

Практика формування фінансової спроможності місцевих бюджетів та використання всього спектра фінансових ресурсів обумовлює проведення оцінки такого інструменту, як активні операції. Фінансування за активними операціями в бюджетній політиці територіальних громад передбачає використання бюджетних ресурсів для здійснення інвестиційних, кредитних та інших операцій, що спрямовані на розвиток громади та підвищення її фінансової спроможності. Такі операції не є прямими видатками на споживання, а радше інструментами для примноження бюджетних ресурсів або створення довгострокових економічних ефектів. Вони можуть включати фінансування капітальних проектів, підтримку місцевого підприємництва, розширення інфраструктури та інші заходи, що сприяють сталому розвитку громади.

Прикладами активних операцій у бюджетній політиці територіальних громад є надання місцевих позик для розвитку підприємництва та кредитування малого та середнього бізнесу, інвестування в муніципальні облігації, фінансування інвестиційних проектів через державно-приватне партнерство, фінансування проектів з енергоефективності громади. Результатами таких операцій є створення нових фінансових можливостей, залучення інвестицій, стимулювання економічного зростання та підвищення рівня життя мешканців громади.

Активні операції, пов'язані з розміщенням бюджетних коштів на депозитах, придбанням цінних паперів та перерозподілом бюджетних ресурсів, є важливими інструментами фінансового управління. Однак їх використання супроводжується рядом ризиків та обмежень, які можуть впливати на фінансову стабільність громади.

При цьому під час застосування активних операцій слід враховувати певні ризики. Наприклад, якщо значна частина бюджетних коштів буде розміщена в довгострокових інвестиціях (наприклад, на депозитах чи в цінних паперах), громада може зіткнутися з проблемою нестачі коштів для фінансування поточних потреб. Також до ризиків слід

враховувати ризик зміни ринкової кон'юнктури – у разі зростання процентних ставок або зміни інфляційних очікувань вартість облігацій може знизитися, що призведе до фінансових втрат.

Оптимізація застосування активних операцій у бюджетній політиці територіальних громад вимагає ретельного балансування між дохідністю інвестицій та забезпеченням ліквідності для поточних видатків. Згідно з Бюджетним кодексом України, зокрема статтею 16, місцеві бюджети мають право розміщувати тимчасово вільні кошти на депозитах у банках, дотримуючись встановлених вимог та обмежень [8].

Перед розміщенням тимчасово вільних коштів на депозитах або в цінних паперах необхідно провести детальний аналіз прогнозованих надходжень і витрат бюджету, щоб уникнути дефіциту ліквідності. Важливо обирати фінансові інструменти з оптимальним поєднанням ризику та дохідності, надаючи перевагу надійним банкам і державним цінним паперам. Регулярний моніторинг фінансового ринку дозволяє своєчасно реагувати на зміни кон'юнктури та коригувати інвестиційну стратегію. Варто також враховувати можливі регуляторні зміни та оновлення нормативно-правової бази, щоб забезпечити відповідність операцій чинному законодавству.

Кредитування в системі місцевих територіальних громад здійснюється відповідно до норм національного законодавства – Бюджетного кодексу України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів України та інших нормативних актів. Окремими документами регламентується питання, що входять до спектра підтримки житлового будівництва, зокрема в частині пільгового кредитування на селі.

Місцеві бюджети також можуть здійснювати кредитування розвитку міської інфраструктури. Це стосується виділення коштів на модернізацію комунальних підприємств (ремонт доріг, оновлення водопровідної мережі, енергетична ефективність). Також позичкові ресурси використовуються для фінансування проектів з утеплення житлових будинків, що може здійснюватися за рахунок міжнародних фінансових установ і державних програм підтримки.

Використання кредитних інструментів у бюджетах територіальних громад передбачається і для стимулювання економічного розвитку. Наприклад, надання пільгових кредитів для малого бізнесу, зокрема для створення нових робочих місць, фінансування програм розвитку аграрного сектора (фермерські господарства, кооперативи), а також для підтримки соціально-орієнтованого підприєм-

ництва, що дозволяє громадам отримувати додаткові надходження до бюджету.

Кредитні інструменти застосовуються для покриття касових розривів бюджетів територіальних громад. Такі ресурси залучаються для фінансування дефіциту ліквідності бюджету, який виникає через невідповідність між доходами та видатками громади. Це поширена практика для забезпечення стабільного виконання місцевих бюджетів, коли тимчасово бракує коштів на виплату заробітних плат, соціальних виплат або інших обов'язкових платежів. Кредитні кошти на покриття розривів надаються Державною казначейською службою у формі короткострокових позичок без нарахування відсотків. Згідно з нормами Бюджетного кодексу такі позички повертаються до кінця поточного бюджетного періоду [8].

Ще одним важливим бюджетним інструментом є інвестиційні ресурси. До них належать міжнародні гранти, допомога від донорів та інституцій (ЄС, ПРООН, USAID). Інвестиційні ресурси використовуються для розвитку інфраструктури, освіти, охорони здоров'я. Вони не потребують повернення, але вимагають звітності та досягнення результатів. Доступ до таких ресурсів потребує навичок написання проєктів та управління ними, разом із цим, їх використання посилює спроможність громад до стратегічного розвитку.

ВИСНОВКИ

Дослідивши практику використання бюджетних інструментів на місцевому рівні, необхідно наголосити, що доходи місцевих бюджетів продовжують відігравати ключову роль у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану. Незважаючи на виклики, пов'язані з повномасштабною агресією, доходи місцевих бюджетів, включно з бюджетними трансфертами, дозволили зберегти базову фінансову стійкість більшості громад. У 2023–2024 рр. відбулося не лише збереження, а й приріст доходів, у чому одну з ключових ролей відіграли надходження з ПДФО. Це свідчить про стабілізаційну функцію доходів на рівні місцевих бюджетів і формування основи для забезпечення належного місцевого самоврядування.

Видаткова частина місцевих бюджетів у період воєнного стану була переорієнтована на першочергові потреби населення та підтримку функціонування критичної інфраструктури. Бюджетні інструменти, зокрема програмно-цільовий метод, дозволили сфокусувати ресурси на таких напрямках, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, відновлення об'єктів комунальної власності.

Завдяки ефективному бюджетному плануванню та пріоритезації видатків громади змогли забезпечити безперервність надання базових послуг навіть у прикордонних і постраждалих регіонах України.

Фінансування через запозичення та банківські кредити стало інструментом гнучкого реагування на дефіцит коштів у місцевих бюджетах. В умовах воєнного стану, через розширення доступу до кредитних ресурсів, вдалося підтримувати стабільність системи місцевих фінансів. Значною мірою це досягнуто за рахунок потужної підтримки західних фінансових інститутів, а також функціональної стійкості національного банківського сектора. Таким чином, бюджетні інструменти забезпечення фінансової спроможності територіальних громад стали важливою частиною адаптаційної бюджетної політики щодо складних системних викликів в умовах воєнного стану. ■

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Лютий І., Затонацька Т., Коваленко В., Рибак С. Оцінка різних механізмів фінансування територіальних громад. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2024. № 5. С. 122–135. DOI: <https://doi.org/10.55643/fcapt.5.58.2024.4556>
2. Пітюлич М. М., Крупка А. Я., Мінкович В. Т., Чакій О. І. Детермінанти розвитку та їх вплив на фінансову стійкість територіальних громад. *Регіональна економіка*. 2023. № 1. С. 34–44. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-1-4>
3. Голинський Ю. О., Нурієва В. Р. Фінансова спроможність громад під час повномасштабної війни. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 55. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-41>
4. Сторонянська І. З., Беневська Л. Я. Нова регіональна політика України: інструментарій та напрями реагування в умовах сучасних викликів. *Регіональна економіка*. 2023. Вип. 1. С. 5–11. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-1-1>
5. Коляда Т. А., Альохіна О. С. Особливості забезпечення фінансової спроможності територіальних громад України у воєнний час. *Проблеми сучасних трансформацій*. 2024. № 13. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-13-08-03>
6. Цимбалюк І. О., Павліха Н. В., Корнелюк О. А. Місцеві бюджети як основа фінансової самостійності та конкурентоспроможності територій. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 55. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-107>
7. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk>
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки» від 13 серпня 2024 р. № 940. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2024-p#Text>
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
12. Ясенецький В. С. Детермінанти зміцнення фінансової спроможності територіальних громад у період післявоєнного відновлення України. *Бізнес Інформ*. 2025. № 1. С. 266–275. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2025-1-266-275>
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками» від 23 лютого 2011 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-p#Text>

REFERENCES

- Holynskiy, Yu. O., and Nuriieva, V. R. "Finansova spromozhnist hromad pid chas povnomasshtabnoi viiny" [Financial Capacity of Communities during a Full-Scale War]. *Ekonomika ta suspilstvo*, no. 55 (2023). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-41>
- Koliada, T. A., and Alokhiina, O. S. "Osoblyvosti zabezpechennia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad Ukrainy u voiennyi chas" [Features of Providing the Financial Capacity of the Territorial Communities of Ukraine during the War]. *Problemy suchasnykh transformatsii*, no. 13 (2024). DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-13-08-03>
- [Legal Act of Ukraine] (1997). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2010). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2010). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2011). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-p#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2024-p#Text>
- Liutyi, I. et al. "Otsinka riznykh mekhanizmv finansuvannia terytorialnykh hromad" [Assessment of Various Mechanisms for Financing Territorial Communities]. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, no. 5 (2024): 122-135. DOI: <https://doi.org/10.55643/fcaptp.5.58.2024.4556>
- Ministerstvo finansiv Ukrainy. <https://www.mof.gov.ua/uk>
- Pitiulych, M. M. et al. "Determinanty rozvytku ta yikh vplyv na finansovu stiikist terytorialnykh hromad" [Determinants of Development and their Impact on the Financial Resilience of Territorial Communities]. *Rehionalna ekonomika*, no. 1 (2023): 34-44. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-1-4>
- Storonianska, I. Z., and Benovska, L. Ya. "Nova rehionalna polityka Ukrainy: instrumentarii ta napriamy reahuvannia v umovakh suchasnykh vyklykiv" [New Regional Policy of Ukraine: Tools and Directions of Response in the Context of Modern Challenges]. *Rehionalna ekonomika*, no. 1 (2023): 5-11. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-1-1>
- Tsybaliuk, I. O., Pavlikha, N. V., and Korneliuk, O. A. "Mistsevi biudzhety yak osnova finansovoi samostiynosti ta konkurentospromozhnosti terytorii" [Local Budgets as the Basis for Financial Autonomy and Territorial Competitiveness]. *Ekonomika ta suspilstvo*, no. 55 (2023). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-107>
- Yasenetskyi, V. S. "Determinanty zmitsnennia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad u period pisliavoiennoho vidnovlennia Ukrainy" [Determinants of Strengthening the Financial Capacity of Territorial Communities During the Period of Post-War Recovery of Ukraine]. *Biznes Inform*, no. 1 (2025): 266-275. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2025-1-266-275>

Науковий керівник – Белінська Я. В., доктор економічних наук, професор, професор кафедри економічної політики, маркетингу та бізнес-аналітики, Державний податковий університет (м. Ірпінь, Київська обл.)