

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-59-147>

УДК 336.27

# РОЛЬ ДОДАТКОВИХ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТІЙКОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ В КОНТЕКСТІ ПІСЛЯВОЄННОЇ РЕКОНСТРУКЦІЇ

## THE ROLE OF ADDITIONAL FUNDING SOURCES IN ENSURING THE STABILITY OF LOCAL BUDGETS: CHALLENGES AND PERSPECTIVES IN THE POST-WAR RECONSTRUCTION CONTEXT

Матвійчук Діана Юріївна

аспірант,

Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6640-5770>

Matviichuk Diana

Kyiv National Economic University  
named after Vadym Hetman (KNEU)

Війна в Україні спричинила значні руйнування інфраструктури, житлового фонду та економіки. Відновлення та реконструкція країни потребуватиме значних фінансових ресурсів. У цій ситуації використання додаткових джерел фінансування, окрім традиційних трансфертів з державного бюджету, стає критично важливим. Дослідження зосереджується на важливості використання додаткових джерел фінансування для забезпечення потреб місцевих та публічних органів під час реконструкції після війни. В контексті реформи децентралізації та розширення фінансових можливостей місцевих громад в Україні виникають проблеми соціально-економічного розвитку територій, особливо в контексті недостатнього розвитку інституту позичкового фінансування. Основні джерела місцевого фінансування, такі як місцеві позики та випуск місцевих облігацій, регулюються відповідно до Бюджетного кодексу України та відповідною постановою. Це створює певні обмеження та регуляції щодо залучення фінансових ресурсів на місцевому рівні. Дослідження також показує, що місцеві бюджети в Україні, хоча і мають тенденцію до зростання місцевого боргу, залежать переважно від офіційних трансфертів з державного рівня. Однак, необхідність розвитку місцевих фінансів та ефективного управління ними стає важливою для забезпечення сталого розвитку місцевих громад у післявоєнний період. Аналіз показує, що місцеві органи влади в Україні мають обмежені можливості щодо запозичення фінансових ресурсів, що ускладнює їхню здатність забезпечити необхідність інфраструктурного та соціального розвитку. Розвиток ринку місцевих запозичень та розширення повноважень місцевих органів влади можуть бути ключовими стратегічними кроками для подолання цих викликів та забезпечення сталого розвитку місцевих громад.

**Ключові слова:** фінансова стійкість, місцеве запозичення, бюджетний дефіцит, фінансова децентралізація, міждержавний грант, місцеві публічні фінанси.

The war in Ukraine has caused significant destruction to infrastructure, housing stock, and the economy. The country's reconstruction will require substantial financial resources. In this situation, utilizing additional sources of funding beyond traditional transfers from the state budget becomes critically important. Research focuses on the importance of utilizing additional sources of funding to meet the needs of local and public authorities during post-war reconstruction. In the context of decentralization reform and expanding the financial capabilities of local communities in Ukraine, there are challenges regarding the socio-economic development of territories, especially considering the insufficient development of the loan financing institution. Main sources of local financing, such as local loans and issuance of local bonds, are regulated according to the Budget Code of Ukraine and relevant resolutions. This creates certain limitations and regulations regarding the attraction of financial resources at the local level. Research also indicates that local budgets in Ukraine, although showing a tendency of increasing local debt, predominantly rely on official transfers from the state level. However, the necessity of developing local finances and effectively managing

them becomes crucial for ensuring sustainable development of local communities in the post-war period. Analysis shows that local authorities in Ukraine have limited opportunities for borrowing financial resources, which complicates their ability to meet the infrastructure and social development needs. Moreover, the ongoing conflict has disrupted normal economic activities and hindered the growth prospects of various regions. The uncertainty caused by the war has led to a decrease in investment and business confidence, further exacerbating the economic challenges faced by local communities. Addressing these issues requires not only financial resources but also effective governance mechanisms to ensure transparency, accountability, and proper utilization of funds. Additionally, the reconstruction process presents an opportunity to implement sustainable development practices and modernize infrastructure to withstand future challenges. By investing in renewable energy, improving transportation networks, and enhancing healthcare and education facilities, Ukraine can build a more resilient and prosperous society. Collaboration between government agencies, international organizations, and local stakeholders is essential to formulate comprehensive strategies and mobilize resources effectively.

**Keywords:** Fiscal Sustainability, Local Borrowing, Budget Deficit, Fiscal Decentralization, Intergovernmental Grant, Local Public Finance.

**Постановка проблеми.** На місцевому рівні бюджет виконує ключову роль у сприянні соціально-економічному розвитку території, будівництві інфраструктури та наданні якісних публічних послуг. Для забезпечення цих функцій та здобуття стабільності, особливо в умовах економічного відновлення після війни, важливо мати надійні надходження до місцевих бюджетів. Місцевий бюджет складається з двох основних компонентів – доходів і витрат, які теоретично можна регулювати для досягнення фінансової стійкості. Проте геополітичні фактори також мають вплив, ускладнюючи можливість маніпуляції основними складовими місцевого бюджету. Таким чином, важливим аспектом стає кредитна складова формування місцевого бюджету, яка включає отримання додаткових фінансових ресурсів через міжбюджетні відносини для забезпечення базових функцій. Використання запозичених ресурсів утворює місцевий борг, але для забезпечення якості громадських потреб у довгостроковій перспективі необхідно мати можливість регулярно погашати зобов'язання. Одночасно високий рівень боргового навантаження впливає на фіскальну стійкість та соціально-економічний розвиток територій у багаторівневій бюджетній системі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Фінансова стійкість місцевих бюджетів є ключовим аспектом для розвитку інфраструктури та підтримки добробуту громадян. Різні автори надають різні тлумачення цього поняття. Наприклад, Чапман визначає його як довгострокову здатність місцевих урядів виконувати свої фінансові зобов'язання [1]. Нолан розглядає стійкість місцевого бюджету через суму коштів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних витрат, пов'язаних із життєво важливими заходами для населення [2]. Манеров розглядає фінан-

сову стійкість як здатність місцевих органів залучати свої власні фінансові ресурси для виконання функцій та забезпечення громадських благ [3]. Пітт визначає її як здатність місцевих органів накопичувати доходи, що дозволяють покрити витрати та забезпечити баланс бюджету протягом року [2]. Фінансова стійкість часто асоціюється з балансом, стабільністю та рівновагою. Здійснення збалансованого бюджету сприяє досягненню стійкості територій у довгостроковій перспективі. Однак у кризових умовах не завжди можна досягти стійкості шляхом маніпулювання доходами або витратами місцевих бюджетів [4]. Тому місцеві органи влади звертаються до кредитних ресурсів для виконання своїх основних функцій та завдань. Зростання боргового навантаження може призвести до дисбалансу у розвитку територій, що вплине на якість життя мешканців [5]. Під час відновлення після війни, досягнення стійкості місцевих органів та підтримка їх сталого розвитку стануть одними з ключових факторів подолання наслідків війни. Україна на шляху до впровадження децентралізованої фінансової системи, де фінансова спроможність громад має велике значення [6].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Війна спричинила значні виклики для стійкості місцевих бюджетів. Зниження доходів, зростання видатків та обмежений доступ до запозичень роблять цю проблему актуальною. Актуальними проблемами сьогодення є:

1) недостатній розвиток ринку місцевих запозичень – існують обмеження щодо залучення кредитних ресурсів для місцевих органів влади;

2) низька фінансова автономія місцевих громад – централізація бюджетних ресурсів на державному рівні, обмежені повноваження

місцевих органів влади щодо управління фінансами та недосконала система бюджетного планування та контролю;

3) нестабільність місцевих бюджетів - висока залежність від офіційних трансфертів, недостатній рівень власних доходів та нерівномірний розподіл фінансових ресурсів між територіями.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Постановка завдання в цій статті полягає в аналізі та оцінці використання кредитних ресурсів місцевими бюджетами в контексті післявоєнного відновлення та реконструкції, зокрема в умовах України. Увага спрямована на дослідження обмежень та можливостей місцевих органів влади щодо залучення кредитних ресурсів, визначення ключових аспектів регулювання цього процесу на законодавчому рівні, а також оцінку впливу цих фінансових інструментів на стабільність та розвиток місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Використання додаткових джерел фінансування є першочерговим пріоритетом для забезпечення потреб місцевих та публічних органів у період реконструкції після війни. Це змушує уряд шукати найбільш привабливі механізми фінансування на різних рівнях, щоб залучати нові джерела фінансових ресурсів. Україна, разом із реформою децентралізації та умовним розширенням фінансових можливостей місцевих громад, стикається з питаннями повноцінного соціально-економічного розвитку території. Зокрема, інститут позичкового фінансування не розвинутий.

В даний час місцеві позики визначаються та регулюються Бюджетним кодексом України та постановою "Про затвердження Порядку здійснення місцевих позик". Згідно з цим:

1. Місцеві бюджети з дефіцитом затверджуються рішенням відповідної місцевої ради не пізніше ніж через два тижні з дня офіційної публікації закону про Державний бюджет України за погодженням із Міністерством фінансів України. (Бюджетний кодекс України, стаття 77).

2. Для загального фонду місцеві бюджети можуть бути прийняті з дефіцитом, включаючи суму вільного балансу бюджетних коштів. Щодо спеціального фонду, місцеві бюджети можуть бути прийняті з дефіцитом у частині розв'язкового бюджету, який покривається за рахунок позичкових коштів. (Бюджетний кодекс України, стаття 72) [7].

3. Угоди про позики (кредитні угоди) та випуск місцевих облігацій (для міських рад) є

типами позик, які можуть використовуватися місцевими органами влади. (Постанова "Про затвердження Порядку здійснення місцевих позик") [8].

4. Правова база обмежує можливість місцевих урядів залучати вільні фінансові ресурси. Таким чином, існують прогалини в бюджетному законодавстві, які потрібно усунути для розвитку ринку місцевих позик.

Отже, основним компонентом забезпечення стійкості місцевих бюджетів у післявоєнний період є місцевий борг. Місцевий борг з 2015 по 2021 рік має тенденцію до зростання. Але порівнюючи рівень позичок із видатками місцевих бюджетів, позичання буде в середньому лише 2-4% від загальних видатків, що свідчить про низьку кредитну активність місцевої політики в Україні.

З одного боку, в структурі місцевих бюджетів борги займають невелику частину, але це не означає, що стан місцевих бюджетів є стійким. У 2021 році місцевий борг становив 29% власних доходів місцевих бюджетів, але навіть цей показник є середнім серед усіх бюджетів і не може бути виділений, оскільки він не повністю відображає проблему.

Зобов'язання за боргами є функцією конкретної території, а не уряду в цілому, тому деякі території можуть не мати зобов'язань за боргами взагалі, а деякі території можуть мати зобов'язання за боргами, які перевищують їх власні фінансові ресурси. Наприклад, Запоріжжя, відповідно до статистики, має борги, які перевищують власні доходи, що свідчить про нестабільність цього бюджету і неможливість забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території:

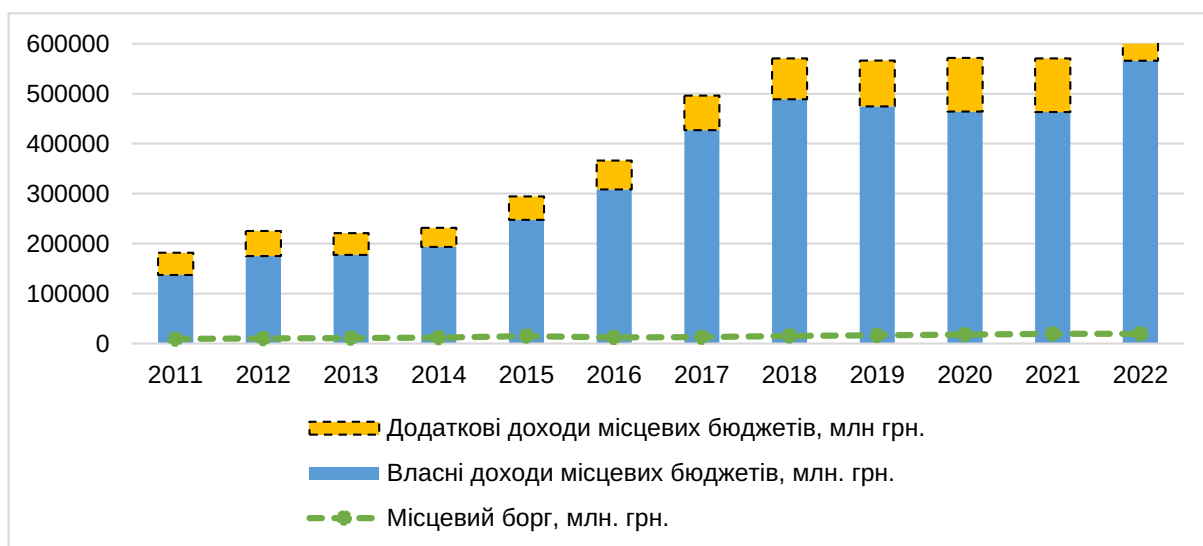
Оскільки міжбюджетні відносини також впливають на стійкість місцевих бюджетів, важливо розуміти, як ефективно використовувати фінансові ресурси місцевих бюджетів та, якщо їх недостатньо, як ефективно їх залучати. Згідно з типами фінансових ресурсів, практика останніх років показує, що капітальні витрати місцевих бюджетів в Україні становлять до 10% всіх витрат, що в основному спрямовані на розвиток інфраструктури.

Порівняно з українськими даними, капітальні витрати Бремена за останні роки також становлять в діапазоні від 8 до 11%. Проте місцеві органи влади європейських країн віддають перевагу залученню кредитних ресурсів для соціально-економічного розвитку їх територій. Щодо українського досвіду, маємо наступну динаміку місцевих запозичень:



**Рис. 1. Видатки та запозичення місцевих бюджетів України у 2015–2022 роках**

*Джерело: виконано автором на основі даних Казначейської служби України*



**Рис. 2. Місцевий борг та власні доходи місцевих бюджетів України у 2011–2022 роках**

*Джерело: виконано автором на основі даних Казначейської служби України*



**Рис. 3. Заборгованість та власні доходи міста Запоріжжя у 2017–2022 роках**

*Джерело: виконано автором на основі даних Казначейської служби України*

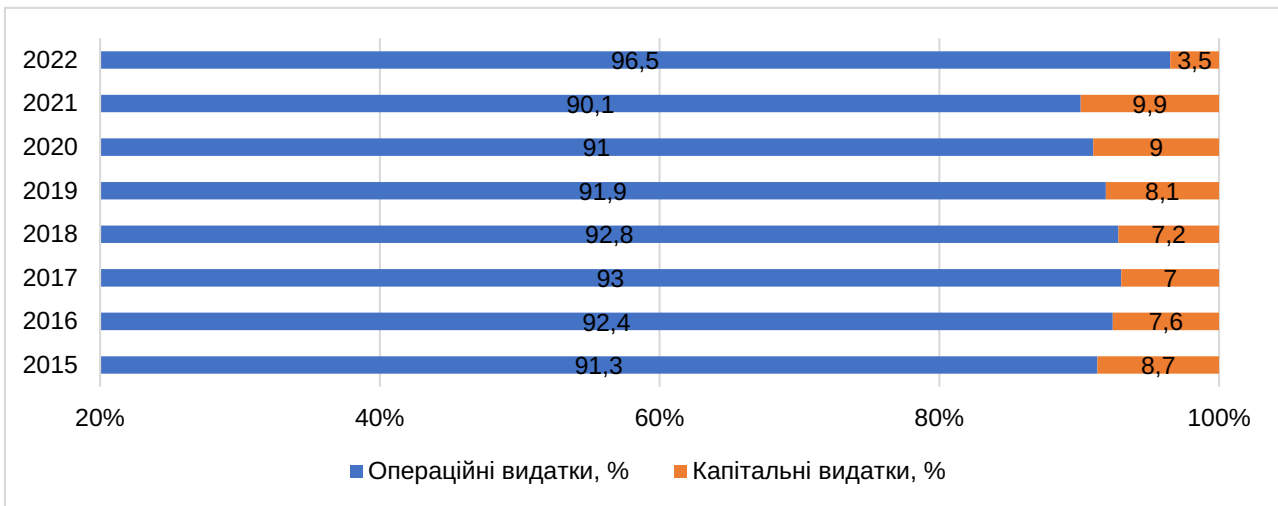


Рис. 4. Операційні та капітальні видатки місцевих бюджетів України у 2015–2022 роках

Джерело: виконано автором на основі даних Казначейської служби України

Таблиця 1

Динаміка частоти запозичень місцевими органами влади в Україні

Рік	Кількість міських рад, що залучали кредитні ресурси	Об'єднані територіальні громади, що залучали кредитні ресурси	Загальна сума органів місцевого самоврядування, що залучали кредитні ресурси	Відсоток від загальної кількості громад в Україні, які взяли кредитні ресурси
2017	9	-	9	0,61
2018	24	-	24	1,63
2019	23	1	24	1,63
2020	25	1	26	1,77
2021	39	3	42	2,86
2022	2	-	2	0,14

\* загальна кількість територіальних громад на 01.09.2023 – 1469.

Джерело: виконано автором на основі даних Міністерства фінансів України

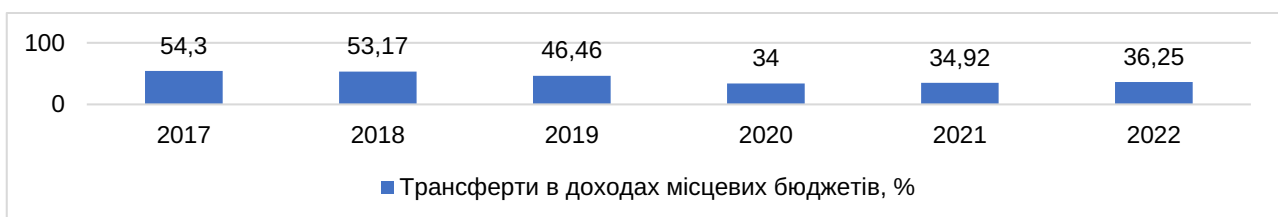


Рис. 5. Трансфери в доходах місцевих бюджетів України за 2017–2022 роки

Джерело: виконано автором на основі даних Казначейської служби України

Відповідно до наведеної статистики, дуже мала кількість органів місцевого самоврядування залучають кредити. У відсотковому співвідношенні це максимум 42 місцевих громади із 1469 у 2021 році або 2,86%. Тому одним із основних інструментів фінансового

забезпечення місцевих громад є офіційні трансфери.

Статистичні дані показують, що офіційні трансфери займають дуже велику частку у доходах місцевих бюджетах – 34–54,3% впродовж 2017–2022 років, що говорить про



залежність ведення фінансової політики від державних органів влади.

**Висновки.** Війна спричинила значні виклики для стійкості місцевих бюджетів. Зниження доходів, зростання видатків та обмежений доступ до запозичень роблять цю проблему актуальною. При цьому, місцевий борг стає ключовим компонентом стійкості місцевих бюджетів. Порівняно з доходами бюджетів, рівень місцевого боргу в Україні є низьким, що свідчить про високий рівень централізації від державного уряду. Деякі території мають борги, які перевищують їх власні фінансові ресурси, що робить їх бюджет

нестабільним. Але кредитні ресурси – важливий компонент для функціонування місцевих бюджетів у післявоєнний період у контексті досягнення фіскальної стійкості, що є важливим аспектом для здатності місцевих органів влади виплатити боргові зобов'язання та відновити інфраструктуру. Для подолання цих викликів необхідно розширити повноваження місцевих органів влади щодо управління фінансами та цілеспрямовано розвивати ринок місцевих запозичень. Адже сталий розвиток місцевих публічних фінансів – це запорука успішної повоєнної відбудови України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чепмен, Дж. І. (2008) Стійкість фінансів держави та місцевих органів влади: виклики. *Огляд державного управління*, 68(С), 15131.
2. Нолан С., Пітт Дж. (2016) Збалансування бюджетів місцевих органів влади. URL: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/reports/balancing-local-authority-budgets-insight>.
3. Щербаківа В. І., Манеров Г. Н. (2011) Проблеми оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах ринкової економіки. *Економічний вісник Донбасу*. № 2 (24), 94–99.
4. Блешлігер, Г., та ін. (2007) Фіскальне вирівнювання в країнах ОЕСР. Робочі документи ОЕСР з фіскального федералізму. Том 4. OECD Publishing. Париж, DOI: <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en>
5. Уейн М. Фейден (2011) Оцінка стійкості: посібник для місцевих урядів. URL: <https://www.cityofpa.us/DocumentCenter/View/7378/PAS-Report-565>.
6. Дехтяр Н., Валаскова К., Дейнека О. та Пігул Н. (2020) Оцінка рівня фінансової децентралізації місцевих бюджетів: випадок України. *Публічні та муніципальні фінанси*, 9(1), 34–47. DOI:10.21511/pmf.09(1).2020.04
7. Бюджетний кодекс України, (2015 (зі змінами)). Отримано з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Порядок здійснення місцевих позик" (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text>.
9. Державна казначейська служба України (б.д.). Офіційний веб-сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua/en>.
10. Статистичний щорічник. Бремен (2021). URL: <https://www.statistik.bremen.de/publikationen/statistisches-jahrbuch-2044>.
11. Міністерство фінансів України. (б.д.б.). Офіційний веб-сайт. URL: <https://mof.gov.ua/en/derzhavnij-borg-ta-garantovanijderzhavju-borg>.

#### REFERENCES:

1. Chapman, J. I. (2008) Stiiikist' finansiv derzhavy ta mistsevykh orhaniv vlady: vyklyky [Financial Stability of State and Local Governments: Challenges]. *Ohliad derzhavnoho upravlinnia – Public Administration Review*, vol. 68(S), pp. 15131.
2. Nolan, S., & Pitt, Dzh. (2016) Zbalansuvannia biudzhetiv mistsevykh orhaniv vlady [Balancing Budgets of Local Government Bodies]. Available at: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/reports/balancing-local-authority-budgets-insight>
3. Shcherbakova, V.I., & Manerov, H.N. (2011) Problemy otsinky finansovoi stiiikosti mistsevykh biudzhetiv v umovakh rynkovoi ekonomiky [Issues in Assessing the Financial Stability of Local Budgets in Market Economy Conditions]. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu – Economic Bulletin of Donbas*, vol. 2 (24), pp. 94–99.
4. Bleshlyher, H., ta in. (2007) Fiskalne vyrivnivannia v krainakh OESR [Fiscal Equalization in OECD Countries]. *Robochi dokumenty OESR z fiskalnoho federalizmu - OECD Fiscal Federalism Working Papers*, Tom 4, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en>
5. Wayne M. Fayden (2011) Otsinka stiiikosti: posibnyk dlia mistsevykh uradiv [Assessing Stability: A Guide for Local Governments]. Available at: <https://www.cityofpa.us/DocumentCenter/View/7378/PAS-Report-565>

6. Dekhtyar N., Valaskova K., Deineka O., ta Pigul N. (2020) Otsinka rivnia finansovoi detsentralizatsii mistsevykh biudzhativ: vyvadok Ukrainy [Assessment of the Level of Financial Decentralization of Local Budgets: The Case of Ukraine]. *Publichni ta munitsipalni finansy – Public and Municipal Finance*, vol. 9(1), pp. 344–7. Available at: [10.21511/pmf.09\(1\).2020.04](https://doi.org/10.21511/pmf.09(1).2020.04)
7. Budzhetnyi kodeks Ukrainy (2015 (with amendments)) [Budget Code of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Poriadok zdiisnennia mistsevykh pozyk» (2019). [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Procedure for Local Borrowing»]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text>
9. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy [State Treasury Service of Ukraine]. Official Website. Available at: <https://www.treasury.gov.ua/en>
10. Statystychnyi shchorichnyk. Bremen (2021). [Statistical Yearbook. Bremen]. Available at: <https://www.statistik.bremen.de/publikationen/statistisches-jahrbuch-2044>
11. Ministerstvo finansiv Ukrainy [Ministry of Finance of Ukraine]. Official Website. Available at: <https://mof.gov.ua/en/derzhavnij-borg-ta-garantovanijderzhavju-borg>