

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА

Н. О. Кондратенко

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

*(для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання
зі спеціальності D4 – Публічне управління та адміністрування, освітня
програма «Публічне управління розвитком громад та територій»)*

Харків
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова
2026

Кондратенко Н. О. Фінансове забезпечення розвитку територій : конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання зі спеціальності D4 – Публічне управління та адміністрування, освітня програма «Публічне управління розвитком громад та територій») / Н. О. Кондратенко ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2026. – 80 с.

Автор
д-р екон. наук, проф. Н. О. Кондратенко

Рецензент

М. В. Боровик, доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова)

Рекомендовано кафедрою менеджменту і публічного адміністрування, протокол № 1 від 20 серпня 2024 р.

© Н. О. Кондратенко, 2026
© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2026

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
ТЕМА 1 Суть і структура регіональних фінансів.....	6
1.1 Поняття регіональних фінансів та їх роль у фінансовій системі держави.....	6
1.2 Основні складові регіональних фінансів.....	7
1.3 Взаємозв'язок між центральними і місцевими фінансами.....	10
1.4 Проблеми формування ефективної регіональної фінансової політики..	12
ТЕМА 2 Доходи місцевих бюджетів: структура і джерела формування.....	14
2.1 Класифікація доходів місцевих бюджетів.....	14
2.2 Податкові та неподаткові надходження.....	16
2.3 Роль міжбюджетних трансфертів.....	18
2.4 Особливості наповнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації	20
ТЕМА 3 Витрати місцевих бюджетів і фінансування суспільних потреб.....	23
3.1 Структура видатків місцевих бюджетів.....	23
3.2 Пріоритетні напрями фінансування на місцевому рівні.....	25
3.3 Фінансування соціальної інфраструктури територій.....	27
3.4 Контроль і ефективність використання бюджетних коштів.....	30
ТЕМА 4 Децентралізація та її вплив на бюджетну політику.....	33
4.1 Суть та цілі бюджетної децентралізації.....	33
4.2 Передача повноважень і ресурсів місцевим органам влади.....	35
4.3 Ризики та виклики бюджетної децентралізації.....	38
4.4 Вплив децентралізації на розвиток територій.....	40
ТЕМА 5 Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі.....	44
5.1 Суть програмно-цільового методу.....	44
5.2 Розробка і реалізація місцевих цільових програм.....	46
5.3 Переваги та недоліки застосування програмно-цільового методу.....	49
ТЕМА 6 Міжбюджетні трансферти як інструмент розвитку територіальних громад.....	52
6.1 Види міжбюджетних трансфертів та принципи їх розподілу.....	52
6.2 Механізми горизонтального і вертикального вирівнювання.....	54
6.3 Роль державних субвенцій і дотацій.....	57
6.4 Вплив трансфертів на вирівнювання регіонального розвитку.....	59
ТЕМА 7 Роль інвестицій у розвитку територіальних громад.....	61
7.1 Інвестиційна привабливість територій: чинники формування.....	61
7.2 Види інвестицій та їх джерела.....	63
7.3 Публічно-приватне партнерство у фінансуванні регіональних проєктів.....	66
ТЕМА 8 Місцеві запозичення і муніципальні облігації	70
8.1 Суть місцевих запозичень. Процедура випуску муніципальних облігацій.....	70
8.2 Переваги та ризики залучення боргових ресурсів.....	72
8.3 Законодавче регулювання місцевого боргу в Україні.....	75
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	78

ВСТУП

В умовах реалізації реформи децентралізації в Україні та підвищення автономії місцевого самоврядування питання фінансового забезпечення розвитку територій набувають особливої ваги. Ефективне управління фінансовими ресурсами є ключовим чинником сталого розвитку громад, підвищення якості життя населення, забезпечення інвестиційної привабливості регіонів.

Метою вивчення дисципліни є формування теоретичних знань і практичних навичок щодо планування, аналізу та ефективного використання фінансових ресурсів у процесі забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад. Особлива увага приділяється інструментам фінансової децентралізації, бюджетної політики, міжбюджетних відносин та залучення додаткових фінансових ресурсів (грантів, інвестицій, державно-приватного партнерства) для розвитку територій.

Завдання дисципліни:

- ознайомити здобувачів з основами фінансового забезпечення розвитку територій у сучасних умовах;
- розкрити механізми формування, розподілу та використання фінансових ресурсів територіальних громад;
- сформулювати вміння аналізувати фінансові потоки та оцінювати ефективність бюджетної політики на місцевому рівні;
- навчити користуватися інструментами фінансової децентралізації;
- надати відомості щодо пошуку та залучення додаткових джерел фінансування розвитку територій;
- розвинути здатність застосовувати фінансові інструменти в управлінні розвитком громад.

Предмет дисципліни – фінансові відносини, механізми та інструменти, що забезпечують ефективне управління фінансовими ресурсами у процесі соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Об'єкт дисципліни – фінансова система територіальних громад, зокрема, джерела, форми, методи та інститути фінансування місцевого розвитку.

В результаті вивчення дисципліни здобувач повинен *знати*:

- принципи та підходи до фінансування соціально-економічного розвитку територій;
- структуру фінансової системи громад і регіонів;
- нормативно-правову базу фінансового забезпечення регіонального розвитку;

- джерела фінансування: бюджетні (державний, місцеві бюджети) та позабюджетні (інвестиції, гранти, державно-приватне партнерство тощо);
- інструменти фінансової децентралізації та міжбюджетних трансфертів;
- механізми стратегічного, програмно-цільового та середньострокового фінансового планування;

вміти:

- аналізувати фінансово-економічний потенціал територіальних громад;
- обґрунтовувати доцільність та ефективність залучення різних джерел фінансування;
- оцінювати ефективність бюджетної політики та місцевих програм розвитку;
- формувати пропозиції щодо вдосконалення системи фінансового забезпечення територій;
- розробляти рекомендації щодо застосування інструментів фінансового управління;
- розробляти проекти фінансування, зокрема, інвестиційних і грантових ініціатив;

набути навичок:

- користування фінансово-економічною інформацією для прийняття управлінських рішень;
- складання бюджетних запитів і аналізу програм соціально-економічного розвитку;
- розробки фінансових моделей та схем залучення ресурсів;
- підготовки аналітичних матеріалів і презентацій для обґрунтування фінансових пропозицій;
- комунікації з потенційними донорами, інвесторами та іншими партнерами з фінансування розвитку.

ТЕМА 1

СУТЬ І СТРУКТУРА РЕГІОНАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

1.1 Поняття регіональних фінансів та їх роль у фінансовій системі держави

Регіональні фінанси (місцеві фінанси, фінанси територіальних одиниць) є однією з фундаментальних ланок сучасної системи публічних фінансів. Вони утворюють міжрівневий міст між центральними фінансовими інститутами держави та фінансами окремих суб'єктів реалізації публічних послуг. У науковій літературі регіональні фінанси трактуються як система економічних відносин, механізмів і інститутів, що забезпечують мобілізацію, розподіл і використання фінансових ресурсів територіальних одиниць з метою задоволення місцевих потреб (освіта, охорона здоров'я, інфраструктура тощо).

Під **регіональними фінансами** розуміють сукупність фінансових відносин та інструментів у межах територіальних одиниць (областей, районів, громад) щодо формування доходів, їх розподілу, використання, а також організацію міжбюджетних зв'язків. Цей термін підкреслює, що фінанси не лише централізовані, а й мають територіальний аспект, у якому має значення локальна спроможність і специфіка.

Ключові **ознаки** регіональних фінансів:

- територіальна прив'язка – ресурси та витрати «належать» певним одиницям територіальної організації;
- комбінування доходів власного характеру з трансферти (регресивні чи вирівнювальні) з боку держави;
- самостійність у межах законодавчо встановлених рамок – регіональні органи влади мають права і обмеження на формування місцевих надходжень, бюджетів і позик;
- взаємозалежність із центральною фінансовою системою через нормативне регулювання, субвенції, трансферти та контрольно-розподільні механізми.

Регіональні фінанси виконують комплекс **функцій** у загальнодержавній системі, зокрема:

1. Функція фінансування місцевих функцій і послуг. Регіональні бюджети – це фінансова основа забезпечення соціальних послуг, місцевої інфраструктури, комунального господарства, транспортної мережі, благоустрою тощо. Без надійного фінансування на регіональному рівні неможливе своєчасне надання публічних послуг близько до громадян.

2. Перерозподільна функція. Через систему трансфертів (субвенцій, дотацій, субсидій) держава може коригувати міжрегіональні диспропорції. Цей механізм вирівнювання забезпечує наявність для слабших регіонів ресурсів для

мінімального рівня базових послуг. У теорії міжбюджетних відносин вирівнювання вважається критичною складовою справедливого фінансування.

3. Стимулювальна функція. Регіональні фінанси створюють механізми стимулювання місцевого економічного розвитку: автономія у використанні ресурсів, конкуренція за інвестиції, контроль над місцевими податками тощо. Децентралізація фінансів забезпечує зацікавленість місцевої влади у зростанні податкової бази.

4. Інформаційна функція. Через фінансові показники (доходи, витрати, дефіцити, борг) формується інформаційна база для аналізу фінансового потенціалу, фінансової спроможності територій, що важливо для планування розвитку, оцінки конкурентоспроможності регіонів.

5. Регуляторна функція. Центральна влада через законодавчі акти визначає рамки для місцевих фінансів: обмеження на дефіцити, межі запозичень, норми співфінансування тощо. Таким чином, регіональні фінанси виконують роль механізму реалізації державної фінансової політики на місцевому рівні.

Регіональні фінанси займають проміжне положення між державними фінансами (центральный бюджет, загальнодержавні податки) і фінансами конкретних індивідуальних суб'єктів (наприклад, підприємства чи домогосподарства). У класичних теоріях фіскального федералізму відзначається, що місцеві рівні влади за певних умов можуть краще реагувати на потреби громади, ніж централізована влада, що зазвичай має інформаційні та стимулювальні обмеження.

У випадку України перехід до більш децентралізованої моделі управління підкреслює необхідність сильних регіональних фінансів. Після початку реформи децентралізації місцеві бюджети отримали значно ширші повноваження, але також потребують відповідного фінансового забезпечення і науково-обґрунтованої політики трансфертів. Українські вчені вважають, що ефективність регіональних фінансів для сталого розвитку залежить від здатності територій акумулювати власні ресурси, адаптувати бюджетні механізми та зменшувати залежність від централізованих трансфертів.

1.2 Основні складові регіональних фінансів

У сучасних умовах розвитку публічних фінансів дедалі більшої ваги набуває ефективне функціонування регіональних фінансів як одного з ключових інструментів соціально-економічного розвитку територій. У системі фінансових відносин держави регіональні фінанси відіграють важливу роль у забезпеченні фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, реалізації програм регіонального розвитку, підтримці соціальної

інфраструктури та підвищенні якості життя населення. Регіональні фінанси формуються з низки взаємодоповнювальних елементів, або компонентів, які забезпечують їхню функціональність, стабільність та здатність задовольняти суспільні потреби на місцевому рівні. Серед основних складових – власні доходи територіальної одиниці, міжбюджетні трансферти, видатки (поточні й капітальні), місцеві запозичення, а також позабюджетні джерела фінансування. Розглянемо детальніше кожен з цих складових:

1. Власні доходи місцевих бюджетів. Основою фінансової самостійності регіонів є власні доходи, що формуються за рахунок місцевих податків, зборів та неподаткових надходжень. У контексті України до власних доходів місцевих бюджетів належать, зокрема, податок на майно, єдиний податок, акцизний податок з реалізації підакцизних товарів, а також адміністративні збори та плата за послуги, що надаються органами місцевого самоврядування.

Власні доходи надають можливість громадам самостійно планувати бюджетну політику, визначати пріоритети розвитку та забезпечувати фінансування ключових функцій. Відповідно до концепції фіскального федералізму (Musgrave, Oates) надання фінансової автономії місцевим органам влади сприяє ефективнішому розподілу ресурсів, оскільки місцеві управлінці краще обізнані з потребами своїх громад.

Проте потрібно визнати, що в багатьох територіальних громадах України податкова база недостатньо розвинена, що зумовлює значну залежність від зовнішніх джерел фінансування. Таким чином, розширення можливостей формування власних доходів має стати одним із ключових напрямів фінансової децентралізації.

2. Міжбюджетні трансферти. Другою ваговою складовою регіональних фінансів є міжбюджетні трансферти, що надходять з державного бюджету до місцевих бюджетів з метою забезпечення фінансової рівноваги, фінансування делегованих повноважень та реалізації загальнодержавних соціально-економічних програм. В Україні структура міжбюджетних трансфертів охоплює базову та реверсну дотації, субвенції на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист тощо.

Міжбюджетні трансферти виконують перерозподільну функцію та сприяють згладжуванню фінансових диспропорцій між регіонами. Однак надмірна залежність від трансфертів може спричиняти спотворення бюджетного планування та зниження стимулювання щодо нарощування власної дохідної бази. Отже, ключовим завданням державної бюджетної політики є формування обґрунтованих, прозорих та передбачуваних механізмів розподілу трансфертів.

3. Видатки місцевих бюджетів. Наступною важливою складовою регіональних фінансів є видатки, які здійснюються на фінансування функцій місцевого самоврядування. Видатки поділяються на *поточні*, пов'язані з утриманням бюджетних установ, оплатою праці, комунальних послуг тощо та *капітальні*, спрямовані на розвиток інфраструктури, будівництво, реконструкцію та модернізацію об'єктів комунальної власності.

Структура видатків має відображати стратегічні пріоритети громади й орієнтуватися на забезпечення базових потреб населення. У цьому контексті важливе значення має застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, що передбачає фінансування за результатами досягнення соціально значущих цілей.

4. Запозичення та місцевий борг. У складі регіональних фінансів важливу роль відіграють місцеві запозичення, що дозволяють органам місцевого самоврядування залучати додаткові фінансові ресурси для реалізації інвестиційних проєктів. Найбільш поширеними інструментами запозичень є кредити, муніципальні облігації та позики міжнародних фінансових організацій.

Механізми місцевого запозичення мають бути ретельно регламентовані державою з огляду на ризики боргового навантаження, особливо в громадах з нестабільною дохідною базою. Ефективне управління місцевим боргом передбачає наявність фінансової стратегії, прозорість запозичень та надійні джерела обслуговування боргу.

5. Позабюджетні джерела. До позабюджетних складових регіональних фінансів належать гранти, інвестиції, публічно-приватні партнерства (ППП), доходи від комунального майна, благодійна допомога тощо. Особливої актуальності ці джерела набувають в умовах обмежених бюджетних ресурсів. Розвиток механізмів PPP дозволяє громадам реалізовувати масштабні проєкти щодо модернізації інфраструктури, не збільшуючи бюджетне навантаження.

Ефективне залучення позабюджетних ресурсів потребує високого рівня інституційної спроможності місцевої влади, прозорих процедур управління майном та інвестиціями, а також довіри з боку інвесторів і донорських структур.

У державі з елементами децентралізації, таких як Україна, ці складові набувають конкретного значення, а саме:

- важливо забезпечувати законодавчу базу та адміністрування, щоб власні доходи були достатньо стимульовані;
- міжбюджетні трансферти повинні бути прозорими, з чіткими формулами та критеріями;

- видатки потрібно планувати стратегічно, з відокремленням поточних і капітальних потреб;
- розвивати можливості місцевого боргу, але з урахуванням ризиків і обмежень;
- залучати позабюджетні джерела як спосіб диверсифікації фінансування і зменшення залежності від державних трансферів;
- підвищувати фінансовий потенціал через економічний розвиток, підвищення податкової спроможності, розвиток інфраструктури.

Основні складові регіональних фінансів – це взаємопов’язані елементи фінансової системи, що формують підґрунтя для сталого розвитку територій. Формування збалансованої структури регіональних фінансів є ключовим завданням сучасного публічного управління, яке має ґрунтуватися на принципах ефективності, прозорості та стратегічного планування.

1.3 Взаємозв’язок між центральними і місцевими фінансами

Фінансова система держави є складною багаторівневою структурою, у межах якої центральні та місцеві фінанси взаємодіють задля забезпечення сталого економічного та соціального розвитку країни. Взаємозв’язок між цими ланками фінансової системи визначає ефективність реалізації державної політики, рівень фінансової самостійності територій, а також якість надання публічних послуг населенню.

Центральні фінанси охоплюють державний бюджет, державні цільові фонди, державний кредит і фінанси державних підприємств. Вони відображають економічні відносини, пов’язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих фінансових ресурсів держави. Основною функцією центральних фінансів є забезпечення макроекономічної стабільності, реалізація загальнодержавних програм розвитку, оборони, соціального захисту та регулювання міжрегіональних диспропорцій.

Місцеві фінанси, своєю чергою, охоплюють бюджети органів місцевого самоврядування, місцеві цільові фонди та фінанси комунальних підприємств. Їх основне призначення полягає у забезпеченні виконання власних і делегованих повноважень місцевих органів влади, фінансуванні соціальної інфраструктури, благоустрою, житлово-комунального господарства, освіти, культури тощо.

Центральні та місцеві фінанси перебувають у постійному взаємозв’язку, який виявляється через систему бюджетних відносин. Основним інструментом цих взаємин є *бюджетна система*, що функціонує на принципах єдності, самостійності, збалансованості та субсидіарності. Єдність означає узгодження бюджетної політики на всіх рівнях влади, а самостійність передбачає право місцевих органів влади формувати та використовувати власні бюджети в межах законодавства.

Однією з ключових форм взаємозв’язку є *бюджетне регулювання* – процес перерозподілу фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами. Воно здійснюється через систему міжбюджетних трансфертів:

дотацій, субвенцій і реверсних дотацій. Дотації вирівнювання спрямовані на забезпечення фінансової спроможності територіальних громад із нижчим рівнем доходів, тоді як субвенції мають цільовий характер і надаються для реалізації конкретних державних програм або проєктів на місцевому рівні.

Крім того, важливою ланкою взаємозв'язку є **податкове регулювання**. Визначення частки загальнодержавних податків, які зараховуються до місцевих бюджетів (наприклад, податку на доходи фізичних осіб або акцизного податку), безпосередньо впливає на фінансову самостійність місцевого самоврядування. Збалансованість між централізованими та децентралізованими доходами є запорукою стабільності бюджетної системи в цілому.

Попри реформу децентралізації, що триває в Україні з 2014 року, взаємодія між центральним і місцевим рівнями фінансів досі супроводжується низкою проблем. Серед них – нерівномірність фінансової спроможності територіальних громад, залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету, а також недостатня гнучкість у використанні цільових коштів. Зазвичай місцеві органи влади мають обмежені можливості для реалізації власних інвестиційних програм через нестачу стабільних джерел доходів.

Ще однією проблемою є надмірна централізація податкових надходжень. Значна частина ресурсів концентрується на державному рівні, що зменшує фінансову автономію місцевого самоврядування. Унаслідок цього зростає ризик неефективного використання коштів через бюрократичні затримки або відсутність гнучкості у прийнятті рішень.

Для підвищення ефективності взаємодії між центральними та місцевими фінансами необхідно забезпечити подальше **зміцнення фінансової децентралізації**, удосконалити механізми розподілу податкових надходжень та запровадити більш прозорі критерії надання міжбюджетних трансфертів. Важливо також розширювати можливості місцевих органів влади щодо залучення позабюджетних ресурсів – муніципальних позик, державно-приватного партнерства, грантів міжнародних організацій.

Підвищення фінансової грамотності місцевих управлінців, розроблення стратегій сталого фінансування територіальних громад та впровадження цифрових інструментів моніторингу бюджетних потоків сприятимуть більшій прозорості та підзвітності у взаємодії між рівнями влади.

Взаємозв'язок між центральними і місцевими фінансами є фундаментальною умовою ефективного функціонування фінансової системи держави. Гармонійне поєднання централізації та децентралізації фінансових ресурсів дозволяє одночасно забезпечити реалізацію загальнодержавних інтересів і розвиток територій. Оптимальна модель взаємодії повинна ґрунтуватися на принципах субсидіарності, справедливого розподілу ресурсів, прозорості та фінансової відповідальності. Лише за таких умов місцеве самоврядування зможе стати дієвим чинником сталого розвитку та підвищення добробуту населення.

1.4 Проблеми формування ефективної регіональної фінансової політики

Регіональна фінансова політика – це система цілеспрямованих дій органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на формування і використання фінансових ресурсів для досягнення економічної стабільності й соціального розвитку регіонів. Основними її завданнями є зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, забезпечення ефективного міжбюджетного розподілу, стимулювання інвестиційної активності, підтримка малих і середніх підприємств, а також вирівнювання соціально-економічних умов між регіонами.

Регіональна фінансова політика є важливим інструментом забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку територій, підвищення конкурентоздатності регіонів і зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування. Вона визначає напрями, принципи та механізми формування і використання фінансових ресурсів у межах регіону з метою забезпечення стійкого розвитку територіальних громад. Однак в умовах трансформації економіки України, децентралізації управління та зростання міжрегіональних диспропорцій постає низка проблем, що ускладнюють формування ефективної регіональної фінансової політики.

Основні проблеми формування регіональної фінансової політики такі:

1. **Нерівномірність фінансово-економічного потенціалу регіонів.** В Україні спостерігається значна диференціація за рівнем доходів місцевих бюджетів, обсягом інвестицій та показниками соціально-економічного розвитку. Це зумовлює нерівність можливостей регіонів щодо реалізації власних програм розвитку, що, своєю чергою, посилює диспропорції між центром і периферією.

2. **Недостатня податкова самостійність територіальних громад.** Хоча реформа децентралізації передбачає передачу частини податкових надходжень на місцевий рівень, структура доходів місцевих бюджетів залишається надто залежною від міжбюджетних трансфертів. Така ситуація обмежує можливості регіонів щодо самостійного планування витрат і створення стимулів для розвитку місцевої економіки.

3. **Неефективність механізмів міжбюджетного вирівнювання.** Система дотацій і субвенцій зазвичай не забезпечує належного балансування інтересів між державою та регіонами. Надмірна централізація рішень щодо розподілу фінансових ресурсів призводить до зниження мотивації місцевих органів влади у підвищенні власних доходів і раціональному використанні коштів.

4. **Недостатня прозорість і слабкий контроль за використанням бюджетних ресурсів.** Фінансування регіональних програм здебільшого відбувається без належного економічного обґрунтування, що знижує результативність витрат і призводить до неефективного використання коштів. Проблеми управління фінансовими потоками поглиблюються через недостатній рівень кваліфікації фінансових менеджерів на місцях.

5. Нестабільність нормативно-правового забезпечення. Часті зміни бюджетного та податкового законодавства створюють непередбачуваність фінансових умов для регіонів. Це ускладнює стратегічне планування, обмежує інвестиційну активність і знижує довіру з боку бізнесу та громадськості.

Для подолання зазначених проблем необхідно забезпечити подальше зміцнення *фінансової автономії регіонів* шляхом розширення їхніх власних дохідних джерел. Доцільним є вдосконалення податкового законодавства у напрямі збільшення частки податків, що залишаються на місцях, зокрема податку на доходи фізичних осіб, плати за землю та податку на нерухомість.

Потребує розвитку система *стимулюючого міжбюджетного вирівнювання*, яка б не лише забезпечувала фінансову збалансованість, а й заохочувала регіони до підвищення ефективності управління ресурсами. Варто впроваджувати формульний підхід до розподілу трансфертів на основі об'єктивних показників розвитку, таких як чисельність населення, рівень доходів і індекс соціально-економічної спроможності.

Не менш важливим є *посилення фінансового контролю і прозорості бюджетного процесу*. Запровадження системи електронного моніторингу фінансів, публічних звітів і незалежного аудиту сприятиме підвищенню довіри до органів влади. Крім того, необхідно розвивати кадровий потенціал місцевих фінансових органів, удосконалюючи систему підготовки та підвищення кваліфікації фахівців.

Проблеми формування ефективної регіональної фінансової політики є комплексними та потребують системного підходу. Їх вирішення можливе лише за умови поєднання державного регулювання з фінансовою самостійністю регіонів. Оптимальна регіональна фінансова політика має базуватися на справедливому розподілі ресурсів, стабільності нормативно-правової бази, прозорості бюджетних процесів і орієнтації на довгострокові результати. Реалізація цих принципів сприятиме зміцненню фінансової спроможності територій і забезпечить сталий розвиток регіонів України.

ТЕМА 2

ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: СТРУКТУРА І ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ

2.1 Класифікація доходів місцевих бюджетів

Ефективне функціонування місцевих бюджетів є ключовою передумовою стабільного соціально-економічного розвитку територіальних громад. Саме дохідна частина бюджету визначає фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, їхню здатність виконувати власні та делеговані повноваження, а також реалізовувати програми соціально-економічного розвитку. Класифікація доходів місцевих бюджетів дає змогу систематизувати джерела надходжень, підвищити ефективність бюджетного планування і забезпечити прозорість у використанні фінансових ресурсів.

Доходи місцевих бюджетів – це сукупність фінансових надходжень, які формуються у розпорядженні органів місцевого самоврядування для виконання функцій, визначених законодавством. Вони відображають економічні відносини між державою, місцевими органами влади, підприємствами та населенням з приводу мобілізації частини створеного в суспільстві продукту до місцевих бюджетів.

Формування доходів місцевих бюджетів ґрунтується на принципах самостійності, справедливості, стабільності та прозорості. З одного боку, держава забезпечує єдність бюджетної системи, а з іншого – гарантує фінансову незалежність місцевих бюджетів, що дозволяє громадам ефективно здійснювати місцеву політику.

Згідно з Бюджетним кодексом України, доходи місцевих бюджетів поділяються на **власні доходи** та **закріплені (регулюючі) доходи**, а також на **трансферти з державного бюджету**. Відповідна класифікація має кілька рівнів деталізації, що дозволяє здійснювати аналітичний облік та контроль за надходженнями.

Власні доходи є основою фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. До них належать **податкові** та **неподаткові надходження**, які визначаються місцевими органами у межах своїх повноважень.

Податкові власні доходи включають місцеві податки і збори, встановлені рішеннями місцевих рад. Відповідно до Податкового кодексу України, до них належать:

- податок на майно (зокрема, на нерухомість, землю, транспортні засоби);
- єдиний податок, що сплачується суб'єктами малого підприємництва;
- туристичний збір;
- збір за місця для паркування транспортних засобів.

Ці надходження формують фінансову основу діяльності територіальних громад, а також забезпечують виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Неподаткові власні доходи охоплюють доходи від використання майна комунальної власності (орендна плата, дивіденди комунальних підприємств), адміністративні збори та платежі, штрафи, санкції, а також інші надходження, не пов'язані з оподаткуванням. Вони мають допоміжний характер, але суттєво впливають на збалансованість місцевих бюджетів.

Закріплені (регулюючі) доходи – це загальнодержавні податки та збори, частина яких зараховується до місцевих бюджетів у встановлених пропорціях. Їх перелік і нормативи відрахувань визначаються державою. Основними серед них є:

- податок на доходи фізичних осіб (у певній частці, що надходить до бюджетів громад та областей);
- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- акцизний податок з реалізації окремих видів продукції;
- плата за надання адміністративних послуг.

Ці доходи сприяють збалансуванню місцевих бюджетів, але водночас зберігають залежність громад від державної податкової політики.

Міжбюджетні трансферти є формою фінансової підтримки територіальних громад з боку держави. Вони забезпечують вирівнювання фінансової спроможності регіонів і сприяють реалізації загальнодержавних програм. Основні види трансфертів:

- **дотації вирівнювання** – надаються громадам із низьким рівнем доходів для забезпечення мінімальних стандартів послуг;
- **субвенції** – цільові кошти для реалізації окремих програм (освітньої, медичної, соціальної тощо);
- **реверсні дотації** – кошти, що перераховуються до державного бюджету громадами з високим рівнем доходів для підтримки менш забезпечених територій.

Хоча трансферти відіграють важливу роль у фінансовій стабілізації, їх надмірна частка у доходах місцевих бюджетів знижує рівень фінансової автономії.

Сучасна система класифікації доходів місцевих бюджетів має низку недоліків. По-перше, спостерігається нерівномірність розподілу дохідних джерел між громадами, що зумовлює фінансові диспропорції. По-друге, часті зміни податкового та бюджетного законодавства ускладнюють прогнозування доходів. По-третє, обмеженість власних джерел фінансування стримує розвиток місцевих ініціатив.

2.2 Податкові та неподаткові надходження

Формування дохідної частини бюджетів усіх рівнів є основою стабільного функціонування фінансової системи держави. Головними складовими бюджетних доходів є податкові та неподаткові надходження, які забезпечують фінансування державних і місцевих програм, підтримку соціальної сфери, розвиток інфраструктури та реалізацію економічної політики. Їх раціональна структура і ефективне адміністрування мають вирішальне значення для фінансової стійкості держави та її регіонів.

Збалансоване співвідношення між податковими і неподатковими надходженнями створює передумови для диверсифікації фінансових ресурсів і зниження ризиків бюджетного дефіциту.

Податкові надходження – це обов’язкові, безповоротні платежі, що сплачуються юридичними і фізичними особами до бюджету в порядку, встановленому законодавством. Вони становлять основну частину доходів бюджетів і є головним інструментом перерозподілу національного доходу.

Податкові надходження класифікуються за рівнями бюджетної системи – державними, регіональними та місцевими. Відповідно до Податкового кодексу України їх можна поділити на *прямі* і *непрямі податки*.

Прямі податки встановлюються безпосередньо щодо доходів або майна платників. До них належать:

- *податок на прибуток підприємств*, який забезпечує значну частину надходжень до державного бюджету;
- *податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)* – головне джерело доходів місцевих бюджетів;
- *податок на майно*, включно з платою за землю, транспортним податком та податком на нерухомість.

Прямі податки виконують не лише фіскальну, а й регулюючу функцію, впливаючи на рівень ділової активності та розподіл доходів у суспільстві.

Непрямі податки стягуються через ціни товарів і послуг, що робить їх менш відчутними для платників, але надзвичайно ефективними для бюджету. До них належать:

- *податок на додану вартість (ПДВ)* – основне джерело доходів державного бюджету;
- *акцизний податок* на окремі види товарів (паливо, алкоголь, тютюн тощо);
- *мито* на імпорт і експорт товарів.

Непрямі податки є стабільними та прогнозованими джерелами доходів, однак їх надмірне використання може призвести до зростання цін і зниження купівельної спроможності населення.

Податки виконують три основні **функції**:

- **фіскальну** – наповнення бюджету фінансовими ресурсами;
- **регулюючу** – вплив на економічні процеси через податкові пільги, ставки та санкції;
- **соціальну** – забезпечення справедливого перерозподілу доходів між різними верствами населення.

Ефективність податкових надходжень залежить від стабільності законодавства, прозорості адміністрування, рівня податкової культури та довіри платників до держави.

Неподаткові надходження мають добровільний або умовно обов’язковий характер. Вони формуються в результаті надання державою чи органами місцевого самоврядування певних послуг, використання державного майна, застосування санкцій чи отримання доходів від державних підприємств. Ці надходження є додатковим джерелом фінансування, що підсилює бюджетну стабільність і зменшує залежність від податкових джерел.

Неподаткові надходження відіграють допоміжну, але важливу роль у фінансовій системі, особливо в умовах економічних коливань або обмеженості податкових ресурсів. Відповідно до Бюджетного кодексу України до них належать такі основні **групи**:

1. ***Доходи від власності та підприємницької діяльності держави і місцевого самоврядування*** – дивіденди, орендна плата за державне або комунальне майно, прибуток державних підприємств.

2. ***Адміністративні збори та платежі*** – плата за видачу ліцензій, сертифікатів, дозвільних документів, реєстраційні збори.

3. ***Надходження від штрафів і санкцій*** – фінансові стягнення за порушення податкового, митного, екологічного чи адміністративного законодавства.

4. ***Інші неподаткові доходи***, зокрема добровільні внески, благодійні пожертви, гранти міжнародних організацій тощо.

Неподаткові надходження мають меншу частку в структурі бюджету, проте вони підвищують його гнучкість і дозволяють оперативно реагувати на фінансові виклики.

Серед основних проблем сучасної системи податкових і неподаткових надходжень в Україні можна виокремити такі:

- високий рівень тінізації економіки, що знижує податкову базу;
- нестабільність податкового законодавства, яка ускладнює прогнозування доходів;
- неефективне адміністрування податків і зборів, зокрема складність процедур та бюрократичні бар’єри;

– низька частка неподаткових доходів, що обмежує диверсифікацію фінансових джерел.

Для підвищення ефективності надходжень необхідно вдосконалювати податкову систему, спрощувати адміністрування, підвищувати податкову дисципліну, а також розвивати інструменти залучення неподаткових ресурсів – концесій, державно-приватного партнерства, муніципальних інвестицій.

2.3 Роль міжбюджетних трансфертів

Міжбюджетні трансферти є одним із ключових інструментів реалізації бюджетної політики держави, спрямованим на забезпечення фінансової збалансованості територіальних бюджетів, підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів та створення умов для надання громадянам якісних публічних послуг. У системі міжбюджетних відносин України вони відіграють роль механізму перерозподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами, що дозволяє компенсувати різницю у податковому потенціалі територій і забезпечити фінансову спроможність місцевого самоврядування.

Під **міжбюджетними трансфертами** розуміють безповоротні та безоплатні кошти, що передаються з одного бюджету до іншого для виконання спільних або делегованих повноважень, вирівнювання фінансової спроможності територіальних громад і стимулювання їх розвитку.

Економічна роль міжбюджетних трансфертів полягає у трьох основних аспектах:

1. **Функція фінансового вирівнювання** – компенсують дисбаланси між регіонами за рівнем доходів і витрат, забезпечуючи базовий рівень фінансової автономії кожної громади.

2. **Функція соціальної справедливості** – через трансферти держава гарантує рівний доступ населення різних територій до основних соціальних послуг (освіти, охорони здоров'я, соціального захисту).

3. **Функція стимулювання розвитку** – надання цільових трансфертів на інвестиційні та інфраструктурні проєкти активізує економічну діяльність на місцевому рівні.

Таким чином, міжбюджетні трансферти є одночасно інструментом стабілізації та розвитку, сприяючи зменшенню регіональних диспропорцій і підвищенню ефективності використання публічних фінансів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансфери поділяються на декілька основних видів, кожен із яких виконує специфічну функцію у фінансовій системі:

1. **Базова дотація** – надається територіальним громадам, які мають недостатній рівень податкових надходжень, з метою забезпечення мінімального рівня фінансової спроможності. Це основний інструмент вертикального вирівнювання.

2. **Реверсна дотація** – кошти, що вилучаються до державного бюджету з фінансово спроможних територій для перерозподілу на користь слабших громад. Такий підхід реалізує принцип солідарності у бюджетній системі.

3. **Субвенції** – цільові кошти, що спрямовуються на фінансування конкретних програм або заходів (освітня, медична, інфраструктурна, субвенція на соціально-економічний розвиток тощо). Їх використання жорстко контролюється державою.

4. **Додаткові дотації** – виділяються для покриття окремих видатків, не врахованих у базовій дотації, або для компенсації втрат місцевих бюджетів унаслідок змін законодавства.

Ця система забезпечує гнучкість фінансових потоків між рівнями влади та дозволяє узгоджувати загальнодержавні та місцеві пріоритети розвитку.

У структурі доходів місцевих бюджетів міжбюджетні трансфери займають значну частку, особливо в бюджетах малих територіальних громад. Їх питома вага може коливатися від 30 % до 70 % загального обсягу надходжень залежно від економічного потенціалу регіону.

Роль трансфертів у формуванні місцевих фінансів виявляється у таких **напрямах**:

- гарантування мінімального рівня бюджетної забезпеченості для виконання делегованих повноважень (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист);

- фінансування стратегічних проєктів розвитку – реконструкція доріг, будівництво соціальної інфраструктури, модернізація комунальних підприємств;

- підвищення фінансової стійкості громад – через стабільні надходження, які забезпечують прогнозованість бюджетного планування;

- підтримка територій у кризових ситуаціях – виділення цільових субвенцій на ліквідацію наслідків надзвичайних подій або для відновлення після воєнних дій.

Завдяки цьому міжбюджетні трансфери виступають не лише інструментом підтримки, але й важелем економічної стабілізації регіонів.

Попри позитивну роль трансфертів їхня надмірна частка у доходах окремих місцевих бюджетів може створювати фінансову залежність від державного бюджету. Це знижує мотивацію органів місцевого самоврядування до нарощування власних доходів і впровадження інноваційних фінансових інструментів.

Іншою проблемою є нерівномірність розподілу коштів між громадами, що іноді зумовлюється політичними факторами або недосконалістю формульного підходу. Крім того, існує ризик нецільового використання субвенцій, що потребує підвищення прозорості та контролю за їх витрачанням.

Для подолання цих викликів необхідне вдосконалення системи міжбюджетних відносин на основі принципів фінансової самостійності, прозорості, підзвітності та результативності.

Підвищення ефективності функціонування системи трансфертів можливе за рахунок:

- запровадження нових формульних підходів, які враховують не лише кількість населення, а й рівень соціально-економічного розвитку території;
- посилення фінансової автономії місцевих бюджетів шляхом розширення бази місцевого оподаткування;
- удосконалення контролю за ефективністю використання субвенцій через запровадження програмно-цільового методу бюджетування;
- розвитку цифрової звітності для моніторингу руху міжбюджетних коштів у реальному часі.

Такі кроки сприятимуть зміцненню фінансової самостійності громад і підвищенню результативності державної політики регіонального розвитку.

2.4 Особливості наповнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації

Процес децентралізації, який активно реалізується в Україні з 2014 року, став однією з наймасштабніших реформ державного управління за роки незалежності. Його ключовою метою є передача значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності від центральних органів влади до місцевого самоврядування. Одним із найважливіших аспектів цієї реформи є зміцнення фінансової основи територіальних громад, що безпосередньо впливає на ефективність їх діяльності. У цьому контексті особливого значення набувають питання наповнення місцевих бюджетів, їх структури, джерел доходів та механізмів формування в умовах фінансової децентралізації.

Фінансова децентралізація передбачає розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування, тобто можливість самостійно формувати і використовувати власні бюджетні ресурси. Такий підхід сприяє

підвищенню ефективності управління фінансами, забезпечує прозорість бюджетного процесу та підсилює відповідальність органів влади перед громадою.

В Україні фінансова децентралізація реалізується через внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, які визначили нові принципи міжбюджетних відносин, механізми розподілу податкових надходжень і запровадили прямі міжбюджетні відносини між державою та об'єднаними територіальними громадами (ОТГ). Унаслідок цього відбулося **зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів**, що надало громадам можливість ефективніше планувати видатки й реалізовувати місцеві програми розвитку.

У результаті реформи було переглянуто структуру доходів місцевих бюджетів. Основними джерелами їх наповнення стали:

1. *Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)* – головне джерело доходів громад. Частина цього податку (залежно від рівня бюджету) зараховується безпосередньо до місцевих бюджетів, що створює стимул для розвитку місцевого бізнесу та ринку праці.

2. *Єдиний податок*, який сплачують суб'єкти малого підприємництва. Він став важливим інструментом підтримки економічної активності на місцях і формування сталих доходів громад.

3. *Податок на майно* (зокрема, на нерухомість, землю, транспортні засоби). Це джерело надає можливість громадам безпосередньо впливати на обсяг надходжень через встановлення ставок і пільг.

4. *Акцизний податок із роздрібного продажу підакцизних товарів* – ще один важливий компонент місцевих доходів, хоча протягом останніх років його частка поступово скорочується через зміни у законодавстві.

5. *Неподаткові надходження*, зокрема плата за адміністративні послуги, оренда комунального майна, дивіденди комунальних підприємств тощо. Ці джерела формують додаткові ресурси для місцевих бюджетів і стимулюють ефективне управління комунальною власністю.

6. *Міжбюджетні трансферти* (дотації, субвенції, реверсні дотації), які забезпечують фінансове вирівнювання між громадами з різним рівнем доходів. Хоча частка трансфертів у структурі доходів зменшується, вони залишаються важливим механізмом підтримки менш забезпечених територій.

Однією з ключових особливостей є **зростання фінансової самостійності громад**. Після об'єднання територіальні громади отримали можливість прямо взаємодіяти з державним бюджетом і право самостійно розподіляти отримані ресурси. Це дало змогу розширити інвестиційну активність, поліпшити фінансування освіти, охорони здоров'я, інфраструктури та житлово-комунального господарства.

Другою особливістю є **зміна структури доходів**: збільшилася частка власних і закріплених доходів, тоді як частка державних трансфертів поступово знижується. Це свідчить про посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів.

Крім того, процес децентралізації стимулює **підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування** за ефективне управління ресурсами. З'явилися нові можливості для запровадження стратегічного бюджетного планування, удосконалення системи моніторингу фінансів і підвищення прозорості.

Однак залишаються проблемні аспекти, зокрема нерівномірність фінансової спроможності громад, залежність окремих територій від державних трансфертів, недостатня диверсифікація місцевих доходів і слабка податкова база у сільських громадах.

Для зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування необхідно:

- удосконалити податкове законодавство в частині розширення власних доходних джерел громад;
- стимулювати розвиток місцевого бізнесу як основного платника податків;
- розвивати партнерство між громадами для реалізації спільних проєктів;
- запроваджувати сучасні цифрові інструменти управління бюджетними надходженнями;
- забезпечити стабільність нормативної бази та передбачуваність фінансової політики;
- розширювати практику залучення позабюджетних ресурсів – грантів, кредитів, муніципальних облігацій.

Фінансова децентралізація докорінно змінила підходи до формування місцевих бюджетів в Україні. Сьогодні громади отримали більше можливостей для самостійного розвитку, а структура їхніх доходів стала більш стійкою та збалансованою. Водночас ефективність наповнення місцевих бюджетів залежить від здатності органів влади раціонально управляти ресурсами, забезпечувати прозорість бюджетного процесу та розвивати місцеву економіку. Поступове вдосконалення фінансової децентралізації сприятиме підвищенню фінансової незалежності громад, розвитку територій і зміцненню держави в цілому.

ТЕМА 3

ВИТРАТИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ І ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ

3.1 Структура видатків місцевих бюджетів

Місцеві бюджети є ключовим фінансовим інструментом реалізації соціально-економічної політики на рівні територіальних громад. Вони забезпечують фінансування потреб населення, розвиток інфраструктури, підтримку освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства та інших сфер місцевого значення. Структура видатків місцевих бюджетів відображає пріоритети розвитку територій, ефективність фінансового управління і ступінь забезпечення соціальних стандартів. Її аналіз дозволяє оцінити якість виконання функцій місцевого самоврядування та збалансованість бюджетної політики держави.

Видатки місцевих бюджетів – це грошові кошти, спрямовані органами місцевого самоврядування на виконання власних і делегованих повноважень, визначених Конституцією та законами України. Вони є важливою формою реалізації державної політики на регіональному рівні, адже забезпечують надання публічних послуг, підтримують соціально вразливі верстви населення і стимулюють економічний розвиток територій.

Основні **принципи** організації видатків місцевих бюджетів:

- цільовий характер використання коштів, тобто спрямування ресурсів на конкретні завдання та програми;
- ефективність і результативність, що передбачає досягнення максимального соціально-економічного ефекту при мінімальних витратах;
- збалансованість, яка означає узгодження обсягів видатків із реальними фінансовими можливостями місцевих бюджетів;
- прозорість і підзвітність, що гарантують контроль за витрачанням коштів громади.

Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки місцевих бюджетів **класифікуються** за кількома ознаками: ***функціональною, економічною, відомчою та програмною.*** Така класифікація дозволяє здійснювати контроль за напрямками використання коштів і підвищує прозорість бюджетного процесу.

Функціональна структура видатків відображає розподіл коштів за напрямками діяльності органів влади та сфер суспільного життя. Основними напрямками є:

- *освіта* – фінансування закладів дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної та позашкільної освіти;

- *охорона здоров'я* – утримання лікарень, амбулаторій, центрів первинної медичної допомоги;
- *соціальний захист і соціальне забезпечення* – виплата допомог, субсидій, підтримка малозабезпечених верств населення;
- *житлово-комунальне господарство* – благоустрій територій, водопостачання, водовідведення, освітлення, вивезення сміття;
- *культура і мистецтво* – утримання бібліотек, музеїв, клубів, театрів;
- *фізична культура і спорт, транспорт і дороги, органи управління, екологія тощо.*

Зазвичай найбільшу частку у структурі видатків місцевих бюджетів займають освіта та соціальний захист, адже саме ці сфери безпосередньо впливають на якість життя населення.

Економічна структура видатків визначає їхню економічну суть і поділяє витрати так:

- *поточні видатки*, спрямовані на забезпечення поточної діяльності установ (заробітна плата, комунальні послуги, придбання матеріалів);
- *капітальні видатки*, що фінансують інвестиційні проекти, реконструкцію, будівництво, придбання основних засобів.

Поточні видатки переважають у структурі місцевих бюджетів, однак збільшення частки капітальних видатків є свідченням інвестиційної активності громади.

Програмно-цільовий метод використовується для планування і виконання бюджетів за конкретними програмами. Він передбачає визначення цілей, завдань і показників результативності, що дозволяє оцінити ефективність витрат, наприклад: «Програма розвитку освіти громади», «Програма благоустрою територій», «Програма енергоефективності» тощо.

Після запровадження фінансової децентралізації структура видатків місцевих бюджетів зазнала суттєвих змін. Основними тенденціями є:

- підвищення ролі місцевих органів влади у фінансуванні соціальної сфери. Громади отримали більші повноваження у розподілі коштів на освіту, медицину, культуру та спорт;
- зростання частки капітальних видатків, що свідчить про активізацію інвестиційної діяльності, модернізацію інфраструктури і поліпшення благоустрою територій;
- перехід до програмно-цільового підходу, який підвищує результативність бюджетного планування;
- зміщення акценту з централізованого фінансування на місцеві ініціативи, що відповідає принципам субсидіарності та ефективного управління.

Водночас зберігаються проблеми, серед яких нерівномірність фінансових можливостей територій, залежність від міжбюджетних трансфертів, висока частка поточних витрат на оплату праці та недостатнє фінансування інноваційних і екологічних програм.

Для підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів доцільно:

- запроваджувати довгострокове бюджетне планування з орієнтацією на стратегічні пріоритети громади;
- оптимізувати мережу бюджетних установ і підвищувати ефективність їх діяльності;
- стимулювати збільшення частки капітальних видатків, спрямованих на розвиток інфраструктури;
- впроваджувати електронні системи контролю за витрачанням коштів і публічне звітування;
- забезпечувати пропорційність розподілу коштів між соціальною та економічною сферами.

Структура видатків місцевих бюджетів є відображенням соціально-економічних пріоритетів територіальних громад та рівня ефективності місцевого управління. Раціональний розподіл коштів між поточними і капітальними потребами, а також орієнтація на програмно-цільовий підхід сприяють підвищенню результативності бюджетної політики. Удосконалення структури видатків є необхідною умовою зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів, забезпечення належного рівня публічних послуг і сталого розвитку територій.

3.2 Пріоритетні напрями фінансування на місцевому рівні

Фінансова політика органів місцевого самоврядування визначає не лише ефективність використання бюджетних ресурсів, а й рівень соціально-економічного розвитку територій. В умовах децентралізації особливого значення набуває визначення **пріоритетних напрямів фінансування**, які спрямовуються на реалізацію місцевих програм, розвиток інфраструктури, підвищення якості життя населення та забезпечення сталого розвитку громад. Від того, наскільки раціонально визначено пріоритети фінансування, залежить здатність місцевих органів влади задовольняти потреби громади та створювати умови для економічного зростання.

Пріоритетні напрями фінансування – це такі напрями використання бюджетних коштів, які мають першочергове значення для забезпечення життєдіяльності територіальної громади та реалізації її стратегічних цілей. Визначення пріоритетів є результатом стратегічного планування і має

ґрунтуватися на аналізі соціально-економічного стану території, потребах населення, а також потенціалу розвитку місцевої економіки.

Принципи визначення пріоритетів фінансування на місцевому рівні включають:

- *соціальну зорієнтованість*, тобто спрямованість на підвищення добробуту населення;
- *економічну доцільність*, що передбачає фінансування заходів із високим економічним ефектом;
- *сталість розвитку*, орієнтацію на довгострокові результати;
- *прозорість та підзвітність*, які забезпечують ефективне управління бюджетними ресурсами;
- *партисипативність*, тобто участь громадян у визначенні пріоритетів фінансування.

Відповідно до сучасної практики бюджетного планування в Україні можна виокремити кілька **ключових напрямів**, що мають пріоритетне значення для місцевих бюджетів.

Основні напрями фінансування на місцевому рівні:

1. Освіта. Освіта традиційно посідає провідне місце у структурі місцевих видатків. Фінансування охоплює утримання закладів дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної та позашкільної освіти, оплату праці педагогів, модернізацію матеріально-технічної бази, цифровізацію освітнього процесу. У межах фінансової децентралізації громади набули більшої автономії в управлінні освітніми закладами, що дозволяє ефективніше враховувати місцеві потреби.

2. Охорона здоров'я. Реформа системи охорони здоров'я зумовила передачу значної частини фінансування первинної ланки медицини на місцевий рівень. Пріоритетами є забезпечення належного функціонування амбулаторій, центрів первинної медичної допомоги, фінансування програм профілактики захворювань, охорони материнства та дитинства. Важливим напрямом є модернізація медичних закладів і забезпечення їх сучасним обладнанням.

3. Соціальний захист та соціальне забезпечення. Одним із головних завдань місцевих бюджетів є підтримка соціально вразливих верств населення. Фінансування спрямовується на виплату допомог, надання пільг, забезпечення житлом окремих категорій громадян, утримання центрів соціальних послуг. У сучасних умовах важливим є розвиток адресних програм підтримки внутрішньо переміщених осіб, осіб з інвалідністю та малозабезпечених сімей.

4. Розвиток інфраструктури та житлово-комунального господарства. Суттєву частку місцевих бюджетів становлять видатки на утримання та розвиток інфраструктури. Це фінансування дорожнього

господарства, благоустрою населених пунктів, модернізації систем водопостачання, теплопостачання, утилізації відходів. Пріоритет надається енергоефективним і екологічним проектам, які сприяють зменшенню навантаження на довкілля та скороченню витрат бюджетів у майбутньому.

5. Економічний розвиток і підтримка підприємництва. Місцеві органи влади дедалі активніше реалізують програми стимулювання підприємницької діяльності. Це може бути фінансування бізнес-інкубаторів, індустріальних парків, програм підтримки малого та середнього бізнесу, грантових ініціатив. Такі інвестиції сприяють розширенню податкової бази, створенню робочих місць і підвищенню доходів місцевих бюджетів у довгостроковій перспективі.

6. Культура, спорт і туризм. Фінансування у сфері культури спрямовується на збереження культурної спадщини, підтримку бібліотек, музеїв, клубів і творчих колективів. Важливою складовою є розвиток спортивної інфраструктури та популяризація здорового способу життя. Протягом останніх років громади також приділяють більше уваги розвитку туристичного потенціалу як джерела додаткових доходів.

7. Екологічна безпека та енергоефективність. Зростання екологічних проблем зумовлює потребу у фінансуванні заходів щодо охорони довкілля, рекультивації земель, очищення водних ресурсів, розвитку систем сортування та переробки відходів. Упровадження енергоефективних технологій у комунальному секторі дає змогу скорочувати витрати та формувати сталий розвиток територій.

Пріоритети фінансування формуються під впливом низки **факторів**:

- фінансових можливостей громади;
- соціально-демографічної структури населення;
- економічного потенціалу території;
- державних та регіональних програм розвитку;
- громадських ініціатив і стратегічних документів місцевого самоврядування.

В умовах обмеження ресурсів важливо забезпечити оптимальний баланс між соціальними та економічними видатками, спрямовуючи кошти на ті напрями, які мають найбільшу суспільну цінність.

3.3 Фінансування соціальної інфраструктури територій

Соціальна інфраструктура є фундаментом сталого розвитку територій, адже саме вона забезпечує задоволення базових потреб населення у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, спорту та житлово-комунального господарства. Розвинена соціальна інфраструктура не лише підвищує якість життя громадян, а й сприяє формуванню людського капіталу,

який є основою економічного розвитку регіонів. У зв'язку з цим фінансування соціальної інфраструктури є одним із ключових напрямів діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Соціальна інфраструктура – це система установ, закладів і підприємств, діяльність яких спрямована на забезпечення соціальних потреб населення. Вона охоплює освіту, охорону здоров'я, культуру, спорт, соціальний захист, житлово-комунальне господарство, транспорт, зв'язок і сферу побутових послуг.

Розвиток соціальної інфраструктури визначає рівень соціальної безпеки, доступність основних послуг, привабливість територій для проживання й інвестування. Відповідно, фінансування цієї сфери є стратегічним завданням державної та місцевої фінансової політики.

Фінансування соціальної інфраструктури здійснюється з різних джерел, серед яких провідну роль відіграють місцеві бюджети, однак активно залучаються й інші фінансові ресурси, зокрема:

1. **Бюджетні кошти.** Основним джерелом фінансування є кошти державного та місцевих бюджетів. Місцеві бюджети фінансують утримання закладів соціальної сфери, оплату праці працівників, енергоносії, капітальні ремонти та розвиткові проекти. Зазвичай ці видатки здійснюються у співфінансуванні з державними програмами.

2. **Міжбюджетні трансферти.** Дотації та субвенції з державного бюджету, забезпечують вирівнювання фінансових можливостей територій і дозволяють підтримувати належний рівень соціальних послуг навіть у менш спроможних громадах. Найбільш поширеними є освітня та медична субвенції.

3. **Позабюджетні ресурси.** До таких належать кошти міжнародних донорів, грантові програми, кредити міжнародних фінансових інституцій (наприклад, ЄБРР, Світового банку), благодійні внески, а також інвестиції приватних компаній у межах державно-приватного партнерства (ДПП).

4. **Власні надходження бюджетних установ.** Деякі заклади соціальної сфери мають можливість отримувати кошти від платних послуг, оренди приміщень, господарської діяльності тощо. Ці надходження спрямовуються на поліпшення матеріальної бази та розвиток установи.

5. **Місцеві запозичення.** Громади можуть використовувати кошти від випуску муніципальних облігацій або отримання кредитів на реалізацію великих соціальних проектів, що мають довгостроковий ефект для розвитку територій.

Основні напрями фінансування соціальної інфраструктури:

1. **Освіта.** Охоплює утримання закладів дошкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти, модернізацію навчальних приміщень,

закупівлю обладнання, оплату праці педагогічних працівників. В умовах реформування освіти громади активно впроваджують інклюзивні та цифрові освітні програми, створюють сучасні навчальні простори.

2. Охорона здоров'я. Місцеві бюджети фінансують мережу закладів первинної медичної допомоги, лікарень, поліклінік і амбулаторій. Пріоритетним напрямом є модернізація матеріально-технічної бази, підвищення доступності медичних послуг у сільських районах, розвиток телемедицини. Окрему роль відіграє співпраця з Національною службою здоров'я України, яка здійснює фінансування за принципом «гроші йдуть за пацієнтом».

3. Соціальний захист населення. Цей напрям передбачає фінансування програм підтримки малозабезпечених сімей, людей з інвалідністю, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечення соціальних послуг у громадах. Розвиток центрів соціального обслуговування та впровадження адресних програм допомоги є важливою складовою соціальної політики.

4. Культура, спорт і молодіжна політика. У цій сфері кошти спрямовуються на утримання бібліотек, клубів, музеїв, дитячих шкіл мистецтв, спортивних майданчиків і комплексів. Місцеві бюджети фінансують програми розвитку культурних заходів, збереження історичної спадщини та підтримки молодіжних ініціатив.

5. Житлово-комунальне господарство. Соціальна інфраструктура неможлива без належного житлово-комунального забезпечення. Фінансування спрямовується на модернізацію систем водопостачання, водовідведення, теплопостачання, ремонт доріг, благоустрій територій, озеленення, вуличне освітлення. Протягом останніх років громади активно залучають інвестиції у сферу енергоефективності.

Попри зростання фінансової автономії місцевих бюджетів існує низка **проблем:**

- нерівномірність фінансової спроможності громад, що зумовлює різний рівень доступу до соціальних послуг;
- недостатність власних доходів, особливо у сільських територіях;
- застаріла матеріально-технічна база закладів освіти, медицини, культури;
- обмеженість інвестицій у розвиткові проекти через значну частку поточних видатків;
- залежність від державних трансфертів, що знижує фінансову самостійність громад.

Для забезпечення сталого розвитку соціальної інфраструктури доцільно:

- удосконалювати механізми довгострокового бюджетного планування;

- розширювати державно-приватне партнерство у реалізації соціальних проєктів;
- стимулювати громади до залучення позабюджетних ресурсів;
- впроваджувати енергоефективні технології та сучасні системи управління;
- розвивати програмно-цільовий підхід до фінансування соціальних послуг;
- забезпечувати прозорість і громадський контроль за використанням коштів.

3.4 Контроль і ефективність використання бюджетних коштів

Система управління публічними фінансами неможлива без належного контролю за використанням бюджетних коштів. У сучасних умовах реформування бюджетної системи України питання забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності використання фінансових ресурсів набуває особливого значення. Ефективний контроль дозволяє не лише запобігати порушенням фінансової дисципліни, а й забезпечувати раціональний розподіл ресурсів, підвищувати довіру громадян до органів влади та створювати умови для сталого розвитку держави й територіальних громад.

Бюджетний контроль – це система заходів, спрямованих на забезпечення законного, цільового, економного й результативного використання бюджетних коштів усіма розпорядниками та одержувачами. Його мета полягає у виявленні порушень фінансової дисципліни, попередженні неефективних витрат і вдосконаленні управління бюджетними ресурсами.

Основні завдання контролю у бюджетній сфері:

- перевірка дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення ефективного використання коштів;
- оцінка результативності виконання бюджетних програм;
- запобігання розкраданню, зловживанням та нецільовим витратам;
- удосконалення системи управління публічними фінансами.

У системі бюджетного контролю **виокремлюють кілька основних видів** залежно від суб'єктів і часу здійснення:

1. За часом проведення:

– *попередній контроль* – здійснюється до прийняття фінансових рішень і спрямований на запобігання нераціональному витрачання коштів (наприклад, перевірка бюджетних запитів, кошторисів, тендерної документації);

– *поточний (оперативний) контроль* – відбувається у процесі виконання бюджету, охоплює моніторинг платежів, бухгалтерський облік, перевірку фінансових операцій;

– *наступний контроль* – проводиться після здійснення видатків, передбачає аналіз фінансової звітності, аудит ефективності, ревізії та оцінку досягнення запланованих результатів.

2. За суб'єктами контролю:

– *державний фінансовий контроль*, який здійснюють центральні органи влади – Рахункова палата, Державна аудиторська служба, Міністерство фінансів, Державна казначейська служба;

– *відомчий контроль*, який проводять фінансові підрозділи міністерств, державних агентств та інших розпорядників коштів;

– *внутрішній контроль у бюджетних установах*, спрямований на запобігання помилкам і порушенням у фінансовій діяльності;

– *громадський контроль*, що забезпечується участю громадян, неурядових організацій і засобів масової інформації у процесі моніторингу бюджетних витрат.

До органів, що здійснюють контроль за використанням бюджетних коштів належать:

1. ***Рахункова палата України*** – найвищий орган зовнішнього державного фінансового контролю, який здійснює аудит ефективності використання коштів державного бюджету, оцінює результативність державних програм, аналізує фінансову політику уряду.

2. ***Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба)*** – проводить ревізії, перевірки та державний фінансовий аудит розпорядників бюджетних коштів, виявляє порушення фінансової дисципліни.

3. ***Місцеві фінансові органи*** – здійснюють контроль за формуванням і виконанням місцевих бюджетів, правильністю використання міжбюджетних трансфертів.

4. ***Державна казначейська служба України*** – забезпечує касове виконання бюджетів і контролює відповідність платежів затвердженим асигнуванням.

5. ***Органи місцевого самоврядування*** – реалізують контрольні повноваження через постійні депутатські комісії, фінансові відділи та аудиторські служби.

Значну роль також відіграють ***незалежні аудитори, антикорупційні органи та інституції громадського контролю***, які забезпечують публічність і підзвітність у сфері управління фінансами.

Ефективність використання бюджетних коштів оцінюється за трьома основними **критеріями**:

– ***економність*** – мінімізація витрат при досягненні запланованих результатів;

– **результативність** – ступінь досягнення цілей і завдань бюджетної програми;

– **ефективність** – співвідношення між отриманими результатами та витраченими ресурсами.

В Україні для цього впроваджується **програмно-цільовий метод** бюджетування, який дозволяє визначати конкретні результати бюджетних витрат і оцінювати їх за кількісними показниками. Розпорядники коштів повинні звітувати про досягнення цілей програм, що забезпечує більшу прозорість бюджетного процесу.

Попри наявність розвиненої нормативної бази існує низка **проблем**, які знижують ефективність контролю, зокрема:

- дублювання функцій між контролюючими органами;
- недостатня координація між державним і місцевим контролем;
- слабкий розвиток внутрішнього аудиту в бюджетних установах;
- низький рівень фінансової грамотності працівників органів місцевого самоврядування;
- обмежений доступ громадськості до інформації про використання бюджетних коштів;
- недостатній розвиток електронних інструментів моніторингу.

Для вдосконалення системи контролю та підвищення ефективності використання бюджетних коштів доцільно:

- посилити внутрішній контроль у бюджетних установах на основі сучасних стандартів аудиту;
- забезпечити цифровізацію фінансових процесів та автоматизацію звітності;
- розширити участь громадськості через платформи відкритих даних (наприклад, портал E-data, Spending.gov.ua);
- запровадити ризик-орієнтований підхід до планування перевірок;
- удосконалити систему навчання та підвищення кваліфікації працівників фінансових органів;
- забезпечити узгодженість дій між усіма контролюючими інституціями.

ТЕМА 4

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА БЮДЖЕТНУ ПОЛІТИКУ

4.1 Суть та цілі бюджетної децентралізації

Бюджетна децентралізація є одним із ключових напрямів реформування системи публічних фінансів в Україні. Вона важливий механізм забезпечення фінансової самостійності територіальних громад, підвищення ефективності управління ресурсами та наближення державних послуг до громадян. У сучасних умовах соціально-економічних трансформацій бюджетна децентралізація стає не лише інструментом фінансового розподілу, а й засобом зміцнення місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів.

Бюджетна децентралізація – це процес передачі від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів для самостійного прийняття рішень щодо формування та використання місцевих бюджетів. Вона передбачає делегування частини функцій держави на місцевий рівень, що дозволяє більш гнучко реагувати на потреби територіальних громад.

Суть бюджетної децентралізації полягає в такому:

- перерозподіл бюджетних повноважень між центральною та місцевою владою;
- розширення власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- забезпечення відповідності між повноваженнями та ресурсами, необхідними для їх реалізації;
- зміцнення фінансової автономії територіальних громад;
- підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективність використання публічних коштів.

Інакше кажучи, бюджетна децентралізація – це фінансовий аспект ширшого процесу адміністративно-територіальної реформи, спрямований на створення самодостатніх, спроможних громад.

Ефективна реалізація бюджетної децентралізації ґрунтується на дотриманні низки **принципів**:

1. **Субсидіарності** – вирішення публічних завдань має здійснюватися на тому рівні влади, який є найближчим до громадянина і здатний ефективно його реалізувати.

2. **Фіскальної відповідності** – кожен рівень влади повинен мати достатні ресурси для виконання покладених повноважень.

3. **Самостійності місцевих бюджетів** – громади мають право формувати власні бюджети, визначати напрями витрат і використовувати кошти без надмірного втручання центральної влади.

4. Справедливості та вирівнювання – необхідно забезпечити збалансований розвиток територій через систему міжбюджетних трансфертів.

5. Прозорості та підзвітності – відкритість фінансової інформації та участь громадськості у контролі за використанням ресурсів є невід’ємною умовою ефективної децентралізації.

Цілі бюджетної децентралізації можна поділити на **економічні, соціальні, управлінські та політичні**:

1. Економічні цілі:

- підвищення ефективності використання ресурсів через прийняття рішень, що враховують місцеві особливості;
- стимулювання місцевого економічного розвитку шляхом розширення фінансової бази громад та залучення інвестицій;
- формування конкурентного середовища між територіями, яке сприяє розвитку підприємництва та підвищенню продуктивності праці.

2. Соціальні цілі:

- поліпшення якості публічних послуг через їх наближення до населення;
- зменшення соціально-економічних диспропорцій між регіонами;
- посилення соціальної відповідальності місцевої влади за добробут громадян.

3. Управлінські цілі:

- оптимізація структури управління публічними фінансами завдяки скороченню бюрократичних ланцюгів ухвалення рішень;
- зміцнення фінансової дисципліни та підвищення підзвітності органів місцевого самоврядування;
- підвищення мотивації місцевих органів влади до ефективного використання ресурсів та розвитку території.

4. Політичні цілі:

- розвиток місцевого самоврядування як основи демократії;
- забезпечення участі громадян у прийнятті рішень щодо розподілу публічних коштів;

- зміцнення довіри до влади через прозоре управління фінансами.

До основних **інструментів бюджетної децентралізації** належать:

- зміна системи міжбюджетних відносин, зокрема запровадження прямого бюджетного фінансування об’єднаних територіальних громад;
- розширення власних доходів місцевих бюджетів, зокрема шляхом передачі частини державних податків (наприклад, частки податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку, податку на прибуток підприємств комунальної власності);

- упровадження програмно-цільового методу бюджетування, який дозволяє пов'язати видатки з конкретними результатами;

- удосконалення системи фінансового контролю та прозорості бюджетного процесу;

- створення стимулів для розвитку місцевої економіки, зокрема через податкові пільги, муніципальні інвестиційні програми та державно-приватне партнерство.

Реалізація бюджетної децентралізації забезпечує низку позитивних ефектів:

- зростання фінансової спроможності територіальних громад;
- підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами;
- посилення мотивації місцевої влади до економічного розвитку;
- збільшення довіри населення до органів самоврядування;
- створення умов для збалансованого регіонального розвитку.

Попри очевидні переваги процес децентралізації супроводжується певними викликами:

- нерівномірність фінансової спроможності громад, що зумовлює різний рівень доступу до послуг;

- недостатня компетентність кадрів на місцях у сфері фінансового управління;

- ризик нецільового використання ресурсів за відсутності ефективного контролю;

- залежність від державних трансфертів, особливо у малих громадах.

Подолання цих проблем потребує посилення інституційної спроможності місцевих органів влади, удосконалення механізмів фінансового контролю та запровадження сучасних інструментів управління бюджетом.

4.2 Передача повноважень і ресурсів місцевим органам влади

Передача повноважень і ресурсів місцевим органам влади є фундаментальним елементом процесу децентралізації влади в Україні. Цей процес спрямований на формування спроможних територіальних громад, здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення, ефективно використовувати фінансові ресурси та забезпечувати високий рівень публічних послуг. Саме збалансоване поєднання делегованих повноважень із відповідними фінансовими інструментами створює основу для розвитку демократичної системи управління та підвищення ефективності публічних фінансів.

Передача повноважень місцевим органам влади – це процес делегування від державних органів управлінських функцій, відповідальності та

прав у сфері соціально-економічного розвитку, управління майном, фінансами, землею та іншими ресурсами. Цей процес має на меті забезпечити реалізацію принципу субсидіарності, відповідно до якого публічні послуги мають надаватися на тому рівні влади, який найближчий до громадян і здатний їх якісно забезпечити.

Передача ресурсів, своєю чергою, передбачає формування фінансової бази місцевого самоврядування, що дозволяє громадам реалізовувати власні та делеговані повноваження. Йдеться про забезпечення відповідності між обсягом повноважень і ресурсним забезпеченням для їх виконання. У цьому полягає суть фінансової децентралізації, яка є складовою ширшої реформи публічного управління.

Передача повноважень місцевим органам влади в Україні регулюється низкою законодавчих актів, серед яких:

- Конституція України, що гарантує право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140–146);
- Бюджетний кодекс України, який визначає принципи формування місцевих бюджетів, систему міжбюджетних відносин та розмежування видатків між рівнями влади;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що встановлює компетенцію органів місцевого самоврядування у різних сферах діяльності;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який започаткував новий етап децентралізаційної реформи;
- інші нормативні акти, що регулюють питання управління комунальним майном, землею, освітою, охороною здоров'я, соціальним захистом та ін.

Ці документи формують правову базу для реалізації принципу розподілу владних повноважень, визначають відповідальність місцевих органів та гарантують їм фінансову автономію в межах чинного законодавства.

Процес децентралізації охоплює кілька **ключових напрямів** передачі повноважень:

1. **Адміністративно-управлінські повноваження.** Місцевим органам передано право розробляти стратегії розвитку територій, управляти комунальним майном, визначати пріоритети місцевої політики, ухвалювати рішення у сфері містобудування, транспорту та житлово-комунального господарства.

2. **Соціальні повноваження.** Органи місцевого самоврядування відповідають за надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення.

3. **Економічні повноваження.** До компетенцій місцевих рад належать

питання сприяння підприємництву, залучення інвестицій, управління земельними ресурсами, реалізація інфраструктурних проектів і програм місцевого економічного розвитку.

4. Бюджетно-фінансові повноваження. Громади отримали можливість формувати власні бюджети, розподіляти кошти між пріоритетними напрямками, здійснювати місцеві запозичення, встановлювати ставки місцевих податків і зборів, а також брати участь у програмах державного співфінансування.

Зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування стало ключовим завданням бюджетної реформи. Передача ресурсів передбачає:

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, таких як частина податку на доходи фізичних осіб (60 %), єдиний податок, податок на майно, плата за землю, акцизний податок тощо;
- упровадження міжбюджетних трансфертів, включаючи базову дотацію, субвенції на освіту, медицину, інфраструктуру;
- створення умов для залучення позабюджетних ресурсів – грантів, інвестицій, коштів міжнародних донорів;
- право місцевих рад на запозичення та випуск муніципальних облігацій, що дозволяє фінансувати розвиткові проекти.

Ці зміни сприяли формуванню фінансово спроможних громад, здатних реалізовувати стратегії місцевого розвитку на основі власних можливостей.

Для ефективного здійснення процесу децентралізації важливо дотримуватися таких **принципів**:

- **відповідності** між обсягом повноважень і ресурсним забезпеченням для їх виконання;
- **прозорості та підзвітності** у прийнятті фінансових рішень;
- **самостійності та відповідальності** місцевих органів влади;
- **справедливості та збалансованості** між громадами різного рівня розвитку;
- **ефективності використання ресурсів** і орієнтації на результат.

Дотримання цих принципів забезпечує узгодженість дій між державним і місцевим рівнями управління, а також підвищує якість публічних послуг.

Незважаючи на позитивні результати реформи, процес передачі повноважень і ресурсів стикається з низкою проблем:

- нерівномірність фінансової спроможності громад, що створює ризик соціально-економічної диференціації регіонів;
- недостатня кадрова спроможність органів місцевого самоврядування;
- обмеженість фінансових інструментів для реалізації довгострокових інвестиційних проектів;
- недосконалість системи міжбюджетного вирівнювання, яка не завжди

забезпечує справедливий розподіл ресурсів;

– потреба у посиленні контролю та прозорості фінансових потоків.

Подолання цих викликів потребує продовження реформування фінансових механізмів, удосконалення нормативної бази та посилення інституційної спроможності громад.

4.3 Ризики та виклики бюджетної децентралізації

Бюджетна децентралізація є одним із найважливіших напрямів реформування публічних фінансів в Україні, спрямованих на підвищення фінансової самостійності територіальних громад, ефективності управління ресурсами та розвитку місцевого самоврядування. Водночас реалізація цієї реформи супроводжується низкою ризиків і викликів, що можуть обмежувати її потенціал і негативно впливати на збалансований розвиток регіонів. Розуміння природи цих ризиків є необхідною умовою для формування ефективної державної політики у сфері децентралізації.

Бюджетна децентралізація – це процес передачі частини повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Її **головна мета** полягає у створенні спроможних територіальних громад, здатних самостійно забезпечувати надання публічних послуг, управляти місцевим розвитком і відповідати за ефективне використання бюджетних коштів.

Однак децентралізація фінансових повноважень передбачає не лише розширення можливостей місцевих бюджетів, а й підвищення ризиків, пов'язаних із нерівномірністю розвитку територій, слабкістю управлінських інституцій, можливими порушеннями фінансової дисципліни та недостатнім контролем за ефективністю витрат.

Залежно від причин їх виникнення ризики бюджетної децентралізації, поділяються на такі:

1. Економічні ризики бюджетної децентралізації:

1.1. Нерівномірність фінансової спроможності територій. Одним із головних викликів бюджетної децентралізації є фіскальна нерівність між громадами. Регіони з розвинутою промисловістю, інфраструктурою та високими податковими надходженнями мають суттєву перевагу порівняно з депресивними або сільськими громадами. Це призводить до нерівного доступу населення до соціальних послуг і може посилювати регіональні диспропорції.

1.2. Обмеженість місцевої доходної бази. Незважаючи на передачу частини податкових надходжень (зокрема частки податку на доходи фізичних осіб), більшість громад залишається залежною від державних дотацій і субвенцій. Власні доходи часто не покривають потреби у фінансуванні видатків

на освіту, медицину, житлово-комунальну сферу. Це знижує стимул до економічної самодостатності та обмежує автономію місцевих бюджетів.

1.3. Ризики неефективного використання ресурсів. Розширення фінансових повноважень без належної підготовки управлінських кадрів може призвести до неефективного використання бюджетних коштів, дублювання функцій, нецільових витрат або корупційних ризиків. Особливо це стосується малих громад, які не мають достатнього адміністративного та фінансового потенціалу.

2. Інституційні та управлінські виклики:

2.1. Недостатня кадрова спроможність. Ефективна реалізація бюджетної децентралізації потребує професійних управлінців, здатних здійснювати фінансове планування, аудит і контроль. Проте у багатьох громадах спостерігається дефіцит кваліфікованих кадрів, особливо у сферах фінансового менеджменту, проєктного планування та муніципального інвестування.

2.2. Слабкість системи внутрішнього контролю. Відсутність дієвих механізмів внутрішнього аудиту та контролю в органах місцевого самоврядування створює ризики фінансових зловживань. Здебільшого громади не мають власних аналітичних підрозділів або систем моніторингу ефективності бюджетних програм.

2.3. Обмежена інституційна спроможність. Передача повноважень без створення належних інституційних механізмів призводить до **перенавантаження органів місцевої влади**, особливо на етапі становлення об'єднаних територіальних громад. Це може спричинити затримки у реалізації програм, неузгодженість рішень і неефективне планування.

3. Соціальні та політичні ризики:

3.1. Поглиблення соціально-економічної нерівності. Регіони з обмеженою фінансовою базою зазвичай не можуть забезпечити належну якість освіти, медицини чи соціального захисту. У результаті зростає ризик соціальної поляризації населення між більш і менш розвиненими територіями.

3.2. Недовіра громадян до місцевої влади. Енеефективне або непрозоре використання бюджетних коштів може знизити рівень довіри громадян до органів самоврядування. Відсутність публічної звітності та відкритих даних підвищує ризики політичної маніпуляції фінансовими ресурсами.

3.3. Конфлікти інтересів між рівнями влади. Передача повноважень нерідко супроводжується розбіжностями між центральними та місцевими органами влади щодо розподілу ресурсів, відповідальності за виконання державних програм або надання субвенцій. Це створює ризики фіскальної нестабільності та неузгодженості політики розвитку.

4. Нормативно-правові та фінансові виклики. Серед головних правових викликів бюджетної децентралізації можна виокремити:

– *недосконалість законодавства* у частині розмежування повноважень і видатків між рівнями влади;

– *неузгодженість системи міжбюджетних трансфертів*, яка не завжди забезпечує справедливе вирівнювання фінансових можливостей громад;

– *нестабільність податкової політики*, що ускладнює довгострокове бюджетне планування;

– *ризики політичного впливу* на розподіл дотацій і субвенцій.

Усе це створює перешкоди для формування прогнозованої та збалансованої системи місцевих фінансів.

Для мінімізації цих ризиків необхідно забезпечити належний баланс між обсягом переданих повноважень і ресурсним забезпеченням, створити ефективні системи контролю, підвищити компетентність місцевих управлінців та посилити прозорість бюджетних процесів. Лише за умови комплексного підходу бюджетна децентралізація стане не лише інструментом передачі повноважень, а й дієвим механізмом сталого розвитку територій і зміцнення державності України.

Для забезпечення стійкості процесу бюджетної децентралізації необхідно:

1. Удосконалити систему міжбюджетних відносин, запровадивши більш гнучкі механізми фінансового вирівнювання.

2. Підвищити кадровий потенціал органів місцевого самоврядування через програми навчання та підвищення кваліфікації.

3. Посилити внутрішній фінансовий контроль і впровадити ризик-орієнтований підхід до аудиту.

4. Розвивати механізми громадського контролю та прозорості використання бюджетних коштів.

5. Забезпечити стабільність податкового та бюджетного законодавства, що створить передбачуване середовище для планування місцевих бюджетів.

6. Підтримувати слабші громади через цільові державні програми розвитку та інвестиційні гранти.

4.4 Вплив децентралізації на розвиток територій

Децентралізація є ключовим напрямом трансформації системи публічного управління, який спрямований на передачу значної частини повноважень, відповідальності та ресурсів від центральних органів влади до місцевого рівня. Її впровадження має на меті створення спроможних територіальних громад, здатних самостійно планувати власний розвиток,

ефективно використовувати ресурси й забезпечувати належний рівень життя населення. Вплив децентралізації на розвиток територій виявляється у фінансовій, економічній, соціальній, управлінській та інституційній сферах.

Для територій децентралізація створює нові можливості у таких напрямках:

- самостійне планування розвитку на основі місцевих потреб і потенціалу;
- залучення інвестицій через формування сприятливого середовища для бізнесу;
- оптимізація управління інфраструктурою, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства;
- підвищення якості публічних послуг завдяки близькості влади до громадян.

Таким чином, децентралізація є каталізатором територіального розвитку, сприяючи зміцненню місцевих фінансів, економічній активності та соціальній стабільності.

Одним із найбільш відчутних ефектів децентралізації є **посилення економічної самостійності територій**. Передача місцевим бюджетам стабільних джерел доходів (зокрема, частки податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, податку на майно, плати за землю) дала змогу громадам планувати власні бюджети на довгострокову перспективу.

Фінансова децентралізація створила передумови:

- для зростання власних доходів місцевих бюджетів;
- розширення інвестиційних можливостей громад;
- запуску місцевих програм економічного розвитку;
- підвищення ефективності використання ресурсів через конкуренцію між громадами за інвесторів та гранти.

Розширення фінансової бази дало змогу реалізувати інфраструктурні проекти, модернізувати комунальні підприємства, підтримувати малий і середній бізнес. У результаті зросла ділова активність у регіонах, що позитивно вплинуло на зайнятість населення та збільшення податкових надходжень.

Соціальні наслідки децентралізації виявляються у підвищенні якості та доступності публічних послуг. Місцева влада, яка безпосередньо контактує з громадянами, краще розуміє їхні потреби, а тому може ефективніше розподіляти ресурси.

Завдяки реформі децентралізації громади отримали можливість:

- самостійно визначати пріоритети розвитку освіти, культури, спорту, соціального захисту;
- управляти мережею медичних і освітніх закладів, адаптуючи її до місцевих умов;

– підтримувати програми соціальної інтеграції та допомоги вразливим верствам населення;

– реалізовувати ініціативи з енергозбереження, благоустрою та екологічної безпеки.

Ці процеси сприяють підвищенню якості життя громадян, формуванню почуття відповідальності за стан власної громади та зростанню рівня довіри до місцевої влади.

Управлінський вплив децентралізації полягає у зміцненні ролі місцевого самоврядування як суб'єкта розвитку території. Нові інституційні можливості – право на формування місцевих стратегій, здійснення запозичень, реалізацію державно-приватних партнерств – дозволили громадам діяти більш гнучко й ефективно.

Завдяки реформі було створено *нову систему управління територіями*, у межах якої громади отримали:

- більшу автономію у прийнятті рішень;
- стимул до підвищення прозорості та підзвітності;
- можливість реалізовувати інноваційні підходи до бюджетного планування (програмно-цільовий метод, партисипативне бюджетування).

Паралельно посилилася горизонтальна взаємодія між громадами через міжмуніципальне співробітництво, що сприяє обміну досвідом, спільному вирішенню проблем та ефективнішому використанню ресурсів.

Попри позитивні результати, децентралізація виявила і певні структурні ризики. Головним серед них є нерівномірність розвитку громад. Фінансово спроможні території отримують більше можливостей для залучення інвестицій і реалізації проєктів, тоді як економічно слабкі громади залишаються залежними від державних трансфертів.

Інші ризики включають:

- дефіцит управлінських кадрів у невеликих громадах;
- недостатню координацію між рівнями влади;
- ризики нецільового використання коштів унаслідок браку контролю;
- соціальну нерівність у доступі до послуг.

Для мінімізації цих викликів необхідне вдосконалення системи міжбюджетного вирівнювання, підвищення прозорості бюджетних процесів і посилення професійної підготовки місцевих управлінців.

Децентралізація позитивно впливає на інвестиційний клімат регіонів. Громади, що отримали більшу автономію, почали активно розробляти програми залучення інвесторів, створювати індустріальні парки, підтримувати стартапи та співпрацювати з міжнародними фінансовими організаціями.

Прозоре управління, розвиток інфраструктури та конкурентоспроможність територій стали визначальними чинниками формування позитивного іміджу регіонів як осередків сталого розвитку.

Вплив децентралізації на розвиток територій має комплексний характер і охоплює економічну, соціальну, управлінську та інституційну площини. Завдяки реформі місцеві громади отримали реальні інструменти для самостійного управління розвитком, мобілізації ресурсів і реалізації стратегічних проєктів.

Водночас ефективність децентралізації залежить від здатності держави забезпечити справедливе фінансове вирівнювання, належний контроль за використанням бюджетних коштів і підготовку кваліфікованих кадрів на місцевому рівні.

Отже, децентралізація є не лише адміністративною реформою, а й механізмом пришвидшення регіонального розвитку, зміцнення демократії та підвищення конкурентоспроможності територій у довгостроковій перспективі.

ТЕМА 5

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

5.1 Суть програмно-цільового методу

У сучасних умовах реформування системи публічних фінансів особливого значення набуває підвищення ефективності використання бюджетних коштів і забезпечення прозорості бюджетного процесу. Одним із найважливіших інструментів досягнення цих цілей є **програмно-цільовий метод (ПЦМ)**, який передбачає орієнтацію бюджетного планування та виконання не лише на витрати, а насамперед на результати. Застосування цього методу забезпечує раціональне використання ресурсів, підвищення підзвітності органів влади та узгодження бюджетних рішень із стратегічними пріоритетами державної політики.

Програмно-цільовий метод – це інструмент бюджетного планування, заснований на формуванні бюджету за бюджетними програмами, кожна з яких має чітко визначену мету, завдання, показники результативності та відповідального виконавця. Головна відмінність ПЦМ від традиційного кошторисного підходу полягає в тому, що він орієнтується не лише на розподіл коштів за статтями витрат, а на досягнення конкретних соціально-економічних результатів.

Згідно з Бюджетним кодексом України програмно-цільовий метод застосовується при складанні та виконанні державного і місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності управління бюджетними коштами. Його впровадження ґрунтується на **принципах** результативності, прозорості, підзвітності, узгодженості цілей і ресурсів.

Система програмно-цільового методу включає такі основні **елементи**:

1. **Бюджетна програма** – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення певної мети у межах визначеної сфери діяльності.

2. **Мета програми** – чітко сформульований очікуваний результат, що має стратегічне або соціально-економічне значення.

3. **Завдання програми** – конкретні напрями діяльності, необхідні для досягнення мети.

4. **Показники результативності** – кількісні або якісні критерії, що дозволяють оцінити ступінь досягнення цілей програми (наприклад, кількість наданих послуг, рівень задоволеності населення, економічна ефективність).

5. **Відповідальний виконавець** – орган влади, установа або підприємство, яке забезпечує реалізацію заходів програми.

Таким чином, бюджетна програма виступає основною одиницею планування, аналізу та контролю у процесі формування бюджету.

У межах бюджетного процесу програмно-цільовий метод реалізується на всіх його етапах – **планування, виконання, моніторингу та оцінки**:

- на етапі **планування** відбувається формування бюджетних програм відповідно до стратегічних і середньострокових планів розвитку. Розпорядники коштів розробляють паспорти програм, у яких визначаються мета, завдання, показники ефективності, обсяги фінансування та очікувані результати;

- на етапі **виконання** здійснюється реалізація запланованих заходів, контроль за використанням коштів і моніторинг проміжних результатів;

- на етапі **оцінювання** проводиться аналіз досягнутих показників результативності та ефективності використання ресурсів. Результати оцінки враховуються під час формування бюджету на наступний період.

Такий підхід забезпечує зв'язок між витратами і результатами, що дозволяє приймати управлінські рішення на основі об'єктивної інформації про ефективність бюджетних програм.

Впровадження ПЦМ має низку важливих переваг для системи управління публічними фінансами:

1. Орієнтація на результат. Бюджетні рішення приймаються з урахуванням очікуваного ефекту від використання коштів, а не лише їхніх обсягів.

2. Підвищення ефективності видатків. Кошти спрямовуються на ті напрями, які забезпечують максимальний соціально-економічний результат.

3. Посилення прозорості та підзвітності. Наявність чітких показників дозволяє контролювати, наскільки ефективно органи влади виконують свої функції.

4. Узгодження бюджетної політики зі стратегічними цілями. Формування програм здійснюється відповідно до національних, регіональних і місцевих стратегій розвитку.

5. Підвищення відповідальності розпорядників коштів. Вони несуть відповідальність не лише за обсяги використаних ресурсів, а й за досягнення запланованих результатів.

Таким чином, програмно-цільовий метод дозволяє перейти від управління витратами до управління результатами, що є ознакою сучасної системи публічних фінансів.

Попри позитивні аспекти, практика застосування програмно-цільового методу в Україні супроводжується певними труднощами:

- формальність у визначенні цілей та показників, коли вони не відображають реальні результати діяльності;

- недостатня якість управлінської аналітики і слабкий зв'язок між стратегічними документами та бюджетними програмами;

- дефіцит кваліфікованих кадрів у сфері планування й оцінки ефективності;
- обмежене використання результатів моніторингу при ухваленні бюджетних рішень;
- недостатня цифровізація процесів планування та контролю.

Ці фактори знижують результативність ПЦМ і потребують подальшого вдосконалення методологічної бази.

Для підвищення ефективності застосування ПЦМ доцільно:

1. Розвивати інформаційно-аналітичні системи, що забезпечують автоматизований моніторинг бюджетних програм.
2. Удосконалювати методику оцінки результативності, зокрема через запровадження SMART-показників.
3. Забезпечити зв'язок між стратегічним і бюджетним плануванням на всіх рівнях управління.
4. Підвищувати кваліфікацію працівників фінансових органів у сфері програмного планування.
5. Розширювати участь громадськості у процесі оцінювання ефективності бюджетних програм (громадський бюджет, відкриті звіти, консультації).

Такі кроки сприятимуть підвищенню якості бюджетного управління та забезпеченню результативності публічних витрат.

5.2 Розробка і реалізація місцевих цільових програм

У сучасних умовах децентралізації влади та розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування особливого значення набувають **місцеві цільові програми** як ефективний інструмент управління соціально-економічним розвитком територій. Вони забезпечують цілеспрямоване використання бюджетних коштів, узгоджене із стратегічними пріоритетами громади, та сприяють підвищенню результативності місцевої фінансової політики.

Місцева цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на вирішення конкретних проблем розвитку території, досягнення певних соціально-економічних або екологічних результатів, які мають місцеве значення. Вона розробляється на основі стратегічних і середньострокових планів розвитку територіальної громади та затверджується рішенням відповідної ради.

На відміну від загальних бюджетних заходів, місцеві цільові програми мають чітко визначену мету, завдання, строки реалізації, обсяги фінансування та очікувані результати, що дозволяє забезпечити більш ефективне управління ресурсами і контроль за досягненням запланованих результатів.

Основна мета таких програм полягає у підвищенні ефективності використання місцевих фінансових ресурсів і забезпеченні комплексного підходу до вирішення проблем територіального розвитку.

Розробка й реалізація місцевих цільових програм регулюється низкою законодавчих актів України, зокрема:

- Бюджетним кодексом України, який визначає засади програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні;

- Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», що закріплює право органів місцевої влади розробляти й реалізовувати власні програми соціально-економічного розвитку;

- Постановами Кабінету Міністрів України щодо порядку розроблення, затвердження і моніторингу виконання державних і місцевих програм.

На основі цих документів органи місцевого самоврядування визначають порядок формування програм, критерії відбору пріоритетних напрямів і механізми оцінювання їхньої ефективності.

Процес створення місцевої цільової програми включає кілька послідовних **етапів**:

1. Виявлення проблеми та визначення потреби у програмі. На цьому етапі здійснюється аналіз соціально-економічного стану громади, виявляються ключові проблеми, які потребують цільового втручання (наприклад, екологічні, інфраструктурні, соціальні, освітні).

2. Формулювання мети та завдань програми. Мета має бути конкретною, вимірюваною, досяжною, релевантною та обмеженою в часі (SMART-критерії). Завдання визначають напрями діяльності, необхідні для реалізації поставленої мети.

3. Розробка заходів та визначення виконавців. Формується перелік конкретних дій, проектів або ініціатив, визначаються відповідальні структурні підрозділи, підприємства чи громадські організації, залучені до реалізації програми.

4. Фінансове забезпечення програми. Визначаються джерела фінансування – кошти місцевого бюджету, субвенції з державного бюджету, гранти, інвестиції чи інші позабюджетні надходження. Розробляється кошторис витрат і план фінансування за роками.

5. Моніторинг і оцінка результатів. Після затвердження програми встановлюються показники ефективності та порядок контролю за виконанням. На основі звітів виконавців здійснюється оцінка досягнення результатів і коригування заходів у разі потреби.

Такий алгоритм забезпечує логічність і прозорість процесу розробки програм, а також створює передумови для раціонального використання

ресурсів.

Реалізація програм передбачає практичне виконання передбачених заходів у визначені терміни та в межах виділеного фінансування. Ефективність реалізації залежить:

- від координації дій між органами влади, комунальними підприємствами та громадськістю;
- належного фінансового забезпечення та дотримання бюджетної дисципліни;
- якісного моніторингу й оперативного управління процесом виконання програми.

Важливим аспектом є **прозорість** реалізації програм – регулярне інформування населення про результати, обсяги витрат та досягнення цілей. Це підвищує рівень довіри громадян до влади та сприяє розвитку механізмів громадського контролю.

До найпоширеніших напрямів реалізації місцевих цільових програм належать:

- розвиток інфраструктури (будівництво та ремонт доріг, водопостачання, енергозбереження);
- охорона навколишнього середовища (програми з утилізації відходів, озеленення, зменшення забруднення);
- соціальний захист населення (підтримка малозабезпечених верств, людей з інвалідністю, ветеранів);
- розвиток освіти, культури, спорту;
- підтримка малого та середнього бізнесу;
- цифровізація місцевого самоврядування.

Кожна така програма має власну специфіку, але всі вони спрямовані на підвищення якості життя населення громади.

Попри позитивний потенціал практика розробки та реалізації місцевих програм в Україні має низку проблем:

- недостатня узгодженість програм із довгостроковими стратегіями розвитку;
- формальний характер показників ефективності;
- обмеженість фінансових ресурсів;
- відсутність системного моніторингу та незалежної оцінки результатів.

Для підвищення ефективності місцевих цільових програм необхідно:

1. Удосконалити механізми стратегічного планування на рівні громад.
2. Забезпечити інтеграцію програм у систему програмно-цільового бюджетування.
3. Запровадити сучасні інструменти управління проектами та

електронного моніторингу.

4. Активізувати участь громадськості у розробці, реалізації та контролі програм.

Місцеві цільові програми є ключовим інструментом реалізації політики розвитку територіальних громад. Вони забезпечують цільове використання ресурсів, сприяють підвищенню ефективності управління та дозволяють органам місцевого самоврядування зосередитись на вирішенні конкретних проблем.

Ефективна розробка й реалізація таких програм потребує належного нормативного, фінансового та організаційного забезпечення, а також постійного вдосконалення управлінських підходів. Успішне впровадження місцевих цільових програм сприяє сталому розвитку територій, зміцненню фінансової самостійності громад та підвищенню добробуту їхніх мешканців.

5.3 Переваги та недоліки застосування програмно-цільового методу

Попри безумовну значущість програмно-цільового методу (ПЦМ) його практичне впровадження супроводжується як позитивними результатами, так і певними проблемами. Аналіз переваг і недоліків програмно-цільового методу є необхідною передумовою для підвищення ефективності його застосування в Україні.

Переваги застосування програмно-цільового методу:

1. *Орієнтація на результат.* Головною перевагою ПЦМ є перехід від управління витратами до управління результатами. Бюджетна система починає функціонувати не за принципом «скільки витрачено», а за принципом «чого досягнуто». Це дозволяє оцінювати ефективність діяльності розпорядників коштів за кінцевими результатами, а не за обсягами використаних ресурсів.

Наприклад, у сфері освіти важливим показником стає не лише фінансування шкіл, а й рівень якості навчання, доступність освітніх послуг, підвищення кваліфікації педагогів.

2. *Прозорість і підзвітність бюджетного процесу.* ПЦМ забезпечує вищий рівень прозорості використання бюджетних коштів, оскільки кожна бюджетна програма має чітко визначену мету, завдання, заходи, показники ефективності та відповідального виконавця. Це полегшує контроль з боку громадськості, органів державного фінансового контролю та місцевих рад.

Паспорт бюджетної програми стає відкритим документом, який дозволяє відстежувати, на що саме спрямовуються кошти і яких результатів планується досягти.

3. *Підвищення ефективності використання ресурсів.* За умов обмеженості бюджетних ресурсів ПЦМ сприяє раціональному розподілу

коштів. Оцінка результативності дозволяє скорочувати неефективні програми, перерозподіляти ресурси на пріоритетні напрями і запроваджувати більш гнучку систему фінансування.

Таким чином, з'являється можливість досягати більшого соціально-економічного ефекту при тих самих або навіть менших бюджетних витратах.

4. *Узгодження бюджетної та стратегічної політики.* Програмно-цільовий метод сприяє поєднанню стратегічного планування з бюджетним процесом. Формування бюджетних програм базується на стратегічних документах – державних, регіональних чи місцевих стратегіях розвитку. Це дозволяє забезпечити логічний зв'язок між цілями розвитку та ресурсним забезпеченням їх реалізації.

5. *Підвищення управлінської відповідальності.* Завдяки чіткому розмежуванню функцій та визначенню виконавців, ПЦМ формує персональну відповідальність за досягнення результатів. Керівники розпорядників бюджетних коштів відповідають не лише за витрати, а й за ефективність та результативність діяльності.

Це стимулює впровадження сучасних методів управління, аналітичного планування та фінансового моніторингу.

6. *Можливість оцінки ефективності бюджетних програм.* Наявність чітко визначених показників ефективності дає змогу здійснювати **кількісну і якісну оцінку** результатів реалізації бюджетних програм. Такі оцінки є основою для прийняття управлінських рішень щодо подальшого фінансування, коригування або припинення програм.

Недоліки та проблеми застосування програмно-цільового методу:

1. *Формальний підхід до визначення цілей і показників.* Однією з основних проблем є **формальність** у розробленні бюджетних програм. Часто мета та завдання формулюються занадто загально, а показники результативності – нечітко або нефункціонально. Це ускладнює вимірювання реальних результатів і нівелює суть методу.

Наприклад, замість показників результату («збільшення кількості охоплених медичними послугами осіб») зазвичай використовуються показники витрат («кількість відремонтованих будівель»).

2. *Недостатній рівень аналітичного забезпечення.* Ефективне застосування ПЦМ потребує глибокого аналітичного опрацювання даних, прогнозування та моделювання результатів. Проте на практиці аналітична спроможність багатьох органів влади є недостатньою. Брак якісної статистики, методик оцінювання та спеціалістів обмежує можливості для обґрунтованого планування програм.

3. *Відсутність тісного зв'язку між результатами та фінансуванням.* У багатьох випадках навіть після оцінки ефективності бюджетних програм результати не впливають на обсяги подальшого фінансування. Це знижує мотивацію до підвищення ефективності, адже неефективні програми часто продовжують фінансуватися за інерцією.

4. *Недостатня кваліфікація кадрів.* Для впровадження ПЦМ необхідні знання у сфері стратегічного планування, фінансового аналізу, проєктного менеджменту. Однак кадровий потенціал на місцевому рівні часто не відповідає цим вимогам. Відсутність системної підготовки кадрів призводить до помилок у плануванні й оцінці програм.

5. *Обмеженість інформаційно-технічної бази.* Багато органів влади досі не мають сучасних інформаційних систем для збору, аналізу й моніторингу показників ефективності бюджетних програм. Це створює труднощі у звітності, порівнянні даних та забезпеченні прозорості процесів.

6. *Відсутність активної участі громадськості.* Попри відкритість програм, участь громадянського суспільства у контролі за їх виконанням залишається низькою. Недостатня комунікація між владою і громадою знижує рівень довіри та не сприяє формуванню спільної відповідальності за результати бюджетної політики.

Напрями вдосконалення застосування програмно-цільового методу:

1. Удосконалити методику формування показників ефективності з використанням SMART-критеріїв.

2. Забезпечити зв'язок між результатами програм і подальшим фінансуванням.

3. Підвищувати кваліфікацію працівників фінансових органів і розпорядників бюджетних коштів.

4. Впровадити інформаційні системи управління бюджетними програмами.

5. Активізувати громадський контроль за формуванням і виконанням програм.

ТЕМА 6

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

6.1 Види міжбюджетних трансфертів та принципи їх розподілу

У системі публічних фінансів України міжбюджетні трансферти посідають ключове місце, адже вони забезпечують фінансову збалансованість бюджетів різних рівнів і створюють умови для рівномірного соціально-економічного розвитку територій. З огляду на відмінності у податковому потенціалі та фінансових можливостях громад трансферти є механізмом вирівнювання, що сприяє реалізації принципів бюджетної децентралізації, зміцненню фінансової спроможності місцевого самоврядування та підвищенню якості публічних послуг.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого для виконання спільних завдань або забезпечення фінансової рівноваги бюджетної системи. Вони є важливою складовою міжбюджетних відносин, що формують фінансові зв'язки між державним бюджетом і місцевими бюджетами різних рівнів.

Головна мета міжбюджетних трансфертів полягає у забезпеченні справедливого доступу населення до публічних послуг незалежно від рівня економічного розвитку території, а також у підтримці виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

У системі бюджетного регулювання трансферти виконують кілька ключових **функцій**:

- **вирівнювальну** – зменшення дисбалансів між територіями за рівнем доходів і витрат;
- **стимулюючу** – заохочення громад до ефективного використання ресурсів і підвищення власних доходів;
- **цільову** – забезпечення фінансування конкретних програм і проєктів;
- **координаційну** – узгодження державних і місцевих інтересів у сфері фінансової політики.

Згідно з Бюджетним кодексом України основними **видами** міжбюджетних трансфертів є:

1. Дотації – це кошти, що надаються місцевим бюджетам на безповоротній основі для вирівнювання їхньої фінансової спроможності. Вони мають загальний характер і можуть використовуватися на будь-які потреби бюджету, не маючи цільового призначення.

Найпоширенішим видом є **базова дотація**, яка спрямовується з державного бюджету місцевим бюджетам із низьким індексом

податкоспроможності. Її завдання – забезпечити фінансову рівновагу між громадами з різним рівнем економічного потенціалу.

Водночас у системі міжбюджетних відносин існує **реверсна дотація** – кошти, що перераховуються з місцевих бюджетів із високим рівнем податкоспроможності до державного бюджету. Вона має зворотну функцію і сприяє перерозподілу ресурсів на користь менш розвинених територій.

2. Субвенції – це цільові трансферти, які надаються для фінансування конкретних завдань або програм. Вони можуть бути спрямовані:

- на соціальний захист населення (пільги, субсидії, допомоги);
- освіту та охорону здоров'я;
- будівництво та утримання інфраструктурних об'єктів;
- природоохоронні заходи;
- реалізацію державних і регіональних інвестиційних програм.

Субвенції мають чітко визначене призначення і не можуть використовуватись тільки на ті цілі, які передбачені законом чи рішенням про їх надання. Вони забезпечують виконання спільних із державою завдань, підтримують розвиток соціальної інфраструктури та сприяють підвищенню якості публічних послуг.

3. Ресурсні (інвестиційні) трансферти – це кошти, які надаються на розвиток територій, інвестиційні проєкти або капітальні видатки. Прикладами є субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій чи кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Такі трансферти спрямовуються на підтримку місцевих проєктів, що мають значний вплив на зайнятість, енергозбереження, інноваційний розвиток чи модернізацію інфраструктури.

4. Інші види міжбюджетних трансфертів. До цієї категорії належать:

- додаткові дотації на утримання закладів освіти, охорони здоров'я тощо;
- субвенції між місцевими бюджетами, які можуть надаватися за домовленістю між громадами для реалізації спільних проєктів;
- цільові гранти міжнародних фінансових організацій, що передаються через державний бюджет.

Система надання міжбюджетних трансфертів базується на низці **принципів**, закріплених у Бюджетному кодексі України та практиці фінансового управління:

1. Справедливість і рівність. Розподіл коштів має враховувати фінансові можливості громад, забезпечуючи рівні умови доступу до публічних послуг.

2. Прозорість. Формули та методики розрахунку трансфертів мають бути відкритими, зрозумілими й оприлюдненими, що сприяє запобіганню політичному впливу на розподіл ресурсів.

3. Об'єктивність і стабільність. Розрахунок трансфертів здійснюється за єдиними методиками з використанням достовірних статистичних даних, що забезпечує прогнозованість бюджетного планування.

4. Адресність і цільове використання. Для субвенцій важливим є дотримання принципу використання коштів виключно за призначенням, із подальшим фінансовим контролем результатів.

5. Відповідність повноваженням. Розподіл ресурсів повинен відповідати обсягу завдань і повноважень, делегованих кожному рівню влади.

6. Стимулювання фінансової самостійності. Система трансфертів не повинна створювати залежності громад від державного бюджету, а має заохочувати їх до розвитку власної дохідної бази.

Міжбюджетні трансферти є ключовим інструментом фінансового вирівнювання та розвитку місцевого самоврядування. Вони дозволяють громадам:

- забезпечити стабільне фінансування базових соціальних послуг;
- реалізовувати інфраструктурні проекти;
- підтримувати розвиток освіти, охорони здоров'я, культури;
- долати диспропорції між сільськими й міськими територіями.

У межах політики бюджетної децентралізації роль трансфертів змінюється – вони стають не лише інструментом вирівнювання, а й механізмом стимулювання розвитку, орієнтованим на підвищення фінансової самостійності та конкурентоспроможності громад.

6.2 Механізми горизонтального і вертикального вирівнювання

Фінансова спроможність територіальних громад є одним із ключових чинників їхнього сталого розвитку. Однак різниця в рівнях економічної активності, податковій базі, демографічній структурі та доступності ресурсів зумовлює суттєві диспропорції між регіонами. Для зменшення цих нерівностей у бюджетній системі держави застосовуються механізми вертикального та горизонтального вирівнювання. Вони забезпечують справедливий розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями влади та створюють умови для надання громадянам рівних публічних послуг незалежно від місця проживання.

Бюджетне вирівнювання – це система заходів, спрямованих на зменшення фінансових диспропорцій між державним і місцевими бюджетами (вертикальне вирівнювання), а також між окремими місцевими бюджетами (горизонтальне вирівнювання). Його головною метою є досягнення фінансової справедливості в межах бюджетної системи, забезпечення достатнього рівня фінансування делегованих повноважень та стабільності виконання місцевих бюджетів.

Система вирівнювання є невіддільною частиною міжбюджетних відносин, оскільки саме вона гарантує, що незалежно від фінансового потенціалу громади можуть реалізовувати свої повноваження та забезпечувати належний рівень публічних послуг.

Вертикальне вирівнювання спрямоване на збалансування ресурсів між різними рівнями влади – державним, регіональним і місцевим. Його завдання полягає у забезпеченні відповідності між обсягом повноважень, покладених на певний рівень влади, та фінансовими ресурсами, необхідними для їх реалізації.

Вертикальне вирівнювання має на меті:

- ліквідувати дисбаланс між доходами та видатками на різних рівнях бюджетної системи;
- забезпечити достатнє фінансування делегованих державою повноважень місцевим органам влади;
- створити прозору систему розподілу доходів між державним і місцевими бюджетами.

Вертикальний розрив зазвичай виникає тоді, коли на місцеві органи влади покладаються нові функції без належного фінансового забезпечення. У таких випадках держава компенсує нестачу коштів через міжбюджетні трансферти – дотації, субвенції або інші види підтримки.

Основними **інструментами** вертикального вирівнювання в Україні є:

1. *Розподіл доходних джерел між рівнями влади.* Частина загальнодержавних податків, таких як податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) чи акциз, закріплюється за місцевими бюджетами в певній пропорції.

2. *Базова дотація.* Надається з державного бюджету громадам для забезпечення мінімального рівня фінансової спроможності.

3. *Цільові субвенції.* Використовуються для фінансування делегованих функцій (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист).

4. *Реверсна дотація.* Механізм часткового повернення коштів від фінансово сильних територій до державного бюджету для подальшого перерозподілу на користь менш забезпечених.

Таким чином, вертикальне вирівнювання забезпечує фінансову збалансованість усієї бюджетної системи, зменшуючи залежність місцевих бюджетів від нерівномірності податкових надходжень.

Горизонтальне вирівнювання має на меті зменшення фінансових відмінностей між територіальними громадами одного рівня. Це механізм, що дозволяє забезпечити справедливий розподіл ресурсів між регіонами з різним податковим потенціалом, демографічною структурою чи рівнем соціально-економічного розвитку.

Принципи горизонтального вирівнювання:

1. *Фінансова справедливість*. Громади з однаковими повноваженнями повинні мати схожі можливості їх реалізації.

2. *Прозорість і об'єктивність*. Розрахунок рівня податкоспроможності та потреб здійснюється за єдиною методикою, що виключає політичний вплив.

3. *Стимулювання розвитку*. Механізм не повинен знижувати мотивацію громад до збільшення власних доходів.

В Україні горизонтальне вирівнювання реалізується через формульний розрахунок базової та реверсної дотації за **індексом податкоспроможності**:

– громади, у яких *індекс податкоспроможності нижчий за середній*, отримують базову дотацію;

– ті, у кого цей індекс перевищує середній рівень, перераховують частину доходів до державного бюджету у вигляді реверсної дотації.

Такий підхід дозволяє здійснювати автоматичний і прозорий перерозподіл ресурсів, зменшуючи суб'єктивність у прийнятті фінансових рішень.

Крім того, горизонтальне вирівнювання може здійснюватися через:

– *міжмуніципальні угоди* про спільне фінансування об'єктів інфраструктури;

– *регіональні фонди розвитку*, які спрямовують кошти на підтримку найменш забезпечених територій.

Вертикальне і горизонтальне вирівнювання взаємодіють у межах єдиної системи фінансового забезпечення територій. **Вертикальний механізм** визначає співвідношення ресурсів між державним і місцевим рівнями, а **горизонтальний** – розподіляє їх усередині місцевого рівня.

Ефективність міжбюджетних відносин залежить від узгодженості обох механізмів: надмірне вертикальне вирівнювання може посилити фінансову залежність громад, тоді як недостатнє горизонтальне призводить до поглиблення регіональних диспропорцій. Отже, важливим завданням державної фінансової політики є збалансування цих інструментів, щоб одночасно забезпечити справедливість, автономію та ефективність використання ресурсів.

Незважаючи на позитивні результати бюджетної децентралізації, система вирівнювання в Україні має низку проблем:

– недостатня прозорість деяких методик розрахунку дотацій;

– обмежена кількість критеріїв, які враховують реальні потреби громад;

– ризик демотивації розвинених територій, які змушені віддавати частину доходів у вигляді реверсної дотації;

– потреба в більшій інституційній спроможності органів місцевого самоврядування щодо управління ресурсами.

Перспективним напрямом розвитку є запровадження інтегрованих моделей фінансового вирівнювання, що поєднують державну підтримку з елементами міжмуніципальної співпраці, а також посилення ролі регіональних фондів розвитку.

Механізми вертикального і горизонтального вирівнювання є ключовими елементами сучасної бюджетної політики, спрямованої на забезпечення рівних можливостей для всіх територіальних громад. Вертикальне вирівнювання підтримує баланс між рівнями влади, тоді як горизонтальне сприяє внутрішній фінансовій стабільності територій. Їх ефективне поєднання є запорукою соціально-економічної рівноваги, фінансової самостійності місцевого самоврядування та сталого розвитку держави в цілому.

6.3 Роль державних субвенцій і дотацій

Дотації і субвенції належать до основних видів міжбюджетних трансфертів, що регулюють фінансові взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами. Вони мають спільну ознаку – безоплатність і безповоротність надання коштів, проте різняться за економічним змістом та призначенням.

Дотація – це форма фінансової допомоги місцевим бюджетам, що має загальний характер і може бути використана на будь-які потреби, не обмежуючись конкретним цільовим напрямом. Її головна мета – **вирівнювання фінансової спроможності територій.**

Субвенція, навпаки, має **цільовий характер** і надається виключно для фінансування визначених законом або урядовими рішеннями програм чи заходів. Використання субвенцій передбачає сувору звітність і контроль за ефективністю їх застосування.

Таким чином, дотації виконують функцію фінансового вирівнювання, тоді як субвенції – інструмент реалізації державної політики у пріоритетних сферах (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, інфраструктура тощо).

Роль дотацій полягає у забезпеченні бюджетної рівноваги між територіями. Вони:

- компенсують дефіцит доходів у громадах з низькою податкоспроможністю;
- підтримують спроможність місцевої влади виконувати делеговані державою повноваження;
- створюють умови для фінансової стабільності на місцевому рівні.

Особливо важливою є функція стабілізації місцевих бюджетів у кризові періоди, коли власних доходів недостатньо для покриття видатків. Завдяки дотаціям громади можуть зберегти безперервність фінансування соціально

значущих послуг – освіти, медицини, житлово-комунального господарства.

Попри значну роль система дотацій має і певні недоліки. Зазвичай дотації не враховують реальні потреби громад, оскільки базуються на формульних показниках, що не завжди відображають місцеві особливості. Існує також ризик демотивації: громади з низькою податкоспроможністю можуть втрачати стимул до розвитку власної дохідної бази, розраховуючи на стабільну дотаційну підтримку з центру, тому важливо забезпечити баланс між функцією вирівнювання та стимулювання самодостатності.

Субвенції відіграють ключову роль у реалізації державної політики на місцевому рівні. Їхня специфіка полягає у чітко визначеному цільовому спрямуванні коштів. Основні види субвенцій в Україні:

- освітня субвенція – фінансує заробітну плату педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти;
- медична субвенція (до 2020 року) – спрямовувалася на оплату медичних послуг у межах реформованої системи охорони здоров'я;
- субвенції на соціальний захист населення – для виплати пільг і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг;
- субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад;
- субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій.

Субвенції виконують кілька важливих **функцій**:

- **цільову** – забезпечують фінансування конкретних напрямів державної політики;
- **стимулюючу** – сприяють модернізації соціальної інфраструктури та підвищенню якості публічних послуг;
- **регулюючу** – дозволяють державі впливати на темпи та пріоритети розвитку регіонів;
- **координуючу** – узгоджують державні й місцеві інтереси у сфері соціально-економічного розвитку.

Основні **виклики**, пов'язані із системою субвенцій:

- обмежена гнучкість у використанні коштів – громади не можуть самостійно перерозподіляти ресурси між напрямками;
- залежність від державних рішень, що може знижувати рівень автономії місцевого самоврядування;
- ризик неефективного використання через недостатній контроль за результатами реалізації програм.

Водночас правильно структуровані субвенції можуть стати ефективним інструментом підтримки місцевого розвитку, особливо коли їх надання пов'язане з досягненням вимірюваних результатів (наприклад, підвищення

енергоефективності або якості освіти):

1. Дотації та субвенції є взаємодоповнюючими елементами системи міжбюджетних трансфертів.

2. Дотації забезпечують базову фінансову рівновагу та стабільність місцевих бюджетів.

3. Субвенції спрямовані на досягнення конкретних державних цілей і розвиток інфраструктури.

У комплексі вони створюють механізм бюджетного регулювання, який дозволяє одночасно підтримувати соціальну справедливість і стимулювати розвиток місцевої економіки. Ефективність цієї системи залежить від прозорості розподілу коштів, чітких критеріїв оцінки результатів і посилення контролю за їх використанням.

6.4 Вплив трансфертів на вирівнювання регіонального розвитку

Суттєві соціально-економічні відмінності між регіонами є характерною ознакою більшості держав, зокрема й України. Вони проявляються у нерівномірності доходів місцевих бюджетів, різному рівні зайнятості, доступі до інфраструктури та якості публічних послуг. Для пом'якшення таких диспропорцій держава застосовує систему **бюджетного вирівнювання**, основним інструментом якої є **міжбюджетні трансферти**. Саме через них здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів на користь менш розвинених територій, що сприяє соціальній справедливості та забезпеченню рівних можливостей розвитку.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого для виконання спільних завдань, забезпечення фінансової рівноваги чи стимулювання розвитку територій. Їх **головна функція** – вирівнювання фінансових можливостей регіонів і підтримка надання публічних послуг на однаковому рівні якості по всій країні.

В умовах децентралізації роль трансфертів посилюється, адже розширення повноважень місцевих органів влади потребує відповідного фінансового ресурсу. Водночас зростають відмінності у податковому потенціалі громад: промислово розвинені області формують суттєві надлишки доходів, тоді як сільські та депресивні території залишаються фінансово обмеженими. Трансферти покликані згладити ці контрасти, забезпечуючи фінансову справедливість і територіальну згуртованість держави.

Застосування системи трансфертів має **комплексний вплив** на соціально-економічний розвиток регіонів:

1. Фінансове вирівнювання. Трансферти компенсують обмеженість

власних ресурсів у дотаційних територій, дозволяючи фінансувати базові соціальні стандарти.

2. Підвищення доступності публічних послуг. Завдяки субвенціям забезпечується рівний доступ населення до освіти, медицини, соціальної підтримки незалежно від регіону проживання.

3. Інфраструктурний розвиток. Інвестиційні субвенції стимулюють будівництво об'єктів місцевої інфраструктури, розвиток транспортної, енергетичної та соціальної мережі.

4. Економічне пожвавлення та зайнятість. Фінансові вливання через субвенції та проєктні фонди сприяють залученню інвестицій, створенню нових робочих місць і збільшенню податкових надходжень у майбутньому.

5. Соціальна згуртованість. Вирівнювання фінансових можливостей сприяє зменшенню соціальної напруги між регіонами, посиленню відчуття справедливості та єдності держави.

Однак попри позитивні ефекти існують і певні **ризики**:

- неефективне використання трансфертів через відсутність чітких показників результативності;
- надмірна централізація у прийнятті рішень про розподіл субвенцій;
- залежність місцевих бюджетів від державної підтримки, що знижує їхню самостійність.

Для мінімізації цих ризиків необхідно запроваджувати механізми оцінки ефективності використання трансфертів, забезпечувати відкритість інформації та посилювати фінансову відповідальність органів місцевого самоврядування.

Удосконалення системи трансфертів повинно ґрунтуватися на кількох **ключових принципах**:

- об'єктивність і прозорість розрахунків, з використанням чітких формул та соціально-економічних показників;
- результативність, тобто орієнтація на досягнення конкретних соціально-економічних ефектів;
- стимулювання фінансової самодостатності громад, щоб отримання трансфертів не знижувало їх мотивацію розвивати власні доходи;
- розширення горизонтального вирівнювання через міжмуніципальну співпрацю, коли сильні громади добровільно підтримують сусідні менш розвинені території.

У майбутньому доцільно розвивати практику інвестиційних субвенцій на конкурсній основі, що дозволить спрямовувати ресурси на найбільш ефективні проєкти, а також розширювати участь громад у визначенні пріоритетів фінансування.

ТЕМА 7

РОЛЬ ІНВЕСТИЦІЙ У РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

7.1 Інвестиційна привабливість територій: чинники формування

Інвестиційна привабливість територій є одним із ключових факторів їхнього соціально-економічного розвитку. Вона визначає здатність регіону або громади залучати внутрішні та зовнішні інвестиційні ресурси, забезпечувати ефективне їх використання і створювати сприятливі умови для господарської діяльності. В умовах децентралізації та глобальної конкуренції за інвестиції цей аспект набуває особливої ваги, оскільки саме від рівня інвестиційної активності залежить модернізація економіки, зайнятість населення, розширення податкової бази та підвищення добробуту мешканців.

Інвестиційна привабливість територій – це сукупність умов, факторів і характеристик, які визначають доцільність та вигідність розміщення капіталу на певній території. Вона охоплює економічні, соціальні, політичні, правові, екологічні та інституційні компоненти, що спільно формують середовище для інвестиційної діяльності.

З наукового погляду, інвестиційна привабливість є інтегральним показником, який відображає **потенціал розвитку території** (наявність ресурсів, інфраструктури, трудових ресурсів) та **рівень інвестиційних ризиків** (політична стабільність, якість управління, дотримання законодавства). Таким чином, вона є балансом між вигодами від інвестування та можливими ризиками його здійснення.

Інвестиційна привабливість формується під впливом широкого спектра **чинників**, які умовно поділяються на *макроекономічні, регіональні, інституційні та соціальні*:

1. Економічні чинники. До основних економічних чинників належать:

- рівень розвитку господарського комплексу регіону – наявність промислових підприємств, розвиненої сфери послуг, аграрного потенціалу;
- наявність природних і трудових ресурсів, які створюють базу для виробничої діяльності;
- інфраструктурне забезпечення – транспортна доступність, енергетичні та комунікаційні мережі, логістичні можливості;
- фінансова стабільність – прогнозованість податкової політики, можливість отримання кредитних ресурсів, рівень платоспроможності населення.

Сприятливе економічне середовище є передумовою для довгострокового інвестування, адже інвестори орієнтуються на перспективність розвитку території, темпи зростання ВРП та структуру її економіки.

2. Інституційно-правові чинники. Ця група чинників охоплює:

- якість управління;
- правове забезпечення;
- наявність адміністративних бар'єрів;
- прозорість регуляторного середовища.

Відповідно до європейської практики території з високим рівнем інституційної спроможності місцевої влади здатні швидше залучати інвестиції, оскільки забезпечують стабільність правил гри, зрозумілі процедури отримання дозволів і підтримку інвесторів на всіх етапах реалізації проєктів.

Важливим є також ефективне використання інструментів публічно-приватного партнерства (ППП), які дозволяють поєднувати ресурси держави, громади та бізнесу для реалізації масштабних інфраструктурних проєктів.

3. Соціально-демографічні чинники. Інвестори звертають увагу на рівень освіти населення, кваліфікацію робочої сили, демографічну структуру, а також на якість життя – наявність житла, медичних і освітніх послуг, безпечне середовище.

Території з розвинутою соціальною інфраструктурою та привабливими умовами для життя і праці стають магнітом для залучення не лише капіталу, а й висококваліфікованих фахівців.

4. Політичні та безпекові чинники. Політична стабільність, відсутність корупційних ризиків, безпечне середовище та передбачуваність державної політики – критично важливі фактори для інвестиційних рішень.

В умовах воєнних викликів для України особливого значення набуває фактор безпеки, адже він безпосередньо впливає на територіальну структуру інвестиційних потоків, тому післявоєнна відбудова має базуватися на принципі гарантій захисту інвесторів, створенні спеціальних страхових механізмів і фондів відновлення.

5. Екологічні та просторові чинники. Зростання ролі сталого розвитку висуває на перший план екологічну безпеку, ефективність природокористування та якість довкілля. Території, які впроваджують зелені технології, програми енергоефективності та екологічного менеджменту, підвищують свою конкурентоспроможність у боротьбі за інвестиції. Крім того, важливим є географічне положення – близькість до ринків збуту, транспортних коридорів і митних переходів, що знижує логістичні витрати інвесторів.

Місцеві органи влади відіграють визначальну роль у створенні сприятливого інвестиційного клімату. Їхня діяльність спрямовується:

- на розробку стратегій регіонального розвитку, що визначають пріоритетні напрями інвестування;

- спрощення дозвільних процедур і впровадження принципу «єдиного вікна» для інвесторів;
- створення індустріальних парків, бізнес-інкубаторів, технопарків;
- підтримку місцевих підприємців, які можуть виступати партнерами іноземних інвесторів;
- формування позитивного іміджу території, зокрема через маркетингові кампанії, участь у виставках, інвестиційних форумах та міжнародних проєктах.

Дієва місцева влада, здатна забезпечити прозоре управління, доступ до земельних і майнових ресурсів, а також професійну комунікацію з бізнесом, стає ключовим чинником довіри інвесторів.

Серед сучасних викликів для територій України можна виокремити:

- наслідки війни, що призвели до руйнування інфраструктури й зміни інвестиційних пріоритетів;
- нестачу довгострокових фінансових ресурсів;
- неоднорідність регіонального розвитку та слабку диверсифікацію економіки;
- потребу у відновленні довіри до інституцій влади.

Для подолання цих проблем необхідно:

1. Запроваджувати системну регіональну політику, що стимулює економічну активність у депресивних районах.
2. Створювати умови для інвестицій у відбудову, зокрема через гарантії безпеки, податкові стимули, грантові програми.
3. Розвивати партнерство між владою, бізнесом і громадськістю з метою спільного планування проєктів.
4. Підвищувати інституційну спроможність громад, формуючи професійні команди економічного розвитку.

Підвищення інвестиційної привабливості потребує цілеспрямованої політики місцевої влади, зорієнтованої на створення сприятливого ділового клімату, розвитку інфраструктури, забезпечення безпеки й прозорості. У перспективі саме території, які зможуть запропонувати інвесторам поєднання економічної вигоди, стабільності та соціальної привабливості, стануть драйверами відновлення та зростання української економіки.

7.2 Види інвестицій та їх джерела

У сучасних умовах децентралізації та розширення повноважень місцевого самоврядування інвестиції відіграють ключову роль у розвитку територіальних громад. Вони забезпечують модернізацію інфраструктури, створення робочих місць, підвищення якості публічних послуг і формування фінансової самостійності громад.

Ефективна інвестиційна діяльність стає не лише інструментом економічного зростання, а й чинником соціальної стабільності, адже дає змогу місцевій владі реалізовувати стратегії сталого розвитку, орієнтовані на потреби населення.

У цьому контексті важливим завданням є розуміння **структури інвестицій, їх класифікації за видами та джерел фінансування**, що дозволяє громадам ефективно планувати власну інвестиційну політику.

Інвестиції розвитку територіальної громади – це вкладення фінансових, матеріальних або інтелектуальних ресурсів у різні сфери місцевого господарства з метою підвищення рівня життя населення, поліпшення інфраструктури та забезпечення сталого економічного зростання.

На відміну від короткострокових витрат, інвестиції мають довгостроковий характер і спрямовані на створення або модернізацію активів, що приносять соціальний чи економічний ефект у майбутньому. Вони охоплюють як виробничу, так і невиробничу сфери – від будівництва доріг і комунальних систем до розвитку освіти, культури, цифровізації та енергетичної ефективності.

Залежно від напрямів використання та джерел походження, інвестиції територіальних громад можна класифікувати за кількома ознаками:

1. За формою власності інвестора:

– **державні інвестиції** – кошти, що спрямовуються з державного бюджету або державних цільових фондів для підтримки проєктів місцевого значення (наприклад, субвенції на соціально-економічний розвиток, Державний фонд регіонального розвитку);

– **місцеві інвестиції** – фінансування, здійснене з бюджетів територіальних громад чи за рахунок комунальних підприємств;

– **приватні інвестиції** – капіталовкладення бізнесу та населення у місцеві проєкти (будівництво, підприємництво, сфера послуг тощо);

– **іноземні інвестиції** – кошти нерезидентів, які вкладаються у підприємства, інфраструктуру або соціальні об'єкти громади;

– **змішані інвестиції** – спільне фінансування, що поєднує державні, муніципальні та приватні ресурси (зазвичай у форматі публічно-приватного партнерства).

2. За характером вкладень:

– **реальні інвестиції** – це вкладення у матеріальні активи: будівництво об'єктів, модернізацію інфраструктури, закупівлю обладнання. Вони забезпечують фізичне оновлення економіки громади;

– **фінансові інвестиції** – вкладення у цінні папери, банківські депозити, облігації місцевих позик. Їхня мета – отримання доходу або забезпечення

ліквідності фінансової системи громади;

- **інноваційні інвестиції** – спрямовані на впровадження нових технологій, розвиток цифрової економіки, енергоефективних рішень, креативних індустрій;

- **соціальні інвестиції** – фінансування проєктів, що мають переважно суспільну користь: розвиток освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціальної підтримки населення.

3. За джерелом походження:

- **внутрішні інвестиції** – формуються за рахунок місцевих бюджетів, підприємств, домогосподарств, регіональних фондів розвитку;

- **зовнішні інвестиції** – надходять від державних інституцій, міжнародних організацій, іноземних компаній чи донорських програм.

Сучасна фінансова практика виділяє широкий спектр джерел інвестування місцевого розвитку. Вони поділяються на **бюджетні, позабюджетні та змішані**.

До **бюджетних** джерел належать:

- власні доходи місцевих бюджетів (податки, збори, орендна плата, надходження від продажу майна);

- державні субвенції та дотації, які спрямовуються на конкретні інвестиційні цілі (наприклад, субвенції на будівництво шкіл чи лікарень);

- кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який фінансує стратегічно важливі інфраструктурні проєкти;

- місцеві запозичення, зокрема випуск облігацій місцевих позик, що дозволяють громадам залучати додатковий капітал на інвестиційні потреби.

До **позабюджетних** джерел належать:

- власні кошти підприємств та організацій, які здійснюють інвестиції у виробництво, модернізацію або розширення діяльності;

- банківські кредити для реалізації муніципальних чи приватних проєктів;

- залучення коштів населення – наприклад, через механізми житлового кооперативу, енергетичного партнерства або громадського бюджету;

- іноземні інвестиції та гранти міжнародних організацій (ЄС, Світовий банк, ПРООН тощо);

- публічно-приватне партнерство (ППП), яке поєднує ресурси бізнесу та громади для спільного створення інфраструктури.

Змішані джерела – це фінансові схеми, де поєднуються бюджетні та приватні ресурси, наприклад:

- співфінансування державних і місцевих коштів для будівництва об'єктів соціальної інфраструктури;

- грантово-інвестиційні моделі, у яких міжнародна допомога доповнюється приватними інвестиціями;

– фонди регіонального розвитку, які акумулюють кошти з різних джерел для підтримки пріоритетних проєктів громад.

Інвестиції виконують багатогранну роль у соціально-економічному розвитку територій:

- економічну – сприяють розширенню виробництва, розвитку малого та середнього бізнесу, підвищенню конкурентоспроможності;
- соціальну – забезпечують зростання зайнятості, покращення житлових і освітніх умов, розвиток соціальної інфраструктури;
- фінансову – розширюють дохідну базу місцевих бюджетів через збільшення податкових надходжень;
- екологічну – стимулюють впровадження енергоощадних технологій і раціональне використання природних ресурсів.

Інвестиції також сприяють зміцненню місцевої автономії, адже підвищення економічного потенціалу громади зменшує її залежність від державних трансфертів.

Попри очевидну важливість інвестиційна діяльність громад зазвичай стикається з низкою проблем: обмеженістю фінансових ресурсів, низькою довірою інвесторів, недостатньою інституційною спроможністю місцевої влади. Для їх подолання необхідно:

- розвивати інститути партнерства влади, бізнесу та громади;
- створювати інвестиційні офіси при органах місцевого самоврядування;
- забезпечувати прозорість і конкурентність у відборі проєктів;
- активно залучати міжнародну технічну допомогу та зелені фінансові інструменти.

У перспективі саме громади, які зможуть оптимально поєднати бюджетні, приватні та міжнародні джерела інвестицій, матимуть найвищі шанси на сталий розвиток, фінансову самодостатність і підвищення якості життя своїх мешканців.

7.3 Публічно-приватне партнерство у фінансуванні регіональних проєктів

У сучасних умовах реформування системи управління та децентралізації влади в Україні ключового значення набуває пошук ефективних механізмів фінансування регіонального розвитку. Одним із таких механізмів є публічно-приватне партнерство (ППП), що забезпечує взаємовигідну співпрацю державного та приватного секторів у реалізації соціально-економічних проєктів.

Публічно-приватне партнерство дозволяє поєднувати ресурси, компетенції та інтереси обох сторін, сприяючи модернізації інфраструктури,

створенню робочих місць, підвищенню якості публічних послуг та активізації інвестиційної діяльності. Особливого значення воно набуває у контексті фінансування регіональних проєктів, які часто потребують значних капіталовкладень і довгострокових зобов'язань, недоступних для місцевих бюджетів без залучення приватного капіталу.

Публічно-приватне партнерство – це система договірних відносин між органами державної або місцевої влади (публічним партнером) та приватними інвесторами (приватним партнером), спрямована на спільну реалізацію інвестиційних проєктів. Основна ідея ППП полягає в тому, що держава забезпечує правові, інституційні та організаційні умови для проєкту, а приватний сектор – фінансові ресурси, управлінські навички, технології та досвід.

Основні **принципи** публічно-приватного партнерства включають:

- взаємовигідність – кожна сторона отримує економічний або соціальний результат;
- розподіл ризиків між учасниками відповідно до їхніх можливостей і компетенцій;
- довгостроковість співпраці, що дозволяє забезпечити сталість фінансування;
- прозорість і відповідальність у прийнятті рішень;
- орієнтацію на суспільний ефект, тобто покращення добробуту населення.

У контексті регіонального розвитку ППП є не лише формою фінансування, а й інструментом управління економічними процесами, який сприяє підвищенню ефективності використання публічних ресурсів.

Публічно-приватне партнерство може реалізовуватись у різних **організаційно-правових формах** залежно від цілей проєкту, рівня участі партнерів та ступеня ризику.

Основні форми співпраці:

1. **Концесія** – приватний партнер отримує право на створення, управління чи експлуатацію об'єкта державної або комунальної власності з метою отримання прибутку. Це поширена форма в галузях транспорту, енергетики, водопостачання.

2. **Оренда або лізинг об'єктів комунальної власності** – використовується для модернізації та ефективного управління майном громад.

3. **Спільна діяльність** – сторони створюють спільне підприємство або договірне об'єднання для реалізації інвестиційного проєкту.

4. **Угоди про будівництво та експлуатацію об'єктів (Build-Operate-Transfer – BOT)** – приватний партнер фінансує і будує об'єкт, експлуатує його

певний період для відшкодування інвестицій, після чого передає власність громаді.

5. Державна підтримка приватних ініціатив – через податкові пільги, гарантії, компенсацію відсоткових ставок або співфінансування.

Фінансування PPP-проектів може здійснюватися за допомогою:

- прямих інвестицій приватного капіталу;
- змішаного фінансування (поєднання бюджетних і приватних коштів);
- випуску муніципальних облігацій під гарантії реалізації проекту;
- міжнародних фінансових програм, які надають кредити або гранти для регіонального розвитку;
- механізмів співфінансування через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР).

Такі інструменти дозволяють диверсифікувати джерела фінансування, зменшуючи навантаження на місцеві бюджети.

Публічно-приватне партнерство має низку **економічних і соціальних переваг** порівняно з традиційними формами державного фінансування:

1. Мобілізація додаткових ресурсів. PPP дозволяє залучати приватний капітал до реалізації великих інфраструктурних проектів, які неможливо профінансувати лише з бюджетів.

2. Підвищення ефективності управління. Завдяки участі бізнесу, проекти реалізуються швидше, з нижчими витратами і з використанням інноваційних технологій.

3. Зменшення бюджетного навантаження. Частина фінансових ризиків і витрат переноситься на приватного партнера, що зменшує потребу у державних дотаціях.

4. Створення робочих місць та розвиток місцевої економіки. Інвестиції приватного сектору стимулюють розвиток підприємництва, сприяють збільшенню податкових надходжень і підвищенню добробуту населення.

5. Суспільна користь і підвищення якості послуг. PPP-проекти зорієнтовані на задоволення потреб громади: розвиток доріг, лікарень, енергетичної, соціальної та освітньої інфраструктури.

Попри значний потенціал, механізм публічно-приватного партнерства в Україні реалізується повільно. Основні **перешкоди** включають:

- недосконалу нормативно-правову базу, особливо на рівні регіонів;
- низьку інституційну спроможність місцевої влади у підготовці проектів;
- обмежений доступ до довгострокового фінансування;
- високі ризики для приватних інвесторів унаслідок політичної та економічної нестабільності;

– нестачу професійних кадрів для управління партнерськими проєктами.

Для подолання цих проблем необхідно забезпечити підтримку з боку держави, зокрема через розробку типових договорів ППП, методичних рекомендацій для місцевих органів влади та створення єдиної системи відбору, моніторингу й оцінки ефективності проєктів.

У майбутньому публічно-приватне партнерство має стати ключовим інструментом регіонального розвитку, особливо у процесі післявоєнної відбудови України. Перспективними напрямками є:

- розвиток транспортної, енергетичної та комунальної інфраструктури;
- будівництво житла, лікарень, шкіл, об'єктів культури та спорту;
- впровадження енергоефективних і «зелених» технологій;
- цифрова трансформація регіонів – створення «розумних» сервісів управління.

Важливо також формувати позитивний інвестиційний імідж громад, демонструючи успішні приклади ППП, адже довіра приватних партнерів є ключовою умовою залучення капіталу.

Для повного розкриття потенціалу ППП необхідно забезпечити стабільну законодавчу базу, посилити інституційну спроможність місцевого самоврядування, створити систему державних гарантій і механізмів страхування ризиків.

Завдяки цим крокам публічно-приватне партнерство може стати не лише джерелом інвестицій, а й рушійною силою сталого регіонального розвитку України.

ТЕМА 8

МІСЦЕВІ ЗАПОЗИЧЕННЯ І МУНІЦИПАЛЬНІ ОБЛІГАЦІЇ

8.1 Суть місцевих запозичень.

Процедура випуску муніципальних облігацій

Ефективне управління фінансовими ресурсами є основою сталого розвитку територіальних громад. В умовах децентралізації влади та розширення фінансової автономії місцевих бюджетів особливого значення набувають **місцеві запозичення** – інструмент залучення додаткових фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних програм і покриття тимчасових касових розривів. Однією з найпоширеніших форм таких запозичень у міжнародній практиці є випуск муніципальних облігацій.

Цей механізм дозволяє органам місцевого самоврядування не лише розширити фінансові можливості, а й зміцнити власну кредитну історію, підвищити інвестиційну привабливість території та забезпечити більш стабільне фінансування пріоритетних напрямів розвитку.

Місцеві запозичення – це форма мобілізації тимчасово вільних коштів населення, підприємств чи фінансових установ шляхом отримання кредитів або випуску боргових цінних паперів (облігацій) з метою фінансування потреб місцевих бюджетів. Вони є складовою системи місцевих фінансів і регулюються Бюджетним кодексом України, Законом «Про місцеве самоврядування», а також нормативними актами Міністерства фінансів.

Основна мета місцевих запозичень полягає:

- у фінансуванні капітальних інвестицій (будівництво доріг, шкіл, лікарень, об'єктів інфраструктури);
- розвитку муніципальної інфраструктури;
- реалізації стратегічних програм енергозбереження, екологічної модернізації;
- вирівнюванні тимчасових касових розривів місцевих бюджетів.

На відміну від трансфертів чи субвенцій, запозичення не мають безповоротного характеру – вони створюють **місцевий борг**, який підлягає обов'язковому обслуговуванню та погашенню в установлені строки, тому ефективне управління місцевими запозиченнями потребує відповідального підходу до оцінки платоспроможності громади.

Залежно від терміну, мети та джерел залучення коштів розрізняють такі **види місцевих запозичень**:

1. Внутрішні запозичення – здійснюються на внутрішньому ринку шляхом розміщення облігацій серед резидентів України або отримання кредитів від українських банків.

2. **Зовнішні запозичення** – залучаються на міжнародних фінансових ринках, переважно у формі позик від міжнародних фінансових організацій (Світовий банк, ЄБРР тощо).

3. **Поточні запозичення** – короткострокові кредити, що використовуються для покриття тимчасових касових розривів (переважно до одного бюджетного року).

4. **Капітальні запозичення** – довгострокові, спрямовані на фінансування інвестиційних проєктів, які приносять соціально-економічний ефект.

Важливо зазначити, що відповідно до чинного законодавства право здійснювати місцеві запозичення мають лише міські ради міст обласного значення та Київська міська рада, за погодженням з Міністерством фінансів України.

Муніципальні облігації – це боргові цінні папери, емітентом яких виступає орган місцевого самоврядування, а власник таких облігацій отримує право на повернення номінальної вартості та відсоткового доходу у визначений строк.

Випуск муніципальних облігацій надає можливість місцевим органам влади залучати кошти населення, підприємств і фінансових інститутів для реалізації соціально значущих проєктів без безпосереднього збільшення податкового навантаження.

Перевагами муніципальних облігацій є:

- диверсифікація джерел фінансування розвитку громади;
- підвищення прозорості та фінансової дисципліни місцевої влади;
- залучення заощаджень населення до розвитку території;
- зміцнення репутації громади на фінансовому ринку.

Процес емісії муніципальних облігацій в Україні регламентується Положенням про порядок здійснення місцевих запозичень, затвердженим Міністерством фінансів, і включає кілька **основних етапів**:

1. Прийняття рішення про здійснення запозичення. Місцева рада ухвалює рішення про необхідність випуску облігацій, визначаючи обсяг запозичення, цільове призначення коштів, умови погашення та обслуговування боргу.

2. Отримання погодження Міністерства фінансів України. Проєкт рішення про запозичення подається на погодження Мінфіну, який оцінює відповідність запозичення бюджетному законодавству, платоспроможність громади та вплив на обсяг місцевого боргу.

3. Розроблення проспекту емісії. Проспект емісії містить детальну інформацію про емітента, фінансовий стан громади, параметри облігацій (номінал, термін обігу, ставка доходності, графік виплат).

4. Реєстрація випуску в Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). Після погодження Мінфіну емітент реєструє випуск і отримує свідоцтво, що дозволяє розміщення облігацій.

5. Розміщення облігацій серед інвесторів. Випуск може здійснюватися через відкритий продаж на фондовій біржі або шляхом приватного розміщення серед визначеного кола інвесторів.

6. Обслуговування та погашення боргу. Орган місцевого самоврядування здійснює регулярні виплати відсотків (купонів) та погашення номінальної вартості облігацій у строки, визначені умовами випуску.

Залучені кошти можуть використовуватися винятково для реалізації інвестиційних проєктів, затверджених місцевими радами, що мають соціально-економічне значення.

У розвинених країнах світу ринок муніципальних облігацій є важливою складовою фінансової системи. Наприклад, у США та Канаді обсяг випуску муніципальних цінних паперів щорічно становить сотні мільярдів доларів, а самі облігації вважаються надійним інвестиційним інструментом.

В Україні цей механізм лише розвивається. Успішними прикладами можна вважати емісію муніципальних облігацій містами Київ, Харків, Львів, Івано-Франківськ, які використовували залучені кошти для модернізації транспортної, житлово-комунальної та енергетичної інфраструктури.

Подальший розвиток ринку муніципальних облігацій в Україні потребує:

- удосконалення нормативно-правової бази;
- формування сприятливого інвестиційного клімату;
- забезпечення прозорості фінансової звітності органів місцевого самоврядування;
- створення системи рейтингування муніципалітетів для оцінки їхньої кредитоспроможності.

Розвиток ринку муніципальних облігацій в Україні сприятиме підвищенню довіри інвесторів, зміцненню фінансової незалежності громад і забезпеченню сталого регіонального розвитку.

8.2 Переваги та ризики залучення боргових ресурсів

У сучасних умовах розвитку фінансових систем та децентралізації влади залучення боргових ресурсів стало одним із ключових інструментів фінансування потреб як держави, так і місцевих громад. Для територіальних громад, які прагнуть до підвищення фінансової самостійності, боргові ресурси є важливим джерелом забезпечення реалізації інвестиційних програм, оновлення інфраструктури та стимулювання економічного зростання.

Однак використання запозичених коштів пов'язане не лише з потенційними вигодами, а й з ризиками, що можуть загрожувати фінансовій стабільності громади, тому питання оцінки **переваг та ризиків залучення боргових ресурсів** є актуальним для формування відповідальної фінансової політики на місцевому рівні.

Боргові ресурси – це кошти, які залучаються державними або місцевими органами влади, підприємствами чи організаціями на умовах повернення, платності та строковості. Основними джерелами таких ресурсів є кредити банків, позики міжнародних фінансових організацій, а також випуск державних або муніципальних облігацій.

Для органів місцевого самоврядування боргові ресурси виступають інструментом фінансового маневру, що дозволяє забезпечити виконання інвестиційних програм у разі недостатності власних доходів. Водночас ефективність їх використання залежить від рівня фінансової дисципліни, кредитоспроможності громади та якості управління боргом.

Залучення боргового фінансування має низку **економічних та управлінських переваг**, які при правильному застосуванні здатні підвищити фінансову стійкість територіальних громад і сприяти довгостроковому розвитку:

1. Розширення фінансових можливостей. Боргові ресурси дозволяють громадам фінансувати капітальні інвестиції, модернізувати інфраструктуру, покращувати якість публічних послуг без необхідності підвищення податків або скорочення інших видатків. Завдяки цьому можна забезпечити пришвидшений розвиток територій за рахунок майбутніх доходів.

2. Залучення інвестицій та стимулювання економічного зростання. Використання запозичень зазвичай супроводжується активізацією приватного капіталу. Фінансування великих інфраструктурних проєктів, енергозбереження, транспортної чи соціальної сфери створює нові робочі місця, збільшує податкову базу та підвищує інвестиційну привабливість регіону.

3. Формування позитивної кредитної історії. Своєчасне обслуговування запозичень формує довіру інвесторів і фінансових установ до громади. Це сприяє зниженню вартості майбутніх запозичень і розширює можливості участі в міжнародних фінансових програмах.

4. Оптимізація бюджетних потоків. Боргові інструменти, особливо короткострокові, дозволяють згладжувати касові розриви місцевих бюджетів і підтримувати стабільність виконання фінансових зобов'язань. Це підвищує гнучкість бюджетного планування та оперативність управлінських рішень.

5. Розвиток фінансових ринків. Випуск муніципальних облігацій або участь громад у кредитних програмах стимулює розвиток локальних ринків

капіталу, формує культуру інвестицій серед населення та сприяє залученню заощаджень у продуктивні сфери економіки.

Попри очевидні переваги, боргове фінансування містить значні **ризики**, пов'язані з фінансовими, макроекономічними та управлінськими чинниками; їх недооцінка може призвести до втрати фінансової стабільності громади та накопичення боргового навантаження:

1. Ризик надмірної заборгованості. Найпоширенішим ризиком є перевищення боргового навантаження над можливостями бюджету. Якщо частка боргу у власних доходах перевищує безпечний рівень, це обмежує можливість фінансування поточних потреб та інвестицій, а також підвищує ризик дефолту.

2. Ризик зростання вартості обслуговування боргу. Коливання відсоткових ставок, валютного курсу чи зміна умов кредитування можуть збільшити витрати на обслуговування боргу. Це особливо актуально для запозичень у іноземній валюті, де ризик девальвації національної валюти може суттєво підвищити боргове навантаження.

3. Ризик нецільового використання запозичених коштів. Якщо запозичення використовуються не для інвестиційних цілей, а на поточні витрати, це підриває фінансову стабільність громади. Такі дії не створюють доданої вартості, але збільшують обсяг боргу, який у майбутньому доведеться погашати за рахунок податків.

4. Ризик управлінської неефективності. Недостатня кваліфікація управлінців, відсутність чіткої стратегії розвитку або неналежний фінансовий контроль можуть призвести до неефективного використання позикових коштів. Це знижує економічну віддачу від інвестицій та може спричинити втрату довіри кредиторів.

5. Репутаційний ризик. Несвочасне виконання боргових зобов'язань або невдалі проєкти негативно впливають на імідж громади. Внаслідок цього знижується її кредитний рейтинг, а майбутні запозичення стають дорожчими або недоступними.

Для мінімізації ризиків і забезпечення ефективного використання боргових ресурсів необхідне виважене управління місцевим боргом, що ґрунтується на таких принципах:

- прозорість у процесі прийняття рішень про запозичення;
- цільовий характер використання запозичених коштів (переважно на інвестиційні цілі);
- обґрунтованість обсягів і строків боргу відповідно до прогнозів доходів бюджету;

– регулярний моніторинг боргових зобов'язань і звітування перед громадськістю;

– диверсифікація джерел фінансування, що знижує залежність від одного кредитора чи ринку.

Важливим елементом є проведення оцінки боргової стійкості, яка дозволяє визначити безпечні межі запозичень, а також своєчасно виявляти потенційні загрози фінансовій стабільності.

Отже, для досягнення позитивного ефекту від залучення боргових коштів необхідно забезпечити відповідальну боргову політику, зорієнтовану на прозорість, стійкість і довгостроковий соціально-економічний результат.

8.3 Законодавче регулювання місцевого боргу в Україні

Ефективне управління місцевим боргом є важливим елементом фінансової стабільності територіальних громад, оскільки дозволяє забезпечувати довгостроковий розвиток без створення надмірного боргового навантаження. В Україні формування правової основи місцевих запозичень є результатом еволюції бюджетного та фінансового законодавства, що орієнтується на принципи децентралізації, прозорості та відповідальності у сфері публічних фінансів. Законодавче регулювання місцевого боргу визначає не лише порядок здійснення запозичень, але й обмеження, умови обслуговування, контрольні механізми та відповідальність органів місцевого самоврядування.

Основні засади формування та управління місцевим боргом в Україні визначені низкою нормативно-правових актів, серед яких ключову роль відіграють Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок», постанови Кабінету Міністрів України та нормативні акти Міністерства фінансів України.

Відповідно до статей 16, 74–78 Бюджетного кодексу України місцеві органи влади мають право здійснювати місцеві запозичення виключно з метою фінансування бюджету розвитку. Кодекс визначає поняття місцевого боргу, порядок здійснення запозичень, умови їх обслуговування, а також встановлює граничні обсяги боргових зобов'язань, які не повинні перевищувати визначені законом межі.

Зокрема, Кодекс зобов'язує органи місцевого самоврядування отримувати погодження Міністерства фінансів України на здійснення запозичення, що забезпечує централізований контроль за станом місцевого боргу. Крім того, Кодекс встановлює вимогу цільового використання залучених коштів – лише на капітальні видатки або реалізацію інвестиційних проєктів.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» конкретизує повноваження місцевих рад щодо управління фінансовими ресурсами, у тому числі щодо випуску місцевих позик і цінних паперів. Відповідно до нього, рішення про здійснення запозичень ухвалюється місцевою радою, яка несе повну відповідальність за своєчасне погашення боргових зобов'язань.

Закон «Про цінні папери та фондовий ринок» регламентує порядок емісії облігацій місцевих позик як одного з основних інструментів формування місцевого боргу. Закон встановлює вимоги до публічності емісії, розкриття інформації, а також гарантії для інвесторів, які набувають такі цінні папери.

Механізм залучення місцевих запозичень чітко врегульований і складається з кількох **етапів**, що забезпечують прозорість, відповідальність і контроль:

1. Прийняття рішення про запозичення. Рішення ухвалюється місцевою радою на підставі прогнозу бюджету розвитку та економічної доцільності залучення позики.

2. Погодження з Міністерством фінансів України. Мінфін оцінює відповідність запозичення бюджетному законодавству, фінансову спроможність громади та потенційні ризики для державних фінансів.

3. Розміщення облігацій або укладення кредитної угоди. У випадку публічного запозичення громада здійснює випуск облігацій місцевої позики, тоді як внутрішні запозичення можуть оформлюватися у формі кредитів від банків чи міжнародних фінансових установ.

4. Обслуговування та погашення боргу. Витрати на обслуговування місцевого боргу відображаються у складі видатків місцевого бюджету, а їх цільове використання підлягає фінансовому контролю.

Законодавство встановлює низку кількісних та якісних обмежень, спрямованих на запобігання надмірному борговому навантаженню:

- граничний обсяг боргу не може перевищувати 200 % середньорічного обсягу надходжень загального фонду місцевого бюджету без урахування трансфертів;

- заборона на валютні запозичення, якщо вони не забезпечені валютними надходженнями, – з метою уникнення валютних ризиків;

- використання запозичених коштів лише на інвестиційні цілі, а не на поточне споживання;

- заборона на надання місцевих гарантій суб'єктам господарювання без погодження з Мінфіном, що запобігає нецільовому використанню публічних коштів.

Такі норми сприяють формуванню відповідальної боргової політики, а також захищають державу від можливих фінансових ризиків, пов'язаних із невиконанням місцевих зобов'язань.

Важливою складовою законодавчого регулювання є **система контролю за дотриманням вимог щодо управління боргом**. Контроль здійснюють:

- Міністерство фінансів України – за дотриманням порядку погодження запозичень і правильністю обліку боргу;
- Державна казначейська служба – за цільовим використанням залучених коштів;
- Рахункова палата – за ефективністю використання публічних фінансів;
- Місцеві ради – через внутрішні фінансові підрозділи та комісії з питань бюджету.

Законодавство передбачає також обов'язок органів місцевого самоврядування звітувати про стан боргових зобов'язань перед Міністерством фінансів і громадськістю, що підвищує рівень прозорості та підзвітності.

Попри наявність розвиненої нормативної бази, механізм місцевих запозичень в Україні залишається недостатньо активним. Основними проблемами є:

- складність процедур погодження запозичень із Мінфіном;
- обмежений доступ до ринку капіталу для невеликих громад;
- низький рівень фінансової грамотності посадових осіб;
- недостатня привабливість муніципальних облігацій для інвесторів.

Для вдосконалення правового поля доцільно спростити процедури погодження, запровадити диференційований підхід до громад різного рівня спроможності, а також стимулювати розвиток внутрішнього ринку муніципальних цінних паперів.

Законодавче регулювання місцевого боргу в Україні забезпечує правові засади для здійснення запозичень на засадах відповідальності, прозорості та фінансової стійкості. Воно визначає чіткі правила формування, обслуговування та контролю за місцевими борговими зобов'язаннями, що дозволяє мінімізувати ризики і підвищити довіру інвесторів до муніципального сектору.

Водночас подальший розвиток системи місцевих запозичень потребує вдосконалення нормативно-правових механізмів, підвищення професійної компетентності місцевих управлінців та активізації ринку муніципальних фінансових інструментів. Це сприятиме формуванню ефективної боргової політики, орієнтованої на сталий розвиток територій і зміцнення фінансової децентралізації в Україні.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гриб С. В. Фінанси підприємств в таблицях, схемах та тестах : навч. посіб. / С. В. Гриб, І. О. Болкунова. – Київ : ПП «Магнолія 2006», 2013. – 336 с.
2. Доценко О. Ю. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку регіонів України [Електрон. ресурс] / О. Ю. Доценко // Проблеми і перспективи інноваційного розвитку економіки України : матеріали міжнар. науково-практичної конференції, 31 травня – 2 червня 2012 р., м. Дніпропетровськ. Т. 1 – 2012. – 240 с. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://ir.nmu.org.ua/server/api/core/bitstreams/a7e4534a-8270-4b73-be51-0f9f8c4bb5fc/content>, вільний (дата звернення: 20.05.2025). – Назва з екрана.
3. Желюк Т. Джерела фінансового забезпечення інклюзивного розвитку територіальних громад / Желюк Т., Жуковська А. // Вісник економіки. – 2022. – № 3. – С. 183–202. – DOI: 10.35774/visnyk2022.03.183.
4. Формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів України [Електрон. ресурс] / Л. І. Катан, С. В. Качула, Н. І. Демчук, Д. К. Павлова // Агросвіт. – Електрон. текст. дані. – 2020. – № 3. – С. 3–12. – Режим доступу: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2020.3.3>, вільний (дата звернення: 20.05.2025). – Назва з екрана.
5. Кіт О. Р. Нормативно-правова база фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні [Електрон. ресурс] / О. Р. Кіт // Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. – Електрон. текст. дані. – 2025. – № 2. – Режим доступу: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2025.2.19>, вільний (дата звернення: 25.05.2025). – Назва з екрана.
6. Мартиненко В. В. Фіскальна політика та міжбюджетні відносини в умовах фінансової децентралізації [Електрон. ресурс] / В. В. Мартиненко // Проблеми і перспективи економіки та управління. – Електрон. текст. дані. – 2019. – № 2 (18) – С. 227–235 – Режим доступу: <http://ppeu.stu.cn.ua/article/view/184342/184071>, вільний (дата звернення: 25.05.2025). – Назва з екрана.
7. Новікова М. М. Державне регулювання економіки : підручник / М. М. Новікова, В. М. Гриньова. – Київ : Знання, 2008. – 398 с.
8. Плигач К. Д. Фінансове забезпечення розвитку сільських територій Черкаського регіону [Електрон. ресурс] / К. Д. Плигач, О. Ю. Марченко // Галицький економічний вісник. – Електрон. текст. дані. – Тернопіль : ТНТУ, 2019. – Том 57. – № 2. – С. 124–131. – Режим доступу: <https://galicianvisnyk.tntu.edu.ua/pdf/57/606.pdf>, вільний (дата звернення: 20.05.2025). – Назва з екрана.

9. Хохич Д. Г. Фінансове забезпечення державної політики регіонального розвитку України [Електрон. ресурс] / Д. Г. Хохич // Адміністративно-територіальні та економічно-просторові кордони регіонів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (19–20 берез. 2020 р.) – Електрон. текст. дані. – Київ : КНЕУ ім. В. Гетьмана, 2020. – С. 199–202. – Режим доступу: <https://ir.kneu.edu.ua/handle/2010/33414>, вільний (дата звернення: 20.05.2025). – Назва з екрана.

10. Bahl R. Intergovernmental Transfers: Principles and Practice / R. Bahl, S. Wallace, J. Martinez-Vazquez. – Andrew Young School Publications, 2012. – 148 p.

11. Bird R. M. Intergovernmental Transfers and Fiscal Federalism: Theory and Evidence / R. M. Bird, M. Smart // Handbook of Fiscal Federalism. – Springer, 2013. – С. 305–338.

12. International Monetary Fund (IMF). Nakatani R. Preventing Fiscal Crises under Decentralization: Intergovernmental Policies and Institutions [Electronic resource] / IMF Working Paper, 2025. – Electronic text data. – Regime of access: <https://www.imf.org>, free (date of the application: 20.06.2025). – Header from the screen.

13. OECD. Adapting intergovernmental fiscal transfers for the future [Electronic resource] / S. Dougherty. – OECD Publishing, 2024. – 56 p. – Electronic text data. – Regime of access: <https://www.oecd.org>, free (date of the application: 20.06.2025). – Header from the screen.

14. OECD. Intergovernmental fiscal transfers and fiscal equalisation in a time of consolidation [Electronic resource] / OECD, 2025. – Electronic text data. – Regime of access: <https://www.oecd.org>, free (date of the application: 20.06.2025). – Header from the screen.

15. United Cities and Local Governments (UCLG). Municipal Finances: A Handbook for Local Governments [Electronic resource] / UCLG. – Barcelona : UCLG, 2016. – Electronic text data. – Regime of access: <https://www.uclg-localfinance.org>, free (date of the application: 20.06.2025). – Header from the screen.

16. World Bank. Fiscal Decentralization, Local Public Sector Finance and Intergovernmental Fiscal Transfers [Electronic resource] / World Bank. – Washington, DC : World Bank, 2022. – 120 p. – Electronic text data. – Regime of access: <https://documents1.worldbank.org>, free (date of the application: 20.06.2025). – Header from the screen.

17. World Bank. Peru: Building a More Efficient and Equitable Fiscal Decentralization System [Electronic resource] / World Bank Report, 2017. – Electronic text data. – Regime of access: <https://openknowledge.worldbank.org>, free (date of the application: 20.06.2025). – Header from the screen.

Електронне навчальне видання

КОНДРАТЕНКО Наталія Олегівна

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

*(для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання
зі спеціальності D4 – Публічне управління та адміністрування, освітня
програма «Публічне управління розвитком громад та територій»)*

Відповідальний за випуск *М. А. Браташ*

Редактор *О. А. Норик*

Комп'ютерне верстання *Н. О. Кондратенко, І. В. Волосождарова*

План 2024, поз. 122Л

Підп. до друку 11.02.2026. Формат 60 × 84/16.

Ум. друк. арк. 4,7.

Видавець і виготовлювач:

Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова,
вул. Чорноглазівська, 17, Харків, 61002.

Електронна адреса: office@kname.edu.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:

ДК № 8386 від 14.07.2025.