

РОЛЬ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОВОЄННОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

ТАБАЧУК Андрій Ярославович

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри економіки та публічного управління

Львівського національного університету імені Івана Франка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0120-2336>

КАПЛЕНКО Галина Вікторівна

докторка економічних наук, професорка,

професорка кафедри економіки та публічного управління

Львівського національного університету імені Івана Франка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1651-7904>

Анотація. У статті досліджено роль фінансової стійкості територіальних громад у період війни та повоєнного відновлення України. Визначено ключові чинники, інституційні та фінансові механізми зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Проаналізовано міжнародний та вітчизняний досвід формування фінансової стійкості, розглянуто інструменти залучення ресурсів у період невизначеності: зелені фінанси, публічно-приватне партнерство, муніципальні облігації, донорські механізми. Обґрунтовано рекомендації для політики публічного управління, спрямованої на формування стійких територіальних фінансових систем у післявоєнній економіці. Теоретичну основу становлять сучасні підходи до фінансової стійкості/витривалості місцевих бюджетів та концепції резилієнтності територій, а емпіричну – узагальнення аналітичних звітів міжнародних організацій і українських дослідницьких центрів щодо функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Практичне значення результатів полягає у формуванні пропозицій щодо інтеграції інструментів прозорості й управління ризиками до бюджетного процесу громад та визначенні можливостей залучення інвестиційного капіталу для відновлення критичної інфраструктури.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, фінансова стійкість, війна, повоєнна відбудова, сталий розвиток, зелені фінанси, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Повномасштабна війна проти України актуалізувала проблему фінансової спроможності територіальних громад. В умовах руйнування інфраструктури, зростання видатків на соціальні потреби та обмеженості доходів саме місцеве самоврядування стало ключовим рівнем підтримання життєздатності держави [1; 4]. Фінансова стійкість громад є не лише фіскальною категорією, а й показником їхньої соціально-економічної адаптивності та спроможності до саморозвитку в умовах війни та невизначеності [3]. Результати реформи децентралізації, інституційно закріплені у бюджетному законодавстві та законі про місцеве самоврядування,

підвищили роль власних доходів місцевих бюджетів і відповідальність органів місцевого самоврядування за надання базових публічних послуг [18; 19]. У період воєнного стану посилилася волатильність надходжень (зокрема ПДФО, єдиного податку, плати за землю), зросли незаплановані видатки на безпеку, підтримку внутрішньо переміщених осіб та відновлення пошкоджених об'єктів, що актуалізувало потребу у «фінансовій стійкості» як здатності підтримувати мінімально необхідний рівень послуг за умов фіскального стресу [3; 4; 23].

Окремої ваги набуває проєктна спроможність громад, адже повоєнна відбудова вимагатиме поєднання державних, донорських і приватних ресурсів та здатності місцевої влади формувати якісні інвестиційні портфелі, забезпечувати співфінансування, прозорі закупівлі та громадський контроль [13; 16; 21; 22].

Мета дослідження – обґрунтувати роль фінансової стійкості територіальних громад у забезпеченні сталого повоєнного розвитку та визначити інституційні інструменти її зміцнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика фінансової стійкості територіальних громад (ТГ) у контексті війни та повоєнного відновлення перебуває у фокусі міждисциплінарних досліджень, що поєднують підходи публічних фінансів, місцевого самоврядування, управління ризиками та політик відбудови. У сучасній науковій і прикладній літературі домінують три взаємопов'язані напрями: (1) аналіз бюджетної стійкості та інструментів місцевої бюджетної політики в умовах шоків [1-4]; (2) дослідження ролі місцевого врядування у формуванні резильєнтності громад [5-7]; (3) оцінювання механізмів прозорості, участі та підзвітності як чинників фінансової дисципліни й довіри [8-15].

Виклад основних результатів. На сьогоднішній день не існує єдиного, загальновизнаного визначення поняття «стійкість», оскільки це явище є багатогранним і може розглядатися з різних точок зору – економічної, соціальної, екологічної, політичної та управлінської. У кожній із цих площин воно набуває власних змістових акцентів і характеристик, що зумовлює існування множинності підходів до його тлумачення.

В широкому розумінні «фінансова стійкість» трактується як здатність економічного суб'єкта забезпечувати баланс між доходами та видатками, ефективно управляти фінансовими ресурсами та підтримувати свою платоспроможність у коротко- та довгостроковій перспективі, незважаючи на внутрішні та зовнішні економічні виклики.

У науковій літературі доцільно розрізняти фінансову стійкість (financial sustainability) та фінансову резилієнтність/витривалість (fiscal/financial resilience). Перша відображає довгострокову збалансованість ресурсної бази та зобов'язань (у т. ч. боргових), тоді як друга – спроможність швидко поглинати шоки, переглядати бюджетні пріоритети, зберігаючи безперервність надання послуг, і відновлювати траєкторію розвитку після криз [5; 23]. Для громад воєнного типу критичним є поєднання обох вимірів: підтримання базових стандартів життєзабезпечення та формування «фінансового простору» для інвестицій у відбудову, енергоефективність і підвищення безпеки [16; 17].

Фінансова стійкість територіальної громади розглядається як здатність забезпечувати безперервність виконання публічних функцій за умов зовнішніх шоків і криз [2; 5]. Фінансова стійкість територіальної громади виступає однією з основних передумов її самодостатності та здатності забезпечувати сталий соціально-економічний розвиток. Вона відображає можливість громади самостійно формувати,

розподіляти та раціонально використовувати фінансові ресурси для задоволення потреб мешканців, утримання об'єктів соціальної інфраструктури та реалізації стратегічних програм розвитку.

Інституційно фінансова стійкість громади спирається на принципи субсидіарності, бюджетної автономії та підзвітності, закріплені в національній нормативно-правовій базі [18; 19]. У практичному вимірі це означає здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати: (а) прогнозованість доходів через якісне адміністрування місцевих податків і зборів та управління комунальними активами; (б) керованість видатків за програмно-цільовим підходом і пріоритизацію «послуг життєстійкості»; (в) фінансову дисципліну і внутрішній контроль; (г) мобілізацію ресурсів розвитку через запозичення, партнерства та донорські програми [8; 9; 16].

У даному контексті доцільно звернути увагу, що основними детермінантами у згаданих вище умовах виступають:

- рівень фінансової автономії;
- збалансованість доходів і видатків;
- наявність стабільних джерел розвитку;
- інституційна спроможність територіальних громад до управління ризиками [8].

Зазначені детермінанти можуть бути розкриті через систему індикаторів: частка власних доходів у загальному обсязі надходжень, коефіцієнт трансфертної залежності, частка капітальних видатків і видатків розвитку, ліквідність (наявність залишків коштів та швидкість їх використання), боргове навантаження, обсяг резервних фондів та стабільність податкової бази. В умовах війни доцільно доповнювати індикаторний підхід елементами стрес-тестування місцевих бюджетів, оцінкою чутливості до втрати ключових платників і ризиків руйнування критичної інфраструктури [3; 6; 23; 26].

Методологічну основу становлять сучасні підходи до оцінки місцевої стійкості [6; 7], включно з методиками Національної платформи стійкості, OECD і Світового банку. В умовах воєнного стану важливим є інтеграція ризик-менеджменту у бюджетний процес та формування резервних фондів, що підтверджують сучасні емпіричні дослідження [3; 9].

На наше переконання, доцільно у межах дослідження стійкості територіальних громад, методологічно поєднувати концептуальний аналіз категорій «стійкість» і «витривалість», порівняльний огляд інструментів місцевих фінансів у постконфліктних країнах та узагальнення рекомендацій міжнародних організацій щодо підвищення якості публічних фінансів і управління фіскальними ризиками. Це дасть змогу обґрунтувати управлінські рішення, що підсилюють спроможність громад діяти в умовах невизначеності та забезпечувати відновлення на основі принципів сталого розвитку і «build back better» [16; 23].

Серед ключових інструментів фінансової стабілізації на місцевому рівні виділяють:

1. Оптимізацію бюджетної структури та цифровізацію фінансових процесів [9];
2. залучення донорських та грантових коштів міжнародних фінансових інституцій (World Bank, EBRD, IMF) [16];
3. Розвиток зелених фінансів – муніципальних «green bonds» для проєктів енергоефективності та відновлюваної енергетики [2; 17];
4. Публічно-приватне партнерство як інструмент мобілізації приватного капіталу у відбудову [14; 15];

5. Фінансове планування з урахуванням ризиків війни – формування контингентних резервів, страхових механізмів та страхування інфраструктурних проєктів [4; 12].

Муніципальні облігації та місцеві запозичення можуть підсилити інвестиційний потенціал громад, проте потребують дотримання фіскальних обмежень, прозорості боргової політики і якісної фінансової звітності відповідно до бюджетного законодавства [18]. У воєнний і ранній післявоєнний період доцільно застосовувати «обережне запозичення»: спрямування залучених коштів на проєкти з прогнозованими потоками економії/доходів (енергоефективність, модернізація мереж), а також використання часткових гарантій і змішаного фінансування (blended finance) за участю донорів [16; 17].

Розвиток зелених фінансів на рівні громад доцільно розглядати як поєднання інструментів (зелені облігації, енергосервісні контракти, «зелене» бюджетування) та інституційних стандартів (критерії екологічності, верифікація, звітність). Практика ІСМА щодо Зелених принципів облігацій підкреслює важливість прозорого визначення цілей, управління надходженнями та звітування про ефекти, що особливо актуально для післявоєнних інвестицій у енергоефективність, відновлювану енергетику, водопостачання та поводження з відходами [17; 25].

Залучення донорських ресурсів і кредитних ліній міжнародних фінансових інституцій потребує підвищення проєктної зрілості громад: наявності проєктної документації, інституційних команд управління проєктами, механізмів співфінансування та системи моніторингу результатів. Відповідно до оцінок потреб відбудови, значна частина інфраструктурних проєктів реалізовуватиметься на місцевому рівні, що актуалізує стандарти управління публічними інвестиціями та узгодження проєктів із місцевими стратегіями розвитку [16; 6]. Публічно-приватне партнерство, концесії та контракти життєвого циклу можуть виступати інструментами мобілізації приватного капіталу, однак за умови належного розподілу ризиків, прозорості процедур та правової визначеності, зокрема у відповідності до законодавства про державно-приватне партнерство [14; 15; 20; 24].

Оптимізація бюджетної структури передбачає не лише скорочення не першочергових витрат, а й перерозподіл ресурсів на користь програм, що підтримують життєзабезпечення та відновлення критичної інфраструктури. У цьому контексті ключового значення набуває цифровізація фінансових процесів: відкриті дані про використання публічних коштів (портал Є-data/Spending), електронні закупівлі, аналітичні панелі виконання бюджету та автоматизація казначейських процедур підвищують прозорість, зменшують транзакційні витрати й створюють підґрунтя для запобігання нецільовому використанню коштів [9; 21; 22]. Участь громадян у формуванні пріоритетів (громадський бюджет, консультації, публічні звіти) додатково зміцнює довіру і дисциплінує бюджетний процес, що підтверджують дослідження щодо локальної демократії в Україні під час війни [10; 11].

Зарубіжний досвід (зокрема, Хорватії, Грузії, Боснії і Герцеговини) доводить, що післявоєнна відбудова потребує гнучких муніципальних інструментів залучення капіталу [13]. У цих країнах ефективними виявилися: створення цільових фондів реконструкції, запровадження прозорих правил міжбюджетного вирівнювання, централізоване технічне супроводження проєктів та механізми співфінансування, які стимулюють громади розвивати власну дохідну базу. Важливим висновком є необхідність поєднання фінансових інструментів із інституційними реформами – посиленням місцевого фінансового менеджменту, аудитом і підзвітністю [23; 26].

Дослідження ICLD, GMF та Chatham House показують, що стійкість українських громад безпосередньо залежить від якості місцевого врядування, горизонтальної взаємодії з громадянським суспільством і наявності прозорих механізмів участі [10-13]. У цьому контексті цифрові інструменти прозорості (відкриті бюджети, публічні закупівлі, оприлюднення договорів та звітів) виступають не «додатком», а базовим елементом фінансової стійкості, оскільки знижують корупційні ризики, підвищують якість рішень і полегшують залучення донорів та приватних інвесторів [21; 22].

Розбудова фінансової спроможності потребує міжмуніципальної кооперації, розвитку «фінансових кластерів» та навчальних програм з управління фінансами для місцевих службовців. Консолідація ресурсів через спільні комунальні підприємства, міжмуніципальні проєктні офіси та спільні закупівлі дає змогу досягати економії від масштабу, підвищувати якість послуг і зменшувати адміністративні витрати. Додатковим напрямом є впровадження стандартів управління публічними фінансами на місцевому рівні, зокрема планування, облік, внутрішній контроль та зовнішній аудит, що узгоджується з міжнародними рамками оцінювання ефективності публічних фінансів [23; 26].

На етапі відбудови вагомим значення набуває формування «банку проєктів» громад і їх інтеграція у національні цифрові платформи управління відновленням. Такі рішення, як екосистема DREAM, посилюють прозорість життєвого циклу інвестиційного проєкту – від ідеї до виконання та звітування, що підвищує довіру донорів і створює передумови для результативного використання ресурсів [27; 16].

Ключовими викликами на шляху досягнення стійкості територіальними громадами в умовах сьогодення, на наше переконання, є:

- зниження податкової бази через руйнування економічної активності;
- недосконалість правового регулювання муніципальних фінансів;
- ризики нецільового використання коштів;
- залежність від зовнішніх джерел фінансування [1; 8; 14].

Залежність від зовнішніх джерел фінансування не є негативною сама по собі, однак за відсутності стратегічного управління може призводити до фрагментації проєктів і слабкої узгодженості з місцевими пріоритетами. Тому доцільним є впровадження «портфельного підходу» до відбудови: ранжування проєктів за критеріями критичності, соціального ефекту, економічної віддачі та кліматичної стійкості, а також забезпечення публічного моніторингу виконання [16; 17; 27].

Сукупність наведених викликів формує для громад «подвійну пастку»: одночасне падіння доходів і зростання потреб у видатках. Управлінською відповіддю має стати поєднання заходів доходної та видаткової політики: інвентаризація та актуалізація бази оподаткування (земля, нерухомість), розвиток інструментів управління комунальним майном, підвищення якості адміністрування місцевих податків, а також застосування програмного бюджетування і пріоритизації видатків на основі оцінки результативності [18; 9]. Важливо розбудовувати систему внутрішнього контролю, комплаєнсу та управління конфліктом інтересів, використовуючи відкриті дані і цифрові сліди транзакцій як інструменти превенції зловживань [21; 22].

Серед напрямів зміцнення фінансової стійкості – запровадження індикаторів «фінансової витривалості» у систему моніторингу громад, а також створення національного реєстру муніципальних інвестиційних проєктів [7; 15]. Доцільним є інституційне закріплення практик управління фіскальними ризиками: ведення реєстрів ризиків, регулярна оцінка умовних зобов'язань, оприлюднення інформації

про місцевий борг і гарантії, а також підготовка зрозумілої для громадян бюджетної звітності, що відповідає принципам фіскальної прозорості [23; 20; 24].

Висновки. Фінансова стійкість територіальних громад є ключовим чинником національної безпеки і повоєнного відновлення. У контексті війни вона виконує функцію «буфера» для збереження соціальної згуртованості та безперервності публічних послуг, а у повоєнний період – створює базу для акумуляції інвестиційних ресурсів і довгострокового розвитку [3; 16].

Основні напрями посилення стійкості: диверсифікація доходів, підвищення фінансової автономії, використання зелених фінансів і партнерських інструментів. При цьому ефективність інструментів залежить від якості місцевого фінансового менеджменту, прозорості та участі громадян у визначенні пріоритетів відбудови [10-13; 21; 22].

Необхідним є вдосконалення державної політики місцевого фінансового управління, створення стимулів для муніципальних інвестицій та розвитку інституційної спроможності ОМС. Пріоритетами мають стати: стабільні правила міжбюджетних відносин, розвиток місцевих запозичень із належними запобіжниками, підтримка проєктних офісів у громадах, а також масштабування цифрових інструментів прозорості та управління відновленням [18; 23; 27].

Список використаної літератури

1. Resilience of territorial communities amid the war against Ukraine: The role of budgetary instruments. *Problems and Perspectives in Management*, 2024. URL: https://www.businessperspectives.org/index.php/journals?controller=pdfview&item_id=19919&task=download
2. The budget policy of Ukraine under martial law. *Investment Management and Financial Innovations*, 2023. URL: https://www.businessperspectives.org/index.php/journals?controller=pdfview&item_id=17784&task=download
3. Predicting budget robustness of Ukrainian local self-governments. *Public Money & Management*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/21599165.2024.2435817>
4. Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. *Local Government Studies*, 2024. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12827?utm_source=chatgpt.com.
5. Національний інститут стратегічних досліджень. *Міське самоврядування як чинник стійкості громад*. Київ, 2023. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-1_gotove_0.pdf
6. SCORE for Peace. *Прифронтові громади та їх стійкість*. 2024. URL: https://api.scoreforpeace.org/storage/pdfs/PUB_Impact-of-War-Hromada_UKR_FIN.pdf
7. Українська Гельсінська спілка з прав людини. *Вимір стійкості територіальних громад: аналітичний звіт*. 2025. URL: <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2025/01/Vymir-stiykosti-terytorialnykh-hromad.pdf>
8. Financial self-sufficiency of Ukrainian territorial communities. *Public and Municipal Finance*, 2023. URL: https://www.businessperspectives.org/index.php/journals?controller=pdfview&item_id=18539&task=download
9. Optimization of financial resources of territorial communities. *Фінанси, кредит, діяльність підприємств*, 2024. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/download/4561/4218/25596>

10. NaUKMA / KSE Institute. *Challenges to public participation & local democracy in wartime Ukraine*. 2025. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2025/04/English_KSE-Institute-Not-the-rigth-time.pdf
11. ICLD. *Local Democracy and Resilience in Ukraine*. Research Report 33, 2024. URL: https://icld.se/wp-content/uploads/ICLD_ResearchReport_33_2024-web.pdf
12. GMF. *Local Stakeholders and Ukraine's Resilience*. 2025. URL: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2025-06/Volintiru%20%26%20Kravets%20-%20Ukraine%20stakeholders%20-%20report.pdf>
13. Chatham House. *Ukraine's wartime recovery and the role of civil society*. 2024. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2024-06/2024-06-05-ukraine-wartime-recovery-role-civil-society-lutsevych.pdf.pdf>
14. GMF. *Strengthening Cooperation Between Local Governments and CSOs*. Policy Brief, 2025. URL: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2025-06/Brovdiy%20-%20Ukraine%20local%20government%20-%20paper.pdf>
15. CEPA. *Ukraine: Resilience, Reconstruction, Recovery*. 2024. URL: <https://cepa.org/wp-content/uploads/2024/04/Ukraine-Resilience-Reconstruction-Recovery.pdf>
16. World Bank, UN, European Commission. *Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment 2024*. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/>
17. OECD. *Financing Climate Resilient Infrastructure in Ukraine*. Paris, 2024.
18. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
19. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
20. Закон України «Про державно-приватне партнерство». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
21. Prozorro. Офіційний портал публічних закупівель. URL: <https://prozorro.gov.ua/>
22. Є-data. Єдиний веб-портал використання публічних коштів (Spending.gov.ua). URL: <https://spending.gov.ua/>
23. IMF. Fiscal Transparency Code. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/>
24. World Bank, ADB, IDB. Public-Private Partnership Reference Guide (Version 3.0). PPP Knowledge Lab. URL: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections>
25. ICMA. Green Bond Principles. URL: <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/green-bond-principles-gbp/>
26. PEFA Secretariat. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Framework, 2016. URL: <https://www.pefa.org/pefa-framework>
27. DREAM. Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management. URL: <https://dream.gov.ua/>

Дата надходження статті: 26.05.2025

Дата прийняття статті: 06.06.2025

Дата публікації статті: 25.06.2025