МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
«ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Попов Олександр Володимирович

Гриф
Прим. № ___

УДК 352:336.1(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування
(Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування)

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів має посилання на відповідне джерело.

_____ Попов Олександр Володимирович

Науковий керівник:
Орел Юрій Леонідович, кандидат наук з державного управління, доцент

Харків – 2026

АНОТАЦІЯ

Попов О. В. Механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління». – Харків, 2026.

У дисертаційній роботі здійснено комплексне теоретико-прикладне дослідження механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні, за результатами якого обґрунтовано наукові положення та практичні рекомендації щодо забезпечення її керованого відтворення в умовах децентралізації, воєнних загроз і повоєнного відновлення.

Узагальнено понятійно-термінологічні засади дослідження та уточнено зміст фінансової спроможності територіальної громади як інтегральної управлінської здатності забезпечувати формування, планування, використання, контроль і коригування фінансових ресурсів для сталого виконання власних і делегованих повноважень, надання публічних послуг і розвитку території. Доведено, що фінансова спроможність не може бути зведена до поточного стану місцевого бюджету, оскільки має процесуальний характер і відображає здатність системи публічного управління стабільно відтворювати фінансові результати в часі.

Розкрито зміст керованості фінансової спроможності в системі багаторівневого врядування. Обґрунтовано концептуальну логіку взаємозв’язку повноважень, ресурсів і відповідальності територіальної громади. Встановлено, що порушення узгодженості між цими складниками спричиняє дисбаланси, пов’язані з переданням повноважень без належного

ресурсного забезпечення, використанням ресурсів без достатньої відповідальності, обмеженістю управлінської самостійності та недостатньою інституційною спроможністю органів місцевого самоврядування.

Систематизовано інституційний, нормативно-правовий, організаційно-процедурний, фінансово-інструментальний, інформаційно-аналітичний, контрольний і комунікаційний механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. Доведено, що їх результативність залежить від узгодженої взаємодії в межах єдиного управлінського циклу, який поєднує стратегічні цілі, бюджетні рішення, ресурсне забезпечення, реалізацію, моніторинг, оцінювання, контроль і коригування.

Проаналізовано сучасний стан нормативного та організаційного забезпечення управління фінансовою спроможністю громад. Виявлено основні дисфункції чинних механізмів: розрив між стратегічним і бюджетним плануванням, трансфертну інерцію, процедурний формалізм, фрагментацію стадій бюджетного циклу, слабкість внутрішнього контролю, недостатнє використання результатів моніторингу, інформаційну асиметрію та запізніле реагування на фінансові ризики. Встановлено, що воєнні виклики посилюють дохідні й видаткові дисбаланси, збільшують навантаження на місцеві бюджети та потребують поєднання процедурної дисципліни з адаптивністю управлінських рішень.

Уперше обґрунтовано концептуальну логіку та розроблено комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, який поєднує інституції, правові норми, управлінські процедури, фінансові інструменти, інформаційно-аналітичне забезпечення, контроль і комунікацію в єдиному управлінському циклі. Його функціонування ґрунтується на адаптивно-рекурсивному принципі, відповідно до якого результати моніторингу, оцінювання та контролю повертаються до процесу прийняття рішень і стають підставою для їх коригування та подальшого налаштування механізму.

Удосконалено підхід до організації керованого циклу забезпечення фінансової спроможності територіальної громади, що охоплює визначення стратегічних пріоритетів, бюджетне планування, ресурсне забезпечення, реалізацію рішень, моніторинг, оцінювання, контроль і коригування. Удосконалено інструментарій упровадження комплексного механізму шляхом систематизації правових і процедурних засобів, організаційних рішень, інструментів фінансового й бюджетного планування, засобів інформаційно-аналітичного забезпечення, контрольних процедур та інструментів адаптації.

Набули подальшого розвитку теоретичні положення щодо розуміння фінансової спроможності як відтворюваного результату публічного управління; наукові положення щодо взаємодії механізмів її забезпечення як цілісної системи; підходи до визначення їх дисфункцій як порушень зв'язків між стратегічними цілями, бюджетними рішеннями, ресурсами, аналітичним супроводом, контролем і коригуванням.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання комплексного механізму та запропонованого інструментарію органами державної влади й органами місцевого самоврядування під час формування та реалізації фінансової політики на місцевому рівні, розроблення стратегій розвитку громад, прогнозів місцевих бюджетів, програм соціально-економічного розвитку, бюджетних регламентів, систем моніторингу, внутрішнього контролю, оцінювання фінансових ризиків і коригування управлінських рішень.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, механізми публічного управління, фінансова спроможність, територіальні громади, місцеве самоврядування, публічні фінанси, фінанси територіальних громад, місцеві бюджети, бюджетний процес, децентралізація, фінансова автономія, цифровізація, контроль, повоєнне відновлення.

ABSTRACT

Popov Oleksandr. Mechanisms of public management of the financial capacity of territorial communities in Ukraine. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 «Public Management and Administration». – V. N. Karazin Kharkiv National University, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration». – Kharkiv, 2026.

The dissertation presents a comprehensive theoretical and applied study of the mechanisms of public management of the financial capacity of territorial communities in Ukraine. Based on the research results, scientific provisions and practical recommendations have been substantiated for ensuring its managed reproduction under conditions of decentralization, wartime threats and post-war recovery.

The conceptual and terminological foundations of the research have been summarized, and the financial capacity of a territorial community has been defined as an integrated managerial ability to ensure the formation, planning, use, control, and adjustment of financial resources for the sustainable performance of own and delegated powers, the provision of public services, and territorial development. It has been demonstrated that financial capacity cannot be reduced to the current condition of a local budget, since it has a process-based nature and reflects the ability of the public management system to reproduce financial results consistently over time.

The essence of the manageability of financial capacity within a multilevel governance system has been clarified. A conceptual framework for the interrelationship between the powers, resources, and responsibility of a territorial community has been substantiated. It has been established that inconsistency between these components causes imbalances related to the transfer of powers

without adequate resource provision, the use of resources without sufficient responsibility, limited managerial autonomy, and insufficient institutional capacity of local self-government bodies.

The institutional, legal and regulatory, organizational and procedural, financial and instrumental, information and analytical, control, and communication mechanisms of public management of the financial capacity of territorial communities have been systematized. It has been proved that their effectiveness depends on coordinated interaction within a unified management cycle that integrates strategic objectives, budgetary decisions, resource provision, implementation, monitoring, evaluation, control, and adjustment.

The current state of the regulatory and organizational support for managing the financial capacity of territorial communities has been analyzed. The main dysfunctions of the existing mechanisms have been identified, including the disconnection between strategic and budgetary planning, transfer inertia, procedural formalism, fragmentation of the stages of the budget cycle, weakness of internal control, insufficient use of monitoring results, information asymmetry, and delayed responses to financial risks. It has been established that wartime challenges intensify revenue and expenditure imbalances, increase pressure on local budgets, and require procedural discipline to be combined with the adaptability of managerial decisions.

For the first time, the conceptual logic has been substantiated and a comprehensive mechanism for the managed reproduction of the financial capacity of territorial communities has been developed. The mechanism integrates institutions, legal norms, management procedures, financial instruments, information and analytical support, control and communication within a unified management cycle. Its functioning is based on an adaptive-recursive principle, according to which the results of monitoring, evaluation and control are fed back into the decision-making process and provide the basis for adjusting decisions and further recalibrating the mechanism.

The approach to organizing the managed cycle of ensuring the financial capacity of a territorial community has been improved. The cycle includes setting

strategic priorities, budget planning, resource provision, implementation of decisions, monitoring, evaluation, control, and adjustment. The implementation toolkit for the comprehensive mechanism has also been improved through the systematization of legal and procedural means, organizational solutions, financial and budget planning instruments, information and analytical support tools, control procedures and adaptation instruments.

Theoretical provisions concerning the understanding of financial capacity as a reproducible result of public management have been further developed. Scientific provisions regarding the interaction of the mechanisms ensuring financial capacity as an integrated system have been advanced. Approaches to identifying the dysfunctions of these mechanisms as disruptions of the links between strategic objectives, budgetary decisions, resources, analytical support, control, and managerial adjustment have also been further developed.

The practical significance of the results lies in the possibility of using the comprehensive mechanism and the proposed toolkit by state authorities and local self-government bodies in the formation and implementation of financial policy at the local level, as well as in the development of territorial community development strategies, local budget forecasts, socio-economic development programmes, budget regulations, monitoring systems, internal control procedures, financial risk assessment and the adjustment of management decisions.

Keywords: public management, state administration, mechanisms of public management, financial capacity, territorial communities, local self-government, public finance, finances of territorial communities, local budgets, budget process, decentralization, financial autonomy, digitalization, control, post-war recovery.

СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Стаття у виданні, що індексується у Scopus:

1. Orel Yu., Kulinich O., Smahliuk A., Popov O., Rychka R. Strengthening local community growth through strategic governance: challenges and solutions. *International Journal of Ecosystems and Ecology Science*. 2025. Vol. 15, Issue 1. P. 45–54. DOI: https://doi.org/10.31407/ijees15.105

Особистий внесок здобувача: визначено управлінські чинники зміцнення спроможності територіальних громад, пов'язані зі стратегічним врядуванням, ресурсним і фінансовим забезпеченням, а також адаптацією місцевого розвитку до умов воєнних і післявоєнних викликів.

Статті у наукових фахових виданнях України категорії «Б»:

2. Попов О. В. Інструменти формування фінансової спроможності територіальних громад: механізми та практика реалізації // *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2026. № 2. С. 112–120. https://doi.org/10.32782/1813-3401.2026.2.16 https://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2026/18.pdf

3. Кулініч О. В., Попов О. В. Вплив децентралізації влади на регіональний розвиток України в умовах воєнного стану // *Науковий журнал «Філософія та управління».* 2024. № 1. С. 1–10. https://doi.org/10.70651/3041-248X/2024.1.01 https://www.eu-scientists.com/index.php/fag/article/view/13

Особистий внесок здобувача: проаналізовано вплив децентралізації та воєнного стану на функціонування територіальних громад, узагальнено управлінські виклики місцевого розвитку та сформульовано висновки щодо зв'язку між децентралізацією, регіональним розвитком і фінансовою спроможністю територіальних громад.

4. Бурик М. М., Попов О. В. Забезпечення економічної безпеки територіальних громад в умовах бойових дій на території України // *Науковий*

журнал «Економіка і регіон». – Полтава: ПНТУ, 2023. № 4(91). – С. 243–248. https://doi.org/10.26906/EiR.2023.4(91).3219 https://journals.nupp.edu.ua/eir/uk/article/view/3219/2641

Особистий внесок здобувача: проаналізовано вплив воєнних загроз на ресурсну базу, економічну безпеку та фінансову стійкість територіальних громад, а також обґрунтовано управлінські підходи до збереження їх спроможності в умовах бойових дій.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Єрмак В. О., Попов О. В. Публічне управління в контексті підвищення фінансової спроможності територіальних громад: синергія банківської системи та інвестиційної політики. *Публічне управління XXI століття: основні виклики післявоєнної відбудови : зб. наук. матер. XXV Міжнар. наук. конгресу* [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2025. – 1 ел. опт. диск (CD-ROM). – С. 602–605 (PDF 716 с.) ISBN 978-966-285-798-6 URL: https://ekhnuir.karazin.ua/handle/123456789/22470

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано значення фінансових та інвестиційних інструментів у підвищенні фінансової спроможності територіальних громад, визначено їх роль у ресурсному забезпеченні місцевого розвитку та післявоєнної відбудови.

6. Орел Ю. Л., Попов О. В. Інноваційні підходи до забезпечення сталого розвитку територіальних громад України в умовах війни / Ю. Л. Орел, О. В. Попов // *Публічне управління XXI століття: нові виклики і трансформації в умовах війни: зб. наук. матер. XXIV Міжнар. наук. конгрес*у [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2024. С. 382–385. URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/629bcd04-59de-46e0-91c3-a6258a5de578/content

Особистий внесок здобувача: визначено управлінські підходи до адаптації розвитку територіальних громад в умовах війни, узагальнено інструменти підвищення їх стійкості та обґрунтовано зв’язок між

інноваційними управлінськими рішеннями, ресурсним забезпеченням і фінансовою спроможністю громад.

7. Орел Ю. Л., Єрмак В. О., Попов О. В. Роль та функції банківської системи України у сталому розвитку територіальних громад. *International scientific-practical conference «Current issues of science, education and society: theory and practice»: conference proceedings* (Aarhus, Denmark, October 20, 2023). Aarhus, Denmark: Scholarly Publisher ICSSH, 2023. С. 77–79. URL: https://www.economics.in.ua/2023/10/20.html

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано значення фінансової спроможності територіальних громад як передумови їх сталого розвитку, визначено управлінські підходи до посилення ресурсної бази громад та узагальнено напрями використання фінансових інструментів для підтримки місцевого розвитку в умовах трансформаційних викликів.

8. Попов О. В. Механізми залучення інвестиційних ресурсів та коштів міжнародних донорів для відновлення територіальних громад // *Публічне управління XXI століття: особливості воєнного і післявоєнного періодів : зб. наук. матер. XXIII Міжнар. наук. конгрес*у [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. – С. 642–645 (PDF 680 с.). URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/5ff85e2d-23c9-43c1-90ce-5d799ac67d27/content

9. Орел Ю. Л., Попов О. В., Логвиненко О. М. Міжнародна технічна допомога для України: пріоритетні напрями використання з метою забезпечення сталого економічного розвитку та підвищення інвестиційної привабливості територіальних громад / Ю. Л. Орел, О. В. Попов, О. М. Логвиненко // *Multidisciplinary challenges in contemporary science: innovations and collaboration (Poland) : зб. наук. матер. International scientific conference* (September 15, 2023, Poland) [Електронний ресурс]. – Poland : Futurity Research Publishing, 2023. С. 260–265.

Особистий внесок здобувача: визначено пріоритетні напрями використання міжнародної технічної допомоги на рівні територіальних

громад, обґрунтовано її роль у підвищенні інвестиційної привабливості, ресурсного забезпечення та фінансової спроможності громад в умовах відновлення.

10. Орел Ю. Л., Попов О. В. Досвід Харківської області у впровадженні засад проєктно-орієнтованого управління / Ю. Л. Орел, О. В. Попов // *Публічне управління XXI століття : погляд у майбутнє: зб. тез XXI Міжнар. наук. конгресу*. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2021. С. 209–214 (544 с.). URL: https://ipa.karazin.ua/wp-content/themes/education/filesforpages/science/zbirnik_kongress_2021.pdf

Особистий внесок здобувача: узагальнено досвід застосування проєктно-орієнтованого управління на прикладі територіальних громад Харківській області, визначено можливості використання проєктного підходу для залучення додаткових ресурсів, реалізації програм розвитку та посилення фінансової спроможності територіальних громад.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ…… 13
ВСТУП…… 14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД…..…… 24
1.1 Понятійно-термінологічні основи дослідження фінансової спроможності територіальних громад…… 24
1.2 Керованість фінансової спроможності в системі багаторівневого врядування …….. 44
1.3 Механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад…….. 63
Висновки до розділу 1…….. 82
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД…..…….. 88
2.1 Нормативно-правовий механізм публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад ……. 88
2.2 Організаційно-процедурне забезпечення управління фінансовою спроможністю територіальних громад органами місцевого самоврядування ……..... 107
2.3 Проблеми, суперечності керованості та зовнішні виклики фінансової спроможності територіальних громад…….. 131
Висновки до розділу 2…….. 158
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД……. 165
3.1 Концептуально-методологічні засади керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад…… 165
3.2 Комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад …….. 187
3.3 Інструменти впровадження комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад ……..…… 218
Висновки до розділу 3…….. 242
ВИСНОВКИ..... 247
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……..... 255
ДОДАТКИ…….. 287

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БКУ – Бюджетний кодекс України

ВВП – валовий внутрішній продукт

ВПО – внутрішньо переміщені особи

ВРУ – Верховна Рада України

ДАСУ – Державна аудиторська служба України

ДКСУ – Державна казначейська служба України

ДПС – Державна податкова служба України

ДФК – державний фінансовий контроль

ЄС – Європейський Союз

КМУ – Кабінет Міністрів України

ММС – міжмуніципальне співробітництво

МТД – міжнародна технічна допомога

МФУ – Міністерство фінансів України

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

ОМС – органи місцевого самоврядування

ПДФО – податок на доходи фізичних осіб

ПКУ – Податковий кодекс України

ПРООН – Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй

ПЦМ – програмно-цільовий метод

ТГ – територіальна громада / територіальні громади

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку України характеризується поглибленням трансформацій у системі публічного управління, посиленням ролі територіальних громад у забезпеченні життєдіяльності населення та зростанням вимог до їхньої фінансової самостійності, стійкості й результативності. Унаслідок реформи децентралізації саме територіальні громади стали базовим рівнем реалізації значної частини публічних повноважень, пов'язаних із наданням суспільно значущих послуг і забезпеченням місцевого розвитку. Така логіка узгоджується з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також із сучасними державними підходами до зміцнення спроможності місцевого самоврядування. За цих умов фінансова спроможність територіальних громад набуває не лише економічного, а насамперед публічно-управлінського значення, оскільки від неї залежить здатність органів місцевого самоврядування виконувати власні й делеговані повноваження, забезпечувати сталість бюджетного процесу та підтримувати належну якість публічних послуг.

Додаткової ваги актуальність теми набуває в умовах повномасштабної війни та повоєнного відновлення, коли територіальні громади змушені одночасно реагувати на безпекові, соціальні, гуманітарні та інфраструктурні виклики, підтримувати внутрішньо переміщених осіб, відновлювати пошкоджені об'єкти та адаптувати місцеві фінанси до нестабільного середовища. У цьому контексті положення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, а також урядові рішення щодо реформування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та євроінтеграційної підготовки підкреслюють необхідність підвищення інституційної й фінансової спроможності громад. Саме тому проблема вдосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад виходить за межі суто бюджетної проблематики й набуває стратегічного

значення в контексті модернізації публічного управління, зміцнення підзвітності, підвищення результативності місцевої влади та забезпечення стійкого розвитку територій.

Окремого значення в цьому контексті набуває цифровізація публічного управління місцевими фінансами, оскільки відкриті дані, електронні сервіси, цифрові інструменти моніторингу, звітності та контролю створюють передумови для підвищення прозорості бюджетного процесу, своєчасного виявлення фінансових ризиків і обґрунтованого коригування управлінських рішень.

На актуальність проблематики фінансової спроможності територіальних громад та вдосконалення механізмів її публічного управління вказує значний масив наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних учених. Зокрема, питання бюджетної децентралізації, фінансової автономії місцевого самоврядування, міжбюджетних відносин, ресурсного забезпечення громад, податкової спроможності та стійкості місцевих бюджетів розкрито у працях таких вітчизняних науковців, як Є. О. Балацький, Л. Я. Беновська, О. В. Глущенко, І. М. Гринчишин, Н. А. Дехтяр, Я. М. Казюк, О. П. Кириленко, І. О. Луніна, С. В. Надал, Л. Б. Рябушка, Н. Я. Спасів, І. З. Сторонянська, В. О. Федченко, М. Л. Швайко та інші, а також у дослідженнях таких зарубіжних авторів, як Дж. Бреннан, Дж. М. Б'юкенен, І. Гарсія Вальдес, Р. А. Масгрейв, Р. Накатані, В. Е. Оутс, Дж. Родден, А. Шах, Ц. Чжан. У їхніх наукових напрацюваннях фінансова спроможність територіальних громад розглядається як складне багатовимірне явище, чутливе до міжбюджетних дисбалансів, якості місцевого врядування, інституційних обмежень та зовнішніх кризових впливів, що зумовлює потребу в системному підході до її дослідження.

Питання правової, інституційної та управлінської природи територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування розкрито у працях таких учених, як О. В. Батанов, М. О. Баймуратов, І. І. Бодрова, О. О. Майданник. Формування теоретико-методологічних засад

публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад також ґрунтується на працях учених у галузі публічного управління та адміністрування, зокрема таких авторів, як О. Ю. Амосов, В. Д. Бакуменко, В. Г. Бульба, З. М. Бурик, Н. Л. Гавкалова, В. Б. Дзюндзюк, І. В. Дунаєв, Д. В. Карамишев, В. М. Князєв, Ю. П. Ковбасюк, В. В. Круглов, В. С. Куйбіда, О. В. Кулініч, М. А. Латинін, В. Я. Малиновський, П. І. Надолішній, Ю. Л. Орел, О. В. Радченко, Н. В. Статівка, О. В. Федорчак. Інституційний вимір дослідження посилюється положеннями неоінституціонального підходу, представленими у працях Д. Норта та О. Вільямсона. У цих дослідженнях обґрунтовано роль інституційного середовища, організаційно-процедурних засад, механізмів підзвітності, контролю та управлінської корекції у забезпеченні результативності функціонування складних соціально-економічних систем, зокрема й на рівні територіальних громад.

Незважаючи на вагомий науковий доробок зазначених авторів, у сучасних умовах воєнних викликів, повоєнного відновлення та євроінтеграційних трансформацій зберігається потреба у поглибленому осмисленні механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад саме у публічно-управлінській площині. Це зумовлює доцільність комплексного дослідження інституційних, нормативно-правових, організаційно-процедурних, фінансово-інструментальних, інформаційно-аналітичних, контрольних і комунікаційних складових публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад, що й визначило вибір теми дисертаційної роботи та коло її основних наукових завдань.

Разом із тим у наукових дослідженнях недостатньо обґрунтовано цілісний механізм, який би поєднував стратегічне планування, бюджетні рішення, ресурсне забезпечення, контроль, аналітичний супровід і коригування в єдиному циклі керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад. Недостатня розробленість цієї проблеми зумовила вибір теми дисертаційного дослідження, визначення його об’єкта і предмета, а також формулювання мети та завдань.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в межах науково-дослідної роботи кафедри управління персоналом та підприємництва Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна «Механізми розвитку людського потенціалу в інноваційній економіці» (державний реєстраційний номер 0120U0105742). Особистий внесок здобувача полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні, а також у визначенні підходів до їх удосконалення в умовах воєнних викликів, повоєнного відновлення та трансформації системи багаторівневого врядування.

Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних засад і розроблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні. Для досягнення мети поставлено та послідовно розв'язано такі **завдання***:*

– узагальнити понятійно-термінологічні основи дослідження фінансової спроможності територіальних громад;

– розкрити зміст керованості фінансової спроможності в системі багаторівневого врядування та систематизувати механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад;

– дослідити нормативно-правовий механізм та організаційно-процедурне забезпечення управління фінансовою спроможністю територіальних громад органами місцевого самоврядування;

– виявити основні проблеми, суперечності керованості та зовнішні виклики, що впливають на фінансову спроможність територіальних громад;

– обґрунтувати концептуально-методологічні засади керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад;

– розробити комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад;

– визначити інструментарій і послідовність упровадження запропонованого механізму в практику публічного управління.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад.

Предмет дослідження – механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, що забезпечили комплексне розкриття механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад.

У роботі застосовано: системний аналіз – для формування цілісного бачення фінансової спроможності територіальних громад як об’єкта публічного управління; інституційний і функціональний підходи – для визначення сутності, структури та взаємозв’язків механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад; порівняльний аналіз – для зіставлення вітчизняних і зарубіжних підходів до забезпечення фінансової спроможності територіальних громад; методи аналізу і синтезу – для дослідження нормативно-правового механізму, організаційно-процедурного забезпечення управління фінансовою спроможністю територіальних громад органами місцевого самоврядування, а також проблем і суперечностей керованості фінансової спроможності територіальних громад; методи узагальнення та систематизації – для формування теоретичних висновків і практичних рекомендацій; структурно-функціональний метод – для виокремлення складових комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад; моделювання – для розроблення комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад та інструментів його впровадження. Загальна логіка використання методів спрямована на отримання результатів, придатних для використання у практиці публічного управління та діяльності органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні та розробленні теоретичних, методичних і прикладних положень щодо вдосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. Основні положення наукової новизни полягають у такому:

вперше:

– обґрунтовано концептуальну логіку та розроблено комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, який, на відміну від наявних підходів, що переважно зводять фінансову спроможність до достатності ресурсів або застосування окремих інструментів впливу, поєднує інституції, правові норми, управлінські процедури, фінансові інструменти, інформаційно-аналітичне забезпечення, контроль і комунікацію в єдиному управлінському циклі. Функціонування запропонованого механізму ґрунтується на адаптивно-рекурсивному принципі, за яким результати моніторингу, оцінювання та контролю повертаються до процесу прийняття рішень і стають підставою для їх коригування та подальшого налаштування механізму, що забезпечує кероване відтворення фінансової спроможності територіальних громад в умовах воєнних загроз, нестабільності та повоєнного відновлення;

удосконалено:

– підхід до організації керованого циклу забезпечення фінансової спроможності територіальної громади, який передбачає послідовне проходження взаємопов’язаних етапів: визначення стратегічних пріоритетів, бюджетне планування, ресурсне забезпечення, реалізацію рішень, моніторинг, оцінювання, контроль і коригування. На відміну від моделей, зосереджених переважно на плануванні або виконанні місцевого бюджету, запропонований підхід забезпечує завершеність управлінського циклу, зв’язок між його послідовними етапами та систематичне відтворення фінансових результатів громади;

– інструментарій упровадження комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, у межах якого систематизовано правові та процедурні засоби, організаційні рішення,

інструменти фінансового й бюджетного планування, засоби інформаційно-аналітичного забезпечення, контрольні процедури й інструменти адаптації. На відміну від фрагментарного вдосконалення окремих елементів управління місцевими фінансами, запропонований інструментарій забезпечує узгоджене впровадження комплексного механізму, його інституційне закріплення, поточний моніторинг та коригування на рівні територіальної громади;

набули подальшого розвитку:

– теоретичні положення щодо розуміння фінансової спроможності територіальної громади з позицій публічного управління як відтворюваного результату узгодження стратегічного планування, бюджетних рішень, ресурсного забезпечення, інформаційного супроводу, контролю та коригування управлінських рішень. На відміну від підходів, зосереджених переважно на достатності ресурсів або збалансованості бюджету, це дає змогу розглядати фінансову спроможність як здатність системи публічного управління стабільно відтворювати фінансові результати, забезпечувати безперервність процедур, підзвітність і адаптацію до змін;

– наукові положення щодо взаємодії механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад, які запропоновано розглядати не як сукупність відокремлених правових, організаційних, бюджетних, інформаційних і контрольних впливів, а як цілісну систему. У межах такої системи результативність кожного механізму залежить від його узгодженості з іншими механізмами, а порушення зв’язків між ними спричиняє фрагментацію управлінського циклу та втрату керованості фінансовими процесами;

– підходи до визначення дисфункцій механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад, які, на відміну від трактування їх як окремих недоліків бюджетної або організаційної діяльності, розглядаються як системні порушення зв’язків між стратегічними цілями, бюджетними рішеннями, ресурсним забезпеченням, аналітичним супроводом, контрольними процедурами та механізмами коригування управлінських рішень.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання розроблених теоретичних положень, методичних підходів і практичних рекомендацій у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічного управління під час формування й реалізації фінансової політики на місцевому рівні та забезпечення фінансової спроможності територіальних громад.

Запропонований комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад може бути використаний місцевими радами, їх виконавчими органами та фінансовими підрозділами для узгодження стратегічних пріоритетів із бюджетним плануванням, розподілу та використання ресурсів, організації виконання місцевих бюджетів, оцінювання результативності бюджетних рішень і своєчасного коригування управлінських рішень. Його положення можуть бути враховані під час розроблення та оновлення стратегій розвитку територіальних громад, прогнозів місцевих бюджетів, програм соціально-економічного розвитку, місцевих цільових програм, бюджетних регламентів і внутрішніх процедур фінансового управління.

Систематизований у дисертації інструментарій може застосовуватися органами місцевого самоврядування для вдосконалення планування доходів і видатків, управління активами та зобов'язаннями, організації внутрішнього контролю, моніторингу бюджетних програм, оцінювання фінансових ризиків і підготовки рішень щодо адаптації місцевих фінансів до змін зовнішнього середовища. Запропоновані підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення можуть бути використані під час формування місцевих систем показників, підготовки фінансової звітності, оцінювання результативності бюджетних рішень і забезпечення відкритості використання публічних коштів.

Окремі результати дослідження можуть бути використані асоціаціями органів місцевого самоврядування, аналітичними центрами, громадськими організаціями та проєктами міжнародної технічної допомоги під час

розроблення програм інституційного розвитку громад, методичних рекомендацій, навчальних матеріалів і заходів із підвищення професійної спроможності посадових осіб місцевого самоврядування.

Теоретичні положення, методичні підходи та прикладні результати дисертації можуть також використовуватися в освітньому процесі закладів вищої освіти під час підготовки здобувачів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», зокрема у викладанні навчальних дисциплін із публічного управління місцевим розвитком, бюджетного процесу, місцевих фінансів, стратегічного планування та інституційного забезпечення місцевого самоврядування.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно. Наукові положення, методичні підходи, авторські розробки, висновки та рекомендації, винесені на захист, одержано автором особисто. У наукових працях, опублікованих у співавторстві, у дисертації використано лише ті положення й результати, що належать особисто здобувачеві. Особистий внесок у спільні публікації конкретизовано у списку опублікованих праць за темою дисертації.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення, наукові результати та практичні рекомендації дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на міжнародних наукових і науково-практичних заходах, зокрема: XXI Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє» (Харків, 2021 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Current Issues of Science, Education and Society: Theory and Practice» (Орхус, Королівство Данія, 20 жовтня 2023 р.); XXIII Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: особливості воєнного і післявоєнного періодів» (Харків, 2023 р.); Міжнародній науковій конференції «Multidisciplinary Challenges in Contemporary Science: Innovations and Collaboration» (Республіка Польща, 15 вересня 2023 р.); XXIV Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: нові виклики і трансформації в умовах

війни» (Харків, 2024 р.); XXV Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: основні виклики післявоєнної відбудови» (Харків, 2025 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження опубліковано здобувачем самостійно та у співавторстві у 10 наукових працях, з них: 1 стаття у виданні, що індексується у наукометричній базі Scopus, 3 статті у наукових фахових виданнях України категорії «Б» та 6 праць, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації у збірниках матеріалів наукових і науково-практичних конференцій (Додаток А).

Структура та обсяг дисертаційної роботи. Дисертаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи становить 293 сторінки, з них основного тексту – 254 сторінки. Робота містить 15 рисунків, 9 таблиць, 2 додатки на 7 сторінках. Список використаних джерел налічує 230 найменувань, з них 72 – іноземною мовою.

РОЗДІЛ 1
НАУКОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1 Понятійно-термінологічні основи дослідження фінансової спроможності територіальних громад

Звернення до етимології та уточнення змісту ключових категорій зумовлене не формальною потребою дефінітивної визначеності, а методологічною необхідністю забезпечити концептуальну цілісність дослідження. Предметне поле дослідження охоплює низку категорій, кожна з яких має міждисциплінарний характер і в науковому обігу трактується неоднозначно. Поняття «публічне управління», «механізм», «механізми публічного управління», «фінансова спроможність», «територіальна громада» функціонують у правничому, економічному, управлінському та політичному дискурсах, що зумовлює ризик змішування змістових акцентів і підміни предмета дослідження.

Уточнення теоретичних витоків і сучасних інтерпретацій зазначених категорій дозволяє відмежувати публічно-управлінський вимір дослідження від суто економічного або нормативно-правового трактування відповідних явищ. Такий підхід забезпечує коректне визначення об’єкта і предмета дослідження, формує єдину понятійну рамку для подальшого аналізу та унеможливлює редукцію фінансової спроможності територіальних громад до показників бюджетної забезпеченості без урахування інституційних, процедурних і управлінських аспектів її формування та реалізації.

Уточнення змісту ключових термінів, винесених у назву дисертації, є методологічно необхідним з двох причин. По-перше, у вітчизняній і зарубіжній літературі поняття «публічне управління», «публічне адміністрування», «врядування» та споріднені категорії використовуються як близькі, але не тотожні; отже, без фіксації смислових меж виникає ризик

підміни предмета дослідження, коли аналіз фактично зводиться або до «адміністративного виконання процедур», або до «державоцентричного контролю», або до загальних міркувань про участь і комунікацію без управлінського циклу. По-друге, для тематики фінансової спроможності громад категоріальна визначеність має прикладний вимір: саме від того, як інтерпретується «публічне управління», залежить добір індикаторів керованості (процедурність бюджетного процесу, підзвітність, прозорість, контроль, корекція) і логіка розмежування відповідальності між рівнями та інститутами багаторівневої системи.

Генеза та зміст категорії «публічне управління» відображають еволюцію уявлень про організацію владного впливу в публічній сфері. Еволюція розуміння «публічного» у відповідній науковій традиції відображає перехід від державоцентричної моделі управління як переважно владно-розпорядчої активності до ширшої рамки, у якій визначальними стають публічний інтерес, підзвітність, легітимність та відкритість управлінських рішень, а координація дедалі частіше набуває мережевого та партнерського характеру.

У статті І. С. Бінька наголошено, що публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ [6, с. 42]. Важливість цього підходу для нашого дослідження полягає в тому, що він «прив’язує» публічне управління до ядра керованості: внутрішніх управлінських функцій (планування, організація, контроль, оцінювання ефективності), без яких фінансова спроможність громади не може бути відтворюваною у часі. Водночас такий акцент потребує подальшого розширення до багаторівневого виміру, щоб не звузити аналіз лише до «внутрішньої адміністративної машини» й не втратити публічність як підзвітність і відкритість.

У праці Н. І. Гавловської та Є. М. Рудніченка зафіксовано методично показовий момент: «виникає необхідність уточнення понятійного апарату щодо зазначених категорій та дослідження їх сутності» [23, с. 21]. Тобто це є

прямою аргументацією обраної логіки підрозділу: категорії, що формують назву дисертації, мають бути розмежовані не декларативно, а через фіксацію сутнісних ознак (суб'єктність, повноважність, процедурність, підзвітність, результативність).

У тій самій статті подано дефініційний орієнтир, який можна використати як «міст» між управлінням і адмініструванням: «публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій» [23, с. 21]. Для нас це принципово тим, що фінансова спроможність територіальної громади не зводиться до техніки виконання бюджету; вона є результатом узгодженої роботи системи інституцій (представницьких і виконавчих органів, контрольних механізмів, процедур участі, взаємодії з державним рівнем), які забезпечують безперервність управлінського циклу.

Джерела також фіксують походження терміна «public management» у сучасному вжитку. Так, Н. І. Гавловська та Є. М. Рудніченко зазначають, що термін «публічне управління» вперше використав Д. Кілінг у 1972 р. [23, с. 23]. Це важливо як вказівка на первинний управлінський «раціональний» нерв поняття: публічне управління історично мислилось як спосіб організації використання ресурсів у публічних цілях, тобто безпосередньо пов'язувалось із темою фінансової спроможності.

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» публічне управління, за Д. Кілінгом, пов'язується з пошуком найкращих способів використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей держави, а також із застосуванням принципу публічності, що охоплює відкритість, прозорість, право громадян на вплив і громадський контроль [41, с. 565]. У публічно-управлінському вимірі цінність цієї формули подвійна: поєднано ресурсно-цільову раціональність (найкраще використання ресурсів) із нормативним ядром публічності (прозорість, вплив громадян, контроль). Саме таке поєднання дозволяє коректно аналізувати фінансову спроможність: як здатність не лише «мати кошти», а й легітимно, прозоро та підзвітно

перетворювати бюджетні ресурси на стійкі результати розвитку і публічні послуги.

У статті Є. І. Тарана наголошено на смисловому водорозділі між державоцентричною та публічною логіками: ключовим аспектом державного управління є держава, а ключовим аспектом публічного управління є народ [145, с. 36]. Таким чином це означає необхідність оцінювати місцеві фінансові рішення не лише за критеріями фіскальної дисципліни, а й за критеріями легітимності та підзвітності громаді як носію публічного інтересу, особливо коли йдеться про пріоритезацію видатків, боргові зобов'язання, управління ризиками та післявоєнне відновлення.

Відповідний «публічний» вимір особливо чітко проявляється в підходах, що пов'язують бюджет із підзвітністю. У принципах бюджетного врядування ОЕСР підкреслено, що бюджет є центральним документом державної політики і, більше того, бюджет є своєрідним контрактом між громадянами та державою. Такий документ має бути зрозумілим, прозорим і достовірним [191, p. 3]. У нашому дисертаційному дослідженні це є концептуальною опорою: фінансова спроможність громади має розглядатися не лише як баланс доходів і видатків, а як інституційна здатність забезпечити прозорий, зрозумілий і довірчий бюджетний «контракт» між громадянами та органами місцевого самоврядування.

Додаткову рамку дає підхід UNDP (ПРООН) до належного врядування, що має багато характеристик. Воно є партисипативним, прозорим і підзвітним [217, p. 4]. Такий підхід означає, що стійкість місцевих фінансів і спроможність виконувати повноваження мають бути співвіднесені з якістю процедур (участь, прозорість, підзвітність), оскільки саме ці характеристики знижують управлінські ризики, підвищують довіру та створюють умови для передбачуваності бюджетного циклу.

Узагальнення наведених підходів дає підстави визначити публічне управління як інституційно та процедурно впорядковану діяльність суб'єктів публічної влади в багаторівневій системі, спрямовану на формування,

реалізацію, моніторинг і корекцію публічних рішень у межах законності та підзвітності з орієнтацією на публічний інтерес, публічну цінність і стале надання публічних послуг. У такому розумінні фінансова спроможність територіальної громади постає як результат керованого управлінського процесу, що забезпечує мобілізацію ресурсів, їх розподіл відповідно до пріоритетів розвитку, сталість надання публічних послуг і контрольованість фінансових рішень.

У структурі дослідження механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад категорія «механізм» виконує системоутворювальну функцію. Саме через неї окреслюється логіка організації управлінського впливу, внутрішня архітектура владної діяльності та порядок перетворення повноважень і ресурсів на керовані результати. Без уточнення змісту цього поняття виникає методологічний ризик редукції механізмів до окремих інструментів або ж їх декларативного використання без належного структурного наповнення.

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» механізми державного управління визначено як способи розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, що передбачають послідовну реалізацію управлінських дій, побудованих на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності, формах і методах управління. У цьому ж джерелі підкреслено, що за формою подання механізм відображає статично-динамічний, тобто структурно-функціональний, зміст процесу управління як взаємодію суб’єкта й об’єкта, єдність діяльності й відносин та функціонування певної системи або підсистеми. Склад елементів і порядок функціонування механізму визначаються метою, засобами впливу на об’єкт, зв’язками між елементами системи, наявністю ресурсів і можливостями конкретної управлінської ситуації; до його обов’язкових складових віднесено цілі, принципи, функції, методи, інформацію, технологію та технічні засоби [42, с. 421].

Для цілей цього дослідження таке трактування є принциповим, оскільки

дає змогу розглядати механізм не як окремий технічний «важіль впливу», а як внутрішньо впорядковану організацію управлінської системи. У контексті фінансової спроможності територіальних громад це означає, що механізм охоплює порядок взаємодії суб'єктів, розподіл повноважень, процедурні стадії бюджетного процесу, інструменти мобілізації ресурсів і систему контролю, які разом забезпечують стабільність та відтворюваність управлінських результатів.

У сучасних наукових публікаціях категорія «механізм» конкретизується через структурний та інструментальний виміри. О. В. Дорофєєв і В. В. Пашнєв, аналізуючи підходи до визначення механізму публічного управління, підкреслюють, що механізм державного управління – це комплекс відповідних засобів впливу держави на суспільні процеси, який включає заходи, засоби, методи, важелі, стимули, за допомогою яких такий вплив здійснюється [38, с. 257].

Аналітично це визначення є важливим тим, що воно переводить поняття механізму в площину реального управлінського впливу. Для проблематики фінансової спроможності територіальних громад це означає необхідність аналізу не лише нормативної бази, а й конкретних бюджетних важелів: системи міжбюджетного вирівнювання, місцевого оподаткування, програмно-цільового методу, фінансового контролю, боргових інструментів тощо. Водночас таке трактування потребує доповнення інституційно-процедурним виміром, оскільки перелік засобів не розкриває логіки їх упорядкованої взаємодії.

У продовження структурного підходу автори зазначають, що механізм публічного управління має власну внутрішню будову та визначається через сукупність суб'єктів, методів і засобів впливу [38, с. 258]. Це дозволяє розглядати механізм як системну конструкцію, де кожен елемент має визначене функціональне призначення. Для дослідження фінансової спроможності громад така логіка є принциповою, оскільки стабільність місцевих фінансів залежить не лише від обсягу ресурсів, а від узгодженості

елементів управлінського циклу: стратегічного планування, бюджетування, виконання, моніторингу та корекції.

Інструментальний аспект механізмів публічного управління розглядає також О. В. Федорчак, яка пропонує класифікувати механізми державного управління залежно від характеру впливу та функціонального призначення [146, с. 6–7]. Авторка підкреслює, що механізми можуть аналізуватися як інструменти, як системи взаємопов'язаних елементів або як послідовності перетворень управлінських рішень.

Для цього дослідження така багатовимірність є методологічно продуктивною. У сфері фінансової спроможності територіальної громади «інструмент» (наприклад, податкова ставка) не дорівнює «механізму», якщо не враховано систему суб'єктів, процедур затвердження, контролю та відповідальності. Водночас бюджетний процес як процедура не є самодостатнім механізмом без ресурсного та нормативного забезпечення.

Новітні дослідження поглиблюють розуміння взаємозв'язку механізмів і принципів публічного управління. О. А. Руснак наголошує на необхідності розглядати механізми публічного управління у взаємозв'язку з базовими принципами законності, прозорості та підзвітності [129, с. 183–184]. Такий підхід дозволяє пов'язати інструментальну складову з ціннісно-нормативним виміром публічності. Для фінансової спроможності територіальних громад це означає, що ефективність бюджетних механізмів має оцінюватися не лише за критеріями результативності, а й з огляду на відкритість, підзвітність і довіру громади до фінансових рішень.

Правовий вимір механізмів публічного управління акцентується у роботі М. М. Гучко, де зазначено, що модернізація публічного управління неможлива без удосконалення правових засад та узгодженості нормативного регулювання [31, с. 7–8]. У контексті фінансової спроможності територіальних громад це підкреслює залежність якості механізмів від стану нормативно-правового поля, чіткості розмежування повноважень між рівнями влади та стабільності бюджетного законодавства.

Таким чином, еволюція підходів до визначення механізмів публічного управління демонструє перехід від механістичного сприйняття «важелів впливу» до системного розуміння механізму як внутрішньої організації управлінської діяльності, що поєднує інституційний, процедурний, інструментальний і нормативний виміри.

У межах цього дослідження механізм публічного управління визначається як інституційно та процедурно впорядкована система взаємопов'язаних суб'єктів, повноважень, норм, методів, інструментів і ресурсів, яка забезпечує формування, реалізацію, моніторинг і корекцію управлінських рішень у публічному інтересі та створює передумови для стійкої фінансової спроможності територіальних громад.

У дослідженні механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад категорія «територіальна громада» має фундаментальне методологічне значення. Вона визначає не лише просторові межі управлінської діяльності, а й первинного носія локальної публічної влади, джерело легітимності бюджетних рішень і соціальну основу формування публічного інтересу. Тому територіальна громада розглядається не як адміністративна одиниця чи статистична сукупність населення, а як колективний суб'єкт публічного права, в інтересах якого здійснюється управління місцевими фінансами.

Конституційна модель закріплює первинність громади у системі місцевого самоврядування. Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення [59]. Такий підхід дозволяє конкретизувати, що органи місцевого самоврядування є похідними інституціями, тоді як громада виступає носієм публічної влади на локальному рівні. Отже, фінансова спроможність повинна аналізуватися як здатність реалізувати це право через впорядковані механізми планування, розподілу та контролю публічних ресурсів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає

територіальну громаду як жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах населеного пункту, а також допускає добровільне об’єднання кількох громад [118]. Таке визначення окреслює мінімальну юридичну конструкцію, проте не розкриває її соціально-політичного та управлінського змісту. Саме тому наукові підходи дозволяють поглибити розуміння громади як інституційно оформленої спільноти, здатної здійснювати владні функції.

О. В. Батанов розглядає територіальну громаду як основу місцевого самоврядування, підкреслюючи її статус первинного суб’єкта муніципальної влади та базового елемента системи публічної організації влади на місцях [4]. Це має ключове значення, оскільки механізми публічного управління фінансовою спроможністю не можуть бути пояснені поза суб’єктом, який наділений правом формувати й реалізовувати місцеву політику. Саме громада визначає цілі розвитку, делегує повноваження органам і забезпечує контроль за використанням публічних ресурсів.

М. О. Баймуратов у національному та міжнародному вимірах трактує територіальну громаду як територіальну спільноту жителів, що виступає колективним суб’єктом права та інтересу, а також носієм муніципальної влади [1]. Такий підхід дозволяє акцентувати на подвійній природі громади: з одного боку, вона є соціальною спільнотою, з іншого – інституційним суб’єктом публічної влади. У контексті фінансової спроможності це означає, що бюджетні рішення мають одночасно відповідати соціальним очікуванням мешканців і вимогам правової та процедурної впорядкованості.

І. І. Бодрова підкреслює багатовимірність категорії, виділяючи територіальний, соціальний і публічно-правовий аспекти визначення громади [10]. Для нашої дисертаційної роботи це важливо тим, що фінансова спроможність повинна аналізуватися не лише через бюджетні показники, а й через ступінь інтегрованості соціальної спільноти, її участі в управлінських процесах та здатності забезпечувати підзвітність органів влади.

Л. Я. Беновська розглядає територіальну громаду як цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти та виступає суб’єктом

регулювання розвитку території [5]. У межах нашої тематики це дозволяє пов’язати фінансову спроможність із функцією стратегічного розвитку: бюджет і фінансові інструменти постають як засоби реалізації колективно визначених пріоритетів, а не як ізольовані адміністративні процедури.

Європейська хартія місцевого самоврядування додатково підкреслює, що місцеве самоврядування передбачає реальну здатність управляти значною частиною публічних справ в інтересах місцевого населення [46]. У поєднанні з національною правовою моделлю це формує підстави для розуміння територіальної громади як носія не лише формального права, а й фактичної управлінської спроможності.

Отже, синтез нормативних і наукових підходів дає змогу трактувати територіальну громаду як інституційно оформлену територіальну спільноту жителів, яка є первинним суб’єктом місцевого самоврядування та носієм публічної влади на локальному рівні, формує публічний інтерес, делегує повноваження органам влади та здійснює контроль за використанням публічних ресурсів. Саме в такому розумінні громада є вихідною категорією для подальшого аналізу механізмів публічного управління фінансовою спроможністю як системи повноважень, процедур, інструментів і відповідальності.

Крім того, слід розуміти, що територіальна громада – це територіальна спільнота жителів, яка є первинним колективним суб’єктом місцевого самоврядування та носієм публічної влади на локальному рівні, реалізує публічний інтерес через інституційно оформлені органи та механізми участі й забезпечує легітимність і підзвітність у сфері управління місцевими фінансами та розвитку території.

Фінансова спроможність територіальної громади у вітчизняному дискурсі часто описується мовою економічних результатів, ресурсної бази й показників бюджетної стійкості. Однак принципово важливо відмежувати економічне тлумачення (що саме є ресурсом і як він змінюється) від публічно-управлінського тлумачення (яким чином органи публічної влади та

інституційні контури перетворюють ресурси на відтворювані результати розвитку і послуг). Без такого розмежування виникає методологічна пастка: фінансова спроможність починає трактуватися як «стан наявності коштів», тоді як у реальності вона є наслідком керованості бюджетного циклу, якості процедур планування і виконання, інституційної відповідальності, прозорості та здатності до управлінської корекції.

Економічно зорієнтований підхід фіксує фінансово-економічну спроможність громади насамперед через її можливість забезпечувати розвиток і вирішувати питання місцевого значення шляхом мобілізації та використання ресурсів. Так, Л. Г. Квасній та О. О. Лобик визначають фінансово-економічну спроможність територіальних громад як таку, що визначає можливості для розвитку територій та вирішення питань місцевого значення через мобілізацію власних фінансових ресурсів і можливості дофінансування [55, с. 13]. Тобто цінність цього підходу полягає в тому, що він одразу «прив’язує» спроможність до місцевого розвитку та здатності виконувати значущі функції на локальному рівні, а не лише до формальної збалансованості бюджету. Водночас у такому формулюванні управлінський вимір проявляється опосередковано: наголошено на ресурсах, але не розкрито, які саме управлінські процедури та інституційні механізми забезпечують їх мобілізацію, пріоритизацію, контроль та результативне використання.

Близьку логіку демонструє і підхід, у межах якого фінансова спроможність пов’язується з бюджетною стабільністю, самодостатністю та здатністю громад підтримувати конкурентоспроможність у кризових умовах. О. О. Подзізей та Т. І. Коробчук, аналізуючи фінансове забезпечення відновлення конкурентоспроможності територіальних громад, підкреслюють, що внаслідок трансформацій бюджетного процесу загальною тенденцією стало підвищення рівня стабільності бюджетної системи та зростання самодостатності місцевих бюджетів [100, с. 1]. Для нашого дослідження це важливо як емпіричний індикатор: фінансова спроможність у сучасних умовах проявляється не лише у «наявності доходів», а й у здатності місцевих

бюджетів витримувати шоки, адаптувати видаткові пріоритети, підтримувати базові послуги та відновлювальні програми. Проте економічний ракурс також потребує публічно-управлінського доповнення: стабільність і самодостатність не виникають автоматично, вони є результатом інституційної організації, якості бюджетних правил, управління ризиками, нагляду та підзвітності у прийнятті рішень щодо доходів і видатків.

Важливим для публічно-управлінського осмислення досліджуваної категорії є підхід Я. М. Казюк та В. Т. Венцеля, які розглядають фінансову спроможність територіальних громад як один із ключових елементів забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Такий підхід є принциповим для цього дослідження, оскільки акцентує не лише на обсязі фінансових ресурсів, а й на їх функціональному зв’язку з компетенцією, відповідальністю та здатністю ОМС забезпечувати виконання власних і делегованих повноважень [54].

У працях І. О. Луніної фінансова основа місцевого самоврядування розглядається в контексті бюджетної децентралізації, розширення фінансової автономії місцевого рівня та необхідності узгодження видаткових повноважень із джерелами їх ресурсного забезпечення. У свою чергу, І. З. Сторонянська та А. О. Пелехатий акцентують увагу на фінансовому забезпеченні розвитку територіальних громад, що дає змогу розглядати фінансову спроможність не лише як поточну збалансованість бюджету, а як здатність громади підтримувати розвиток, фінансувати публічні послуги та забезпечувати відтворення ресурсної бази в середньо- і довгостроковій перспективі [70;143].

Саме тому публічно-управлінське трактування фінансової спроможності громади має бути розгорнуте як характеристика керованості, а не як опис балансових підсумків. У цьому контексті продуктивною є позиція, за якої фінансова спроможність розглядається комплексно та не обмежується лише бюджетним виміром. С. В. Сембер, О. Г. Чубарь і К. С. Машіко прямо наголошують на необхідності ширшого бачення, зазначаючи, що фінансова

спроможність громади в широкому розумінні передбачає її здатність вирішувати весь комплекс соціальних і економічних проблем [131, с. 81]. У публічно-управлінському вимірі це означає, що фінансова спроможність як управлінська категорія повинна включати: (а) здатність формувати дохідну базу відповідно до повноважень, (б) здатність планувати і виконувати видатки з фокусом на результат публічних послуг, (в) здатність забезпечувати контроль, прозорість і корекцію рішень, (г) здатність узгоджувати бюджетні пріоритети з цілями розвитку та публічним інтересом.

Отже, економічне бачення фінансової спроможності концентрується на ресурсах, їхній достатності та фінансовій стійкості бюджетів. Публічно-управлінське бачення переносить центр ваги на те, *як саме* органи публічної влади в багаторівневій системі забезпечують відтворюваний результат через інституційні контури та процедури бюджетного циклу. У цьому сенсі фінансова спроможність громади постає як інтегрований ефект: поєднання ресурсної бази із здатністю управляти нею на засадах законності, підзвітності, прозорості, результативності та управлінської корекції. Відповідно, у дисертаційному аналізі доцільно фіксувати не лише показники доходів чи трансфертної залежності, а й якість механізмів планування, внутрішнього контролю, фінансового менеджменту активів, публічної звітності, участі та управління ризиками, оскільки саме ці елементи визначають, чи перетворюються фінансові ресурси на стійке надання послуг і розвиток території.

У міжнародному науковому дискурсі фінансова спроможність місцевого рівня розглядається насамперед у категоріях фіскальної децентралізації, бюджетного врядування та фінансової автономії**.** Зокрема, в аналітичних документах Організації економічного співробітництва та розвитку наголошується, що стійкість місцевих фінансів залежить не лише від обсягу власних доходів, а й від якості бюджетного управління, середньострокового планування, прозорості та системи контролю. У рекомендаціях щодо бюджетного врядування підкреслюється необхідність інтеграції стратегічних

цілей розвитку в бюджетний процес, а також забезпечення підзвітності за результати використання ресурсів [191]. Тобто фінансова спроможність територіальної громади повинна оцінюватися не лише через коефіцієнти податкоспроможності чи частку трансфертів, а й через здатність інституцій забезпечувати довгострокову фінансову стійкість та управлінську відповідальність.

У підходах Світового банку до децентралізації та субнаціонального врядування фінансова спроможність місцевого рівня пов'язується з узгодженням повноважень, ресурсів і системи міжбюджетних відносин [224]. Відсутність балансу між цими складниками призводить до так званого «вертикального фіскального розриву», коли громади формально наділені повноваженнями, але не мають достатнього ресурсного забезпечення для їх реалізації. У такому випадку фінансова спроможність стає не результатом управлінської ефективності, а функцією трансфертної залежності. Для українського контексту це є особливо актуальним у період воєнних викликів, коли структура доходів місцевих бюджетів зазнала істотних змін.

Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює принцип, відповідно до якого органи місцевого самоврядування повинні мати власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [46]. У цьому положенні поєднуються економічний та управлінський виміри: адекватність ресурсів є матеріальною передумовою, а свобода розпорядження – інституційною умовою ефективного управління. Таким чином, міжнародні стандарти підтверджують, що фінансова спроможність не може бути зведена лише до обсягу доходів; вона передбачає автономію прийняття рішень і відповідальність за їх наслідки.

Особливої актуальності управлінське розуміння фінансової спроможності набуває в умовах воєнного та післявоєнного контексту. Воєнні дії спричинили суттєві втрати дохідної бази окремих громад, зростання видатків на безпекові та соціальні потреби, порушення логістичних і економічних зв'язків. У таких умовах фінансова спроможність

трансформується з категорії «ресурсної достатності» у категорію адаптивності управлінської системи**.** Громади змушені переглядати бюджетні пріоритети, оптимізувати видатки, активізувати міжмуніципальне співробітництво, шукати додаткові джерела фінансування, зокрема міжнародну допомогу та грантові програми. Відтак ключовим стає не лише обсяг коштів, а й здатність органів місцевого самоврядування швидко приймати обґрунтовані рішення, забезпечувати прозорість використання ресурсів і підтримувати довіру населення.

У післявоєнний період фінансова спроможність територіальних громад набуває нового змісту – як інструмент відновлення та довгострокового розвитку. Вона має забезпечувати фінансування інфраструктурної відбудови, соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб, модернізації житлово-комунального господарства та стимулювання місцевої економіки. Це передбачає посилення стратегічного бюджетного планування, впровадження програмно-цільового методу, розвиток системи управління муніципальними активами та розширення практик публічної участі у формуванні бюджету. Таким чином, воєнний і післявоєнний контекст підсилює управлінську складову фінансової спроможності, перетворюючи її на показник не лише ресурсної, а й інституційної стійкості громади.

Отже, міжнародні стандарти та сучасні трансформаційні виклики підтверджують необхідність розглядати фінансову спроможність територіальної громади як інтегровану управлінську категорію, що поєднує ресурсну достатність, автономію рішень, підзвітність і здатність до адаптації. Саме така інтерпретація створює теоретичне підґрунтя для подальшого аналізу механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні.

Фінансова спроможність територіальної громади – це управлінська характеристика здатності органів публічної влади на локальному рівні забезпечувати формування, планування, виконання, контроль і корекцію бюджетних рішень у межах повноважень та процедур так, щоб наявні й

залучені фінансові ресурси перетворювалися на відтворювані результати місцевого розвитку і стале надання публічних послуг у публічному інтересі.

Публічне управління розуміється як цілеспрямована діяльність суб'єктів публічної влади у взаємодії з іншими залученими акторами, спрямована на формування і реалізацію рішень у публічному інтересі на засадах законності, підзвітності, відкритості та результативності, з орієнтацією на забезпечення публічних послуг і публічної цінності.

Механізм публічного управління трактується як інституційно і процедурно впорядкована система правил, організаційних структур, процедур, інструментів і ресурсів, що забезпечує виконуваність управлінських рішень, їх контрольованість і можливість корекції на основі моніторингу та оцінювання результатів.

Територіальна громада визначається як соціально-правова спільнота жителів, об'єднана постійним проживанням у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, яка є первинним носієм права на місцеве самоврядування і джерелом легітимності локальної публічної влади.

У міжнародних підходах до місцевого публічного фінансового управління, зокрема у працях А. Шаха, наголошується, що спроможність місцевого рівня залежить не лише від наявності доходів, а й від якості бюджетування, фінансової звітності, управління грошовими потоками, прозорості, підзвітності та здатності місцевої влади забезпечувати результативне використання публічних ресурсів. Це узгоджується з публічно-управлінським розумінням фінансової спроможності як взаємодії ресурсного, інституційного та процедурного компонентів [209].

Фінансова спроможність територіальної громади інтерпретується як інтегральна управлінська здатність забезпечувати формування і використання публічних фінансових ресурсів у межах законності та підзвітності для сталого виконання власних і делегованих повноважень та фінансування публічних послуг належної якості, підтримуючи стійкість бюджетного процесу і керованість фінансових ризиків (див. рис. 1.1).

Рис. 1.1. Фінансова спроможність територіальної громади як результат взаємодії інституційних, процедурних і ресурсних компонентів

Джерело: розроблено автором за даними [46; 191; 224]

Керованість фінансової спроможності розуміється як здатність інституцій місцевого самоврядування відтворювати у часі передбачувані й підконтрольні результати у сфері публічних фінансів громади через процедури планування, виконання, контролю та корекції рішень, мінімізуючи залежність від ситуативних реакцій.

Управлінська корекція у фінансовій сфері громади визначається як інституційно закріплений процес внесення змін до управлінських рішень, процедур або інструментів на основі моніторингу, аудиту та оцінювання результатів з метою відновлення відповідності між повноваженнями, ресурсами та стандартами публічних послуг.

Наведені робочі дефініції забезпечують єдність критеріїв і логіки подальшого аналізу. Зокрема поняття фінансової спроможності застосовується як категорія управлінського результату, механізми – як

категорія пояснення того, яким чином цей результат формується, а територіальна громада – як первинний носій публічних потреб і легітимності, що задає змістовні орієнтири бюджетним рішенням. Це дозволяє надалі розглядати фінансову спроможність не як суму розрізнених показників, а як системний ефект взаємодії інституцій, процедур та інструментів у межах багаторівневої організації публічної влади.

Сформований понятійний апарат створює підґрунтя для подальшої концептуалізації причинно-наслідкових зв'язків між інститутами та процедурами, управлінськими рішеннями та результатами фінансової спроможності територіальних громад у багаторівневій системі публічної влади, що дає змогу перейти до аналізу структурних елементів і конфігурацій механізмів та критеріїв їх результативності.

1.2 Керованість фінансової спроможності в системі багаторівневого врядування

Фінансова спроможність територіальної громади у публічно-управлінському вимірі не може ототожнюватися з фінансовим станом місцевого бюджету. Фінансовий стан відображає моментний зріз бюджетних параметрів у певному періоді: обсяг і структуру доходів та видатків, рівень дотаційності, співвідношення поточних і капітальних видатків, залишки коштів, боргові зобов'язання. Це аналітична характеристика збалансованості й ліквідності, яка дозволяє оцінити ресурсну забезпеченість громади на конкретну дату, але не пояснює, яким чином ці параметри формуються і підтримуються в часі. Відтак «стан» має статичний характер, тоді як «спроможність» є процесуальною властивістю управлінської системи, що забезпечує відтворюваність прийнятних фінансових результатів.

У дослідженнях І. О. Цимбаліюк, Н. В. Павліхи та О. А. Корнелюк місцеві бюджети розглядаються як основа фінансової самостійності та конкурентоспроможності територій, а аналіз зосереджується на структурі

дохідної бази, питомій вазі власних надходжень і рівні залежності від міжбюджетних трансфертів [150, с. 109–112]. Такий дохідно-структурний підхід є необхідним для діагностики фінансового стану, оскільки дозволяє ідентифікувати ресурсні обмеження та ризики дотаційності. Проте він фіксує насамперед результат бюджетного функціонування і не розкриває управлінських механізмів, які забезпечують стабільність або нестабільність відповідних показників. У публічно-управлінській площині фінансова спроможність охоплює не лише ресурсний потенціал, а й здатність органів місцевого самоврядування організувати процес прийняття та реалізації рішень таким чином, щоб підтримувати прийнятний фінансовий стан у довгостроковій перспективі.

Процесуальна природа фінансової спроможності проявляється через керований бюджетний цикл. Його нормативні засади визначені бюджетним законодавством, яке встановлює стадії планування, затвердження, виконання і звітування, а також передбачає застосування програмно-цільового методу як інструменту орієнтації видатків на досягнення конкретних результатів [18]. У цій логіці стратегічні пріоритети трансформуються у бюджетні програми, забезпечуються ресурсами, реалізуються через систему видатків і підлягають оцінюванню. Фінансова спроможність формується як здатність забезпечити узгодженість усіх елементів цього циклу та своєчасно коригувати рішення у разі відхилень.

Особливе значення має якість бюджетного планування як центрального елемента керованості. О. О. Стороженко та М. М. Настенко обґрунтовують, що проблеми місцевих фінансів пов’язані з недостатньою реалістичністю прогнозування, слабкою інтеграцією стратегічних документів розвитку з бюджетними програмами та потребою вдосконалення механізмів корекції планових показників [140, с. 86–88]. За відсутності належного зв’язку між стратегією і бюджетом фінансовий стан може залишатися формально збалансованим, однак бюджет не виконує функцію інструменту реалізації визначених цілей. Отже, фінансова спроможність залежить від здатності

забезпечити відповідність між стратегічними орієнтирами, ресурсними можливостями та процедурною дисципліною виконання.

У багаторівневій системі публічного управління відтворюваність бюджетних результатів визначається також якістю міжурядових фінансових відносин. Аналітичні матеріали Організації економічного співробітництва та розвитку вказують на те, що складність розподілу повноважень і фінансування може знижувати прозорість відповідальності за видатки та результати, що впливає на ефективність і підзвітність системи [185, p. 136–139]. Це означає, що фінансова спроможність громади є функцією не лише обсягу ресурсів, а й чіткості процедур, стабільності правил та узгодженості взаємодії з державним рівнем.

Р. Накатані, Ц. Чжан та І. Гарсія Вальдес підкреслюють, що позитивний вплив фінансової децентралізації на соціальні результати залежить від якості врядування, включно з інституційною спроможністю та підзвітністю [176, p. 1–2]. Розширення ресурсної автономії саме по собі не гарантує підвищення результативності; воно має супроводжуватися процедурною дисципліною, прозорістю та ефективним контролем. Таким чином, фінансова спроможність визначається здатністю системи перетворювати автономію на результат через організований і підконтрольний управлінський процес.

Контроль і забезпечення прозорості виступають взаємопов’язаними елементами підзвітності, що замикають бюджетний цикл і створюють передумови для корекції рішень. Нормативні засади державного фінансового контролю визначають інституційні рамки перевірки законності та ефективності використання бюджетних коштів [119], а вимоги щодо відкритості використання публічних коштів формують умови для суспільного контролю і зменшення інформаційної асиметрії [107]. Однак формальна наявність процедур не гарантує реальної керованості; вона забезпечується лише тоді, коли контроль і прозорість інтегровані в систему прийняття рішень та забезпечують зворотний зв’язок між плануванням, виконанням і оцінюванням.

Отже, фінансовий стан місцевого бюджету є статичною характеристикою його параметрів, тоді як фінансова спроможність територіальної громади відображає здатність системи публічного управління підтримувати прийнятний стан через узгодженість стратегічного, планового, виконавчого і контрольного контурів та здатність до своєчасної корекції рішень. У межах дослідження фінансова спроможність постає як управлінсько-результативна категорія, що характеризує якість бюджетного циклу і рівень його керованості, а не лише обсяг наявних ресурсів.

У багаторівневій системі публічного управління відповідальність територіальної громади за фінансову спроможність є розподіленою, оскільки ключові параметри бюджетного циклу формуються одночасно локальними рішеннями та міжрівневими правилами координації. Це означає, що керованість фінансової спроможності залежить від меж автономії органів місцевого самоврядування та від якості «інтерфейсів» взаємодії з державою. У реальній практиці громада відповідає перед мешканцями за безперервність і якість послуг, однак частина ресурсів, процедур і контрольних вимог задається поза місцевим рівнем, що структурує можливості управлінської корекції та горизонт планування.

Межі управлінської відповідальності доцільно розглядати у трьох взаємопов’язаних площинах. Нормативна площина визначає допустимі рішення, процедурні обмеження та стандарти, у межах яких формується і виконується місцевий бюджет. Бюджетний кодекс України задає правила бюджетного процесу, види міжбюджетних трансфертів, принципи збалансованості та процедури виконання і звітування, що формують рамку для локальної дискреції [18]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» окреслює предмет компетенції місцевої влади та поєднання власних і делегованих повноважень, що визначає логіку відповідальності громади у різних сферах публічних послуг [118].

У цьому зв’язку М. М. Баймуратов підкреслює, що формування компетенції органу місцевого самоврядування є ключовим виміром

децентралізації, а передача функцій без належного визначення їх змісту й процедур створює розрив між очікуваною відповідальністю і реальними управлінськими можливостями [2, с. 46–48].

У цьому контексті доречним є також підхід В. С. Куйбіди, який пов’язує результативність місцевого самоврядування не лише з обсягом наданих повноважень, а й із принципами та методами діяльності органів місцевого самоврядування, їх здатністю діяти в межах закону, організовувати виконання рішень і забезпечувати відповідальність перед територіальною громадою. Така позиція посилює розуміння керованості фінансової спроможності як похідної не від формального обсягу компетенції, а від того, наскільки ця компетенція забезпечена процедурами, ресурсами й управлінською дисципліною [65].

Ресурсна площина меж відповідальності характеризує співвідношення власних доходів, регульованих надходжень і трансфертів. Саме ресурсна архітектура визначає, наскільки громада здатна підтримувати відтворюваність бюджетних результатів без переходу до ситуативності. Так, у наукових працях І. О. Луніної бюджетна децентралізація розглядається саме через проблему узгодження видаткових повноважень, власної дохідної бази та міжбюджетних механізмів, що особливо важливо для оцінювання реальної, а не лише формально закріпленої фінансової автономії місцевого рівня. У такій логіці фінансова спроможність громади залежить від того, чи забезпечують правила бюджетної системи відповідність між обсягом відповідальності та ресурсами, необхідними для виконання цієї відповідальності [70; 71].

Податковий кодекс України встановлює рамковий характер місцевого оподаткування, що обмежує «вільне» конструювання дохідної бази і перетворює податкову автономію на дискрецію в межах законодавчо визначених інструментів [100]. У прикладному вимірі це означає, що громада може впливати на структуру доходів, проте не може повністю усунути залежність від загальнонаціональних правил розподілу податкових надходжень і бюджетного вирівнювання (див. рис. 1.2).

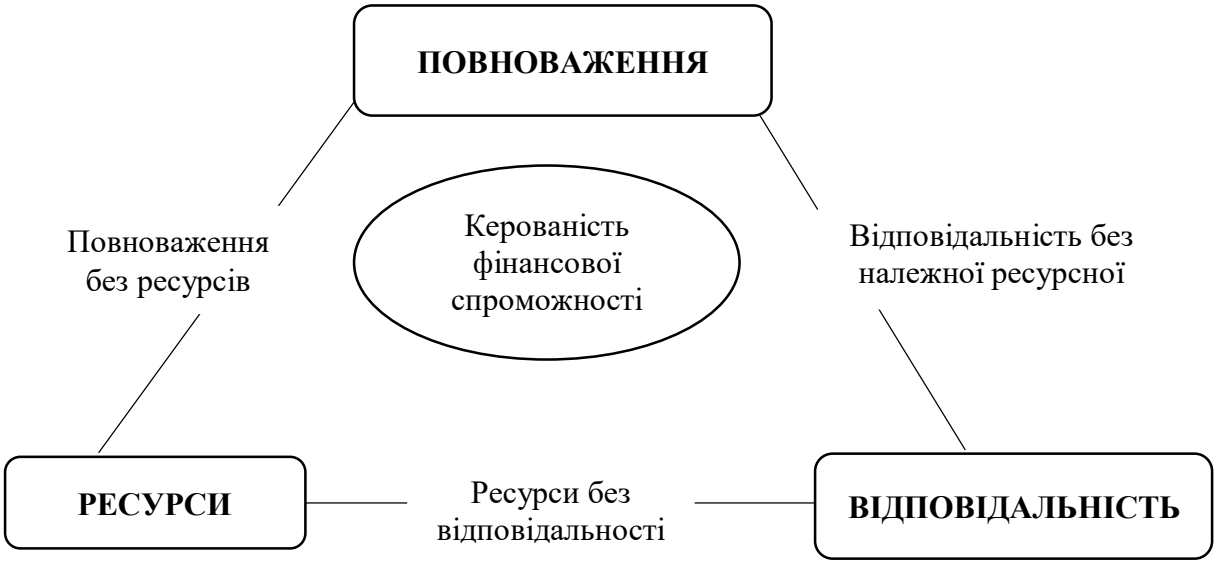

Рис. 1.2. Трикутник керованості фінансової спроможності територіальної громади

Джерело: розроблено автором за даними [46; 191; 224]

У цьому аспекті також слід згадати, що Л. Б. Рябушка, Н. А. Дехтяр та В. О. Федченко, аналізуючи фінансову автономію місцевого самоврядування, пропонують розглядати її як багатовимірну характеристику через автономію доходів і видатків, трансфертну залежність та податкову автономію, що дозволяє емпірично фіксувати межі ресурсної самостійності [130]. О. В. Радченко показує, що автономія може бути операціоналізована й виміряна через універсальний коефіцієнт, який відображає частку власних ресурсів і рівень самостійності у бюджетній системі [125, с. 78–80]. Водночас навіть високі значення таких індикаторів не усувають інституційних і процедурних обмежень, пов’язаних із фінансуванням делегованих функцій та умовами надання трансфертів.

Інституційна площина меж відповідальності охоплює здатність органів місцевого самоврядування планувати, виконувати та контролювати бюджетні рішення, забезпечуючи дисципліну й корекцію відхилень. Навіть за зіставних ресурсних умов громади відрізняються за якістю бюджетного планування,

управління зобов’язаннями, внутрішнього контролю та використання даних для обґрунтування рішень. У такій логіці фінансова автономія не зводиться до частки власних доходів, а включає інституційну спроможність перетворювати ресурси на відтворювані публічні результати. І. Чікіта наголошує, що фінансова автономія виступає умовою демократичного розвитку, але реалізується в межах державних стандартів і процедур, що узгоджують самоврядність із цілісністю публічної політики [151, с. 35–37]. Це посилює тезу, що автономія має розглядатися як здатність обирати рішення в межах правил і процедур, а не як «повна свобода» бюджетного маневру.

Залежність від держави у фінансовій площині є структурним фактором багаторівневого врядування, а не інституційною вадою місцевого рівня. Трансферти і вирівнювання виконують функцію солідарності, компенсують територіальні асиметрії податкової спроможності та забезпечують мінімальні стандарти послуг, які не можуть бути гарантовані лише власними доходами окремих громад. Водночас ризик для керованості виникає тоді, коли трансфертна архітектура формує «інерцію залежності», за якої стимули нарощення власної дохідної бази витісняються практикою адаптації до зовнішніх рішень, а горизонт планування звужується до короткострокового балансування касових потреб. У сфері соціальної політики це проявляється особливо виразно. В. Т. Венцель, аналізуючи формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави, показує, що розширення відповідальності на місцевому рівні часто супроводжується залежністю від бюджетних механізмів фінансування, які задаються поза громадою, що обмежує її дискрецію у виборі інструментів і темпів реалізації [19, с. 212–214]. Відтак проблематичним стає не сам факт трансфертів, а їхня здатність перетворювати локальне управління на реактивне виконання зовнішньо визначених параметрів.

Міжбюджетна координація є критичною умовою керованості, оскільки саме вона забезпечує узгодження відповідальності й ресурсів у практиці бюджетного циклу. Координаційні «вузли» охоплюють делеговані

повноваження, казначейське виконання, правила надання і використання трансфертів, контрольні процедури та стандарти звітування. Якщо координація є слабкою або суперечливою, виникає розрив між відповідальністю за результат і наявними управлінськими інструментами, що знижує відтворюваність бюджетних рішень і посилює ситуативність. Натомість передбачуваність правил, процедурна узгодженість і прозорість механізмів вирівнювання підсилюють керованість, оскільки створюють стабільні рамки для планування, корекції та контролю. У цьому сенсі важливо враховувати, що українська модель місцевого самоврядування формувалася як змішана, поєднуючи елементи централізованих практик і децентралізаційних змін, що зумовлює складну конфігурацію автономії та відповідальності. О. О. Майданник підкреслює еволюційний характер становлення української моделі місцевого самоврядування, у межах якої баланс між самоврядністю та державним регулюванням має визначальне значення для реальної дієздатності місцевого рівня [72, с. 18]. Це безпосередньо стосується керованості фінансової спроможності, оскільки межі автономії задаються не лише ресурсами, а й стабільністю «правил гри» у міжрівневій взаємодії.

Окремого розмежування потребують управлінська та політична відповідальність. Політична відповідальність пов’язана з вибором пріоритетів, розподілом цінностей і стратегічними рішеннями, які отримують легітимацію через демократичні процедури. Управлінська відповідальність полягає у забезпеченні виконання прийнятих рішень, дотриманні бюджетної дисципліни, контролі, прозорості та корекції відхилень у межах установлених процедур. Саме управлінська відповідальність визначає якість керованості, оскільки від неї залежить, чи здатна громада підтримувати передбачуваність бюджетного циклу та відтворюваність результатів незалежно від коливань зовнішніх умов у межах дозволеної дискреції.

Таким чином фінансова спроможність громади є результатом локальної керованості, але в рамці багаторівневих обмежень і координації. Межі управлінської відповідальності визначаються нормативними правилами,

ресурсною архітектурою доходів і трансфертів та інституційною спроможністю органів місцевого самоврядування планувати, виконувати і контролювати бюджетні рішення, забезпечуючи корекцію відхилень і збереження відтворюваності управлінських результатів.

Керованість фінансової спроможності територіальної громади набуває змісту лише тоді, коли управлінська система здатна узгодити обсяг публічних зобов'язань, наявні ресурсні можливості та механізми відповідальності у відтворюваному бюджетному циклі. Відповідно фінансова спроможність постає не як «сума коштів», а як результат структурної узгодженості трьох складників, що взаємно підсилюють або взаємно нейтралізують один одного. Класичні підходи до публічних фінансів виходять із того, що видаткова сторона відображає функції публічної влади, а ресурсне забезпечення має відповідати прийнятим зобов'язанням; у багаторівневій системі це питання ускладнюється розподілом функцій між рівнями, інструментами міжбюджетних відносин і різною податковою базою територій. Р. А. Масгрейв підкреслював, що публічні фінанси є інституційним способом забезпечення виконання публічних функцій, а не лише обліком доходів і видатків [175, с. 3–7]. В. Е. Оутс у фундаментальній праці про фіскальний федералізм обґрунтував, що ефективність і стійкість місцевого рівня залежать від того, як повноваження й дохідні інструменти розподілені між рівнями та як працюють механізми вирівнювання [178, с. 1–8].

У межах трикутника керованості повноваження означають «що потрібно робити» на місцевому рівні, тобто сукупність функцій і зобов'язань щодо надання послуг, утримання інфраструктури, реалізації програм розвитку та виконання делегованих завдань. Повноваження завжди мають нормативно визначений обсяг, але їх реальна «вага» для бюджету визначається стандартами послуг, демографічним навантаженням, станом активів і кризовими чинниками. З управлінської точки зору повноваження є не просто переліком функцій, а джерелом витратних зобов'язань і управлінських ризиків: у разі нечіткості стандартів або невідповідності фінансування система

схильна накопичувати приховані зобов’язання, переносити ремонт і модернізацію, звужувати горизонт планування. Саме тому повноваження в трикутнику розглядаються як сторона, що задає «попит» на ресурси та формує структуру видатків.

Ресурси означають «чим це робити» і включають не лише грошові надходження місцевого бюджету, а й активи, кадрову спроможність, управлінські процедури та дані, необхідні для підготовки рішень і контролю їх виконання. У багаторівневій системі ресурсна база є змішаною: поряд із власними доходами існують регульовані надходження, міжбюджетні трансферти, а також ресурсні «обмежувачі» у вигляді казначейських процедур, цільових умов і часових лагів. А. Є. Буряченко та І. О. Філімошкіна показали, що в українських умовах вплив фіскальної децентралізації на фінансову спроможність проявляється через конфігурацію доходів, видатків і трансфертів, а не через ізольоване зростання будь-якого одного показника [17, с. 56–60]. Н. Я. Спасів звертає увагу, що для бюджетів громад вирішальними стають структурні параметри дохідної бази й трансфертної залежності, які відтворюють нерівність стартових умов і формують різні траєкторії розвитку [135, с. 88–92]. Отже ресурсна сторона трикутника має інтерпретуватися ширше за «дохідність бюджету», оскільки керованість залежить від того, чи здатні ресурси бути мобілізованими, спрямованими і проконтрольованими у межах процедури.

Відповідальність означає «хто і як відповідає» та охоплює підзвітність, контроль, санкції і публічну оцінку, які забезпечують зв’язок між рішенням, витрачанням ресурсу та суспільно значущим результатом. На практиці відповідальність працює як набір інституційних обмежень і стимулів, що запобігають перетворенню бюджету на інструмент короткострокового політичного обміну. Дж. Бреннан і Дж. М. Б’юкенен у дослідженні про «владу оподаткування» показали, що фіскальні рішення потребують конституційних обмежень і процедур, які стримують схильність до розширення видатків і неефективного перерозподілу [158, с. 9–15]. Для місцевого рівня це означає,

що навіть наявність ресурсів не гарантує керованості без прозорості, контролю та санкційної визначеності, а відсутність підзвітності підриває довіру і звужує можливості ресурсної мобілізації.

У близькій логіці А. Шах розглядає місцеве публічне фінансове управління як систему, у якій бюджетування, фінансова звітність, управління грошовими потоками, контроль і підзвітність мають бути пов'язані з якістю надання місцевих послуг. Для цього дослідження такий підхід є важливим, оскільки він переводить питання фінансової спроможності з площини наявності ресурсів у площину здатності місцевої влади організувати їх результативне, прозоре й відповідальне використання [209].

Трикутник керованості дозволяє сформувати типологію дисбалансів, які породжують повторювані дисфункції фінансової спроможності. Перший дисбаланс виникає тоді, коли повноваження перевищують ресурси. У цій конфігурації громада стикається з хронічним дефіцитом, вимушеним «латанням» бюджетних розривів, накопиченням боргових або квазіборгових зобов'язань та деградацією якості послуг. З управлінського погляду дефіцитність є наслідком не тільки недостатніх доходів, а й структурної невідповідності між покладеними зобов'язаннями та ресурсним забезпеченням, що зменшує передбачуваність бюджету і робить корекцію запізнілою. В. Е. Оутс в узагальнювальному есе наголошував, що вертикальні фіскальні розриви є закономірним продуктом багаторівневого розподілу функцій і повинні компенсуватися інструментами вирівнювання та коректною архітектурою доходів [179, с. 1122–1128]. У національному контексті Н. Я. Спасів показує, що залежність громад від трансфертів може виконувати солідарну функцію, але за певних умов закріплює інерцію короткого горизонту планування та підсилює вразливість до зовнішніх рішень [134, с. 121–126].

Другий дисбаланс проявляється як ресурси, що перевищують управлінську спроможність. Формально це може виглядати як «достатність коштів», однак результатом стають неефективність, «освоєння» без стійких

змін, втрати та корупційні ризики. Тут руйнівним чинником виступає слабкість процедур планування, управління програмами та контролю результативності, коли бюджет не виконує роль інструмента публічної цінності. Т. Г. Буй та О. Ковальчук пов’язують фіскальні дисбаланси не лише з обсягом ресурсів, а й з інституційними налаштуваннями фінансової децентралізації, які впливають на поведінку бюджетних акторів і структуру видатків [14, с. 5–8]. У такій конфігурації ресурси не підсилюють керованість, якщо не підпорядковані дисципліні планування, вимірюванню результатів і корекції.

Третій дисбаланс – відповідальність без ресурсів – породжує формалізацію керованості. Коли громада несе очікування щодо результатів, але не має достатніх ресурсів і дискреції, система схильна заміщувати управлінську корекцію поясненням невдач «об’єктивними умовами». Підзвітність у такому разі стає процедурною, а не результативною, оскільки не може бути підкріплена реальними інструментами впливу на ресурсну базу і структуру зобов’язань. І. М. Гринчишин, розкриваючи теоретичний дискурс спроможності громад, підкреслює, що спроможність пов’язана з можливістю виконувати функції й досягати результатів у реальних обмеженнях, а не з формальним переліком повноважень [27, с. 52–54]. Це підтримує тезу про те, що відповідальність без ресурсу є інституційною пасткою, яка відтворює керованість «на папері» і знижує фактичну відтворюваність результату.

Четвертий дисбаланс – ресурси без відповідальності – є найбільш руйнівним для довіри, оскільки веде до непрозорості, конфліктів інтересів і підриву легітимності бюджетних рішень. У такій конфігурації фінансові можливості не перетворюються на стабільні зміни, а громадська підтримка складних рішень слабшає, що безпосередньо звужує подальші можливості мобілізації ресурсів і пріоритетизації видатків. Саме з цією логікою пов’язана «друга генерація» теорії фіскального федералізму, яка зміщує увагу з оптимального розподілу функцій на інституції та стимули бюджетних акторів. В. Е. Оутс підкреслює, що без належних механізмів підзвітності й контролю

фіскальна децентралізація може породжувати неефективність і ризики захоплення ренти, навіть якщо ресурсна база зростає [180, с. 351–358]. Дж. Родден у монографії про «парадокс Гамільтона» показує, що слабкі бюджетні обмеження і очікування зовнішнього «порятунку» формують моральний ризик, за якого ресурсна підтримка не підкріплює відповідальність і може відтворювати фіскальну недисциплінованість [207, с. 45–52].

Перехід від дисбалансів до категорії керованості потребує уточнення: керованість не означає механічної рівності сторін трикутника. Йдеться про здатність системи узгоджувати повноваження, ресурси й відповідальність у процедурі бюджетного циклу через планування, виконання, контроль і корекцію. Узгодження означає, що обсяг зобов'язань співвідноситься з ресурсним забезпеченням, ресурси спрямовуються на пріоритети з вимірюваним результатом, а відповідальність створює дієвий зворотний зв'язок і дисципліну виконання. У цьому сенсі модель «доходи–видатки–трансферти» є прикладним відображенням ресурсної сторони трикутника, але керованість виникає лише тоді, коли трансферти не заміщують локальні стимули розвитку дохідної бази, а контроль і підзвітність запобігають перетворенню ресурсів на ситуативне «закриття дір». О. П. Кириленко, аналізуючи фінансову самодостатність територіальних громад, наголошує на важливості умов, які забезпечують здатність громад формувати й використовувати фінансовий потенціал так, щоб підтримувати спроможність і розвиток, а не лише поточну збалансованість [57, с. 69–72].

Для підготовки емпіричного аналізу у розділі 2 принциповим є те, що типові проблеми місцевих фінансів доцільно трактувати як похідні від дисбалансів у трикутнику. Прикладне значення такого підходу підтверджується й у дослідженнях Я. М. Казюк та В. Т. Венцеля, де фінансова спроможність територіальних громад пов'язується з можливістю реального виконання повноважень органів місцевого самоврядування, а не лише з формальними бюджетними показниками [54]. Трансфертна залежність і слабка власна дохідна база відображають конфігурації «повноваження понад

ресурси» або «відповідальність без ресурсів», що проявляється у вразливості до зовнішніх параметрів фінансування і скороченні горизонту планування. Структурні дисбаланси дохідної частини бюджетів територіальних громад відтворюють нерівність територіальних передумов і формують різну здатність фінансувати базові послуги, що знижує відтворюваність результату навіть за однакових формальних повноважень [134]. У свою чергу, європейські підходи до оцінювання фінансової спроможності, представлені у порівняльному аналізі Н. Орлової, О. Дєгтяра, О. Козирєвої, А. Шаповалової, С. Приказки, підкреслюють, що спроможність залежить від поєднання ресурсних показників, інституційних механізмів та управлінської якості, що підтверджує придатність трикутника як пояснювальної моделі [93, с. 518–521]. У такій логіці фінансова спроможність громади постає функцією узгодженості трикутника у реальному бюджетному циклі, а не випадковим результатом сприятливої кон’юнктури.

Отже у межах дисертації фінансова спроможність громади є функцією узгодженості трикутника «повноваження – ресурси – відповідальність» у реальному бюджетному циклі. Керованість проявляється в здатності підтримувати передбачуваність рішень, відтворюваність результатів і довіру через процедурність планування, контроль і корекцію дисбалансів у багаторівневих обмеженнях. У такому розумінні подальший аналіз ризиків втрати керованості має не емпірично-описовий, а теоретико-пояснювальний характер: він дає змогу показати, за яких умов зв’язок між повноваженнями, ресурсами й відповідальністю перестає забезпечувати відтворюваність фінансової спроможності громади.

Втрата керованості фінансової спроможності територіальної громади проявляється не як разова зміна доходів або видатків, а як руйнування відтворюваності управлінського циклу, у межах якого цілі, бюджетні рішення, виконання, контроль і корекція мають утворювати послідовний причинно-наслідковий ланцюг. Коли цей ланцюг розривається, фінансова спроможність перестає бути результатом керованих процедур і дедалі більше залежить від

зовнішніх обставин, ситуативних рішень та інерційних практик. У такій конфігурації нормативно визначені процедури можуть формально дотримуватися, однак вони втрачають дисциплінуючу роль: система не «навчається» на відхиленнях, не перетворює інформацію контролю на управлінську корекцію, а бюджетний процес зміщується в режим реагування.

Перший базовий ризик – розрив «стратегія – бюджет», коли стратегічні пріоритети розвитку існують як окремий контур, а бюджетне планування і виконання відтворюють іншу логіку – інерційну, кошторисну, зорієнтовану на підтримку наявних зобов'язань. Н. П. Поляк показує, що стратегічне планування громад утрачає практичну результативність без інституційної ув'язки з програмно-бюджетними рішеннями та ресурсним забезпеченням, що закономірно породжує декларативність стратегій і відтворення інерційної структури видатків [103, с. 45–54]. За таких умов бюджет перестає виконувати роль інструмента реалізації колективно визначених пріоритетів і перетворюється на механізм підтримання поточного функціонування. Аналітична проблема тут не в «наявності стратегій», а в слабкості механізму їх перекладу в бюджетні вибори: цілі не набувають статусу бюджетних обмежень і критеріїв розподілу ресурсів, а тому не дисциплінують видаткову політику.

Управлінську природу цього ризику доречно пояснювати через логіку інкременталізму: бюджетні рішення схильні до малих корекцій попередніх конфігурацій, а не до структурних перерозподілів, що є типовою реакцією системи на обмежену раціональність і конфліктність пріоритетів [173, с. 79–88]. Д. А. Гуд, розвиваючи цю лінію, підкреслює стійкість «роз'єднаного інкременталізму», коли навіть за наявності стратегічних намірів бюджет відтворює часткові, погано узгоджені зміни, а не послідовний «маршрут» реалізації пріоритетів [164, с. 41–51]. Звідси випливає управлінський наслідок: розрив «стратегія – бюджет» звужує горизонт керування до короткого циклу «балансування», підміняючи розвиткові рішення підтримкою інерційних видатків. У практичному вимірі муніципального управління це означає, що

стратегічні документи не формують пріоритетність у бюджеті, а бюджет не забезпечує досяжність цілей через ресурсне підкріплення. Емпіричні дослідження стратегічного планування в муніципалітетах підтверджують, що інституційна інтеграція стратегій у бюджетний процес залишається ключовою умовою результативності стратегічного менеджменту [204, с. 45–56].

Другий ризик – трансфертна інерція як форма не лише фінансової, а й управлінської залежності. Міжбюджетні трансферти виконують функцію солідарності та вирівнювання, компенсуючи асиметрії податкової бази й забезпечуючи мінімально необхідний рівень послуг. Проблема виникає тоді, коли домінування трансфертів у доходах місцевих бюджетів поступово формує поведінкові стимули, за яких управлінські рішення підлаштовуються під зовнішні правила розподілу ресурсів, а не під довгострокову логіку розвитку власної дохідної бази. У дослідженні міжбюджетних трансфертів в умовах воєнного стану М. Кужелєв та А. Нечипоренко фіксують посилення трансфертної складової як реакцію на фіскальні втрати та асиметрії, одночасно окреслюючи зростання залежності громад від дотацій і субвенцій [64, с. 322–336]. В управлінській площині це означає скорочення горизонту планування: коли «правила ресурсу» задаються зовнішніми рішеннями та змінюються під впливом криз, громада вимушена перейти від розвитку до адаптації, а відтворюваність бюджетного циклу слабшає.

У цьому контурі проявляється ризик «закріплення залежності»: трансферти, підтримуючи короткострокову стійкість, можуть витісняти стимули до нарощування податкової бази, оптимізації активів і підвищення якості адміністрування доходів. Як наслідок, управлінська енергія спрямовується не на посилення власного фінансового потенціалу, а на максимізацію прогнозованості зовнішніх потоків і мінімізацію ризику їх втрати. Це створює умови, за яких локальна відповідальність за фінансовий результат фактично «розмивається» багаторівневою конфігурацією ресурсів: формально відповідальність залишається на місцевому рівні, але ключові параметри ресурсної бази визначаються поза межами локальної дискреції, що

підриває керованість як здатність відтворювати результат через власні управлінські рішення.

Третій ризик – процедурна формальність, коли процедури «є», але не працюють як управлінська дисципліна. Йдеться про ситуацію, коли бюджетні регламенти виконуються переважно як вимога відповідності, а не як механізм забезпечення якості рішень, їх узгодженості та корекції відхилень. Л. В. Єлісєєва та О. О. Коломієць прямо вказують на формалізм у бюджетному плануванні органів місцевого самоврядування, що проявляється у домінуванні регламентної правильності над змістовною результативністю та слабкому зв’язку планових процедур із управлінським результатом [47, с. 83–89]. У такій логіці бюджетний процес може демонструвати високу «процедурну видимість» і водночас низьку здатність запобігати неефективним рішенням і коригувати їх упродовж виконання.

Теоретично це узгоджується з концепцією інституційного ізоморфізму: організації відтворюють формальні структури і процедури, які забезпечують легітимацію, але не гарантують зміни реальної практики [167, с. 147–160]. Для керованості місцевих фінансів це означає, що формальна нормативність не дорівнює реальній керованості: процедура втрачає сенс, якщо вона не створює зворотного зв’язку між планом, виконанням і корекцією. Відтак управлінська система поступово зміщується в бік «ритуалу відповідності», де контрольні точки існують, але не перетворюються на управлінські рішення, а відхилення від плану не запускають коригувальних дій.

Четвертий ризик – слабкість контрольного контуру та імітаційна підзвітність. Керованість неможлива без контролю, який орієнтований не лише на документальну відповідність, а на виявлення причин відхилень, оцінювання ризиків і формування рішень щодо корекції. І. Б. Стефанюк підкреслює, що внутрішній аудит у системі управління місцевими фінансами має бути інструментом підвищення якості управління, запобігання втратам і удосконалення процедур, а не лише фіксації порушень постфактум [139, с. 44–57]. Якщо контроль зводиться до перевірки формальних ознак, то підзвітність

набуває імітаційного характеру: звіти не впливають на рішення, а санкційність «розчиняється» у процедурі, що підриває відповідальність як елемент керованості.

П’ятий ризик – фрагментація контурів управління, коли планування, виконання, контроль і оцінювання функціонують як відокремлені процедури, між якими відсутній належний причинно-наслідковий і інформаційний зв’язок. За такої конфігурації бюджетний цикл втрачає цілісність: планування не враховує обмеження виконання, виконання не пов’язане з оцінюванням результативності, контроль не запускає корекцію, а оцінювання не впливає на наступний цикл рішень. І. М. Гринчишин, аналізуючи фінансову спроможність громад у контексті оцінювання результатів адміністративно-фінансової децентралізації, підкреслює значення узгодженості елементів системи та здатності перетворювати ресурсні зміни на результативні управлінські практики [29, с. 26–32]. У ширшій аналітичній рамці доведено зв’язок між фрагментацією урядування та погіршенням фіскальних результатів: зростання фрагментації ускладнює координацію рішень і погіршує дисципліну фінансової політики [171, с. 81–102]. Для місцевих фінансів це означає, що «роз’єднаність контурів» є не технічною вадою, а системним джерелом втрати керованості, оскільки руйнує механізм відтворення управлінського циклу.

Шостий ризик – інформаційна асиметрія і низька якість даних, що знижує доказовість рішень і провокує ситуативне ухвалення рішень. У місцевих фінансах інформаційні розриви виникають між рівнями влади, між розпорядниками коштів і фінансовими органами, а також між владою і громадянами. Теорія асиметричної інформації показує, що за умов невизначеності якості і нерівного доступу до інформації система схильна до провалів ринку/управління, оскільки рішення ухвалюються без достатньої верифікації наслідків [157]. Агентська логіка додатково пояснює, що інформаційні розриви збільшують агентські витрати і послаблюють стимули до відповідальної поведінки [169]. У прикладному вимірі місцевих фінансів Н.

Орлова, О. Дєгтяр, О. Козирєва, А. Шаповалова та С. Приказка доводять значення прозорості та якості даних як передумови довіри та ефективності децентралізованих фінансів [93, с. 516–526]. Коли дані неповні або несумісні між контурами планування, виконання та контролю, корекція стає запізнілою, а управлінський процес – ситуативним.

Тобто втрата керованості фінансової спроможності проявляється як розрив «стратегія–бюджет», трансфертна інерція, процедурна формальність, слабкість контрольного контуру, фрагментація стадій бюджетного циклу та інформаційна асиметрія. Сукупний ефект цих дисфункцій полягає у розпаді причинно-наслідкових зв'язків між управлінськими контурами і переході до ситуативності, що робить фінансову спроможність нестійкою і залежною від зовнішніх умов. Це напряму обґрунтовує потребу інтегрованої моделі механізмів публічного управління, здатної відновити узгодженість бюджетного циклу, забезпечити підзвітність і своєчасну корекцію відхилень.

Адаптивність у системі публічного управління фінансовою спроможністю територіальної громади доцільно трактувати як властивість керованості зберігати виконання базових функцій за умов шоків і невизначеності, не руйнуючи логіку бюджетного циклу. У воєнний період і фазі відновлення фінансова спроможність набуває змісту не стільки «оптимальності» розподілу ресурсів, скільки здатності громади підтримувати мінімально необхідний рівень послуг, швидко перегруповувати пріоритети та відновлювати працездатність управлінських контурів після порушень. Саме тому фінансова стійкість у дисертаційній логіці постає як результат поєднання процедурної дисципліни з гнучкістю, тобто як здатність системи одночасно дотримуватися правил і адаптуватися до ситуації без переходу до управлінського реагування поза встановленими процедурами.

У кризових умовах місцеві фінанси територіальних громад зазнають комплексного дестабілізуючого впливу, який одночасно охоплює дохідну частину бюджету, видаткові зобов'язання та управління активами громади. Зменшення доходів пов'язане зі звуженням податкової бази, скороченням

економічної активності, релокацією бізнесу, міграцією населення та зміною структури зайнятості, що знижує надходження від бюджетоутворювальних податків і місцевих платежів.

На цю обставину звертають увагу О. В. Глущенко, М. Л. Швайко та Р. Є. Єрьоменко, які розглядають фінанси місцевого самоврядування у воєнних умовах крізь призму сучасних викликів, зміни бюджетних пріоритетів, цифровізації управління публічними фінансами та потреби в удосконаленні механізмів їх регулювання [24]. Для цього дослідження такий підхід є важливим, оскільки підтверджує, що фінансова спроможність громад у кризовому середовищі залежить не лише від обсягу ресурсів, а й від здатності органів місцевого самоврядування оперативно перебудовувати управлінські процедури, зберігаючи контроль, прозорість і підзвітність фінансових рішень.

Видаткова частина зазнає тиску через зростання безпекових, гуманітарних та відновлювальних потреб, збільшення витрат на критичну інфраструктуру, укриття, евакуаційні й соціальні сервіси. У цьому контексті Г. Возняк, Х. Патицька та співавтори, аналізуючи бюджетні детермінанти стійкості територіальних громад, підкреслюють, що воєнна адаптація змінює структуру бюджетних пріоритетів і висуває на перший план здатність швидко перерозподіляти ресурси та підтримувати функціональність базових послуг [21]. Додатково емпіричний аналіз бюджетних інструментів стійкості громад на прикладі Львівської області показує, що чутливість фінансової стійкості до змін у дохідних джерелах може бути значною, а залежність окремих громад від окремих податкових потоків підвищує ризик різких «провалів» стійкості за перерозподілу ресурсів між рівнями влади [22]. Це підсилює висновок, що адаптивність є не факультативною ознакою, а умовою керованості в середовищі фіскальної турбулентності.

Адаптивний управлінський цикл у місцевих фінансах передбачає зміну логіки планування від «статичного кошторису» до сценарного управління, де рішення приймаються з урахуванням альтернативних траєкторій доходів і

видатків та попередньо визначених правил корекції. Сценарне планування у цьому сенсі означає не множення документів, а запровадження керованих сценаріїв із чіткими припущеннями, межами допустимих відхилень та інструментами швидкого перегляду програм і бюджетних призначень. Резервування й пріоритизація стають механізмами не «накопичення надлишку», а страхування безперервності критичних функцій. Управління зобов'язаннями набуває особливої ваги, оскільки в кризі саме накопичення неврахованих або відкладених зобов'язань (за енергоносіями, ремонтом мереж, соціальними виплатами, утриманням установ) здатне зруйнувати передбачуваність циклу. Відтак адаптивність проявляється у здатності громади переходити від інерційного виконання до керованого «переналаштування» – із мінімізацією втрат для послуг і збереженням контрольованості бюджетних рішень.

Ризик-орієнтованість у системі місцевих фінансів логічно виступає центральним механізмом адаптації, оскільки ризики в умовах війни та відновлення є не винятком, а нормальним станом управлінського середовища. Ризик-орієнтований підхід передбачає, що громада формує «контури раннього попередження» та визначає тригери корекції, тобто заздалегідь встановлені порогові умови, за настання яких запускаються конкретні управлінські дії: секвестр непершочергових видатків, перегляд пріоритетів, переміщення ресурсів на критичні функції, посилення внутрішнього контролю за ризиковими операціями. На рівні міжнародної підтримки України у воєнний період питання стійкості публічних послуг, відновлення та фінансування критичних потреб прямо пов'язуються зі спроможністю державного й місцевого рівнів зберігати функціональність управління в умовах ризиків і невизначеності [227]. У такій логіці ризик-орієнтованість стає не «додатком» до бюджетного процесу, а способом забезпечення його керованості через випереджувальну підготовку рішень і процедур.

Окремого значення набуває зв'язок адаптивності з довірою, оскільки у кризі ресурсна мобілізація залежить не лише від фіскальної бази, а й від

легітимності управлінських рішень. Прозорість і підзвітність у цьому контексті є не додатковою «етикою», а умовою підтримки суспільної згоди щодо перерозподілу ресурсів і прийняття непопулярних рішень, пов’язаних із скороченням або відтермінуванням частини видатків. Інструменти прозорості створюють інформаційні підстави для пояснення вибору пріоритетів, а підзвітність – механізми перевірюваності того, що корекції здійснюються не довільно, а відповідно до публічно обґрунтованих критеріїв. У ширшому контексті підтримки України у воєнний період міжнародні партнери прямо пов’язують стійкість публічних послуг і відновлення із спроможністю держави та місцевого рівня забезпечувати безперервність критичних сервісів, що робить питання довіри та підзвітності практично значущими для відновлення [225, с. 18–21]. Відповідно, адаптивність фінансового управління, підкріплена прозорими рішеннями, підвищує здатність громади залучати підтримку, координувати з донорами та обґрунтовувати пріоритети відновлення.

Зазначене обґрунтовує потребу інтеграції контурів планування, виконання, контролю, моніторингу та корекції в єдину модель керованого відтворення фінансової спроможності. Сама по собі наявність процедур або навіть резервів не гарантує стійкості, якщо рішення про корекцію не підкріплені якісними даними, управлінням ризиками, внутрішнім контролем і зрозумілою логікою підзвітності. Тому адаптивність як умова фінансової стійкості громади постає як вимога до архітектури управління: наявність моніторингових сигналів, визначених тригерів корекції, дисципліни зобов’язань та комунікаційної прозорості, що у сукупності формує основу для інструментальних рішень інтегрованої моделі в розділі 3.

Таким чином, адаптивність є умовою фінансової стійкості територіальної громади, оскільки забезпечує збереження функцій за шоків через сценарність, резервування, пріоритизацію, керовану корекцію програм і ризик-орієнтовані контури раннього попередження, доповнені прозорістю та підзвітністю як ресурсом довіри [21; 22].

Керованість фінансової спроможності територіальної громади в багаторівневій системі розкривається як узгодженість повноважень, ресурсів і відповідальності, що забезпечує відтворюваність бюджетного циклу, здатність до корекції та адаптації за умов турбулентності. За цією логікою фінансова спроможність постає результатом функціонування управлінської системи з інтегрованими контурами планування, виконання, контролю й інформаційного забезпечення, а не лише відображенням «стану бюджету». Подальша структуризація цих логічних вимірів керованості потребує типологічного розгортання механізмів публічного управління, через які узгодженість, підзвітність, контроль і адаптація відтворюються у практиці, що задає предметний перехід до підрозділу 1.3.

1.3 Механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад

У науці публічного управління та адміністрування механізми не зводяться до переліку управлінських інструментів або до сукупності норм, що формують нормативно-правове середовище. Інструменти є лише «видимою» частиною управління, тоді як механізм описує внутрішню логіку керованості, тобто спосіб, у який інститути, компетенції, процедури, ресурси, контроль і аналітика поєднуються в повторювану систему, здатну виробляти стабільний результат. Нормативно-правове середовище задає коридор допустимості та обов’язковості, однак саме по собі не гарантує результативності: однакові формальні правила можуть давати різні траєкторії фінансової спроможності залежно від якості інституційної організації, процедурної дисципліни, управлінської аналітики та контурів підзвітності.

Таке розуміння узгоджується з підходами, за якими механізм управління розглядається не лише як сукупність засобів впливу, а як внутрішньо організована система елементів, що забезпечують приведення управлінської системи в дію, підтримання зв’язків між суб’єктами, процедурами, ресурсами

та результатами. Саме тому в межах цього дослідження механізм публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад доцільно розглядати через поєднання інституційних, процедурних, фінансових, інформаційних, контрольних і комунікаційних складових [42; 129; 146].

Перш ніж описувати структуру механізму, доцільно розмежувати суміжні поняття, що нерідко вживаються як синоніми, але мають різний управлінський зміст. Механізм – це інтегрована система, що визначає спосіб досягнення стабільного управлінського результату. Контур – відносно самостійна підсистема механізму, що забезпечує окремий вимір керованості (наприклад, контрольний або контур зворотного зв'язку). Інструмент – конкретний засіб управлінського впливу, що застосовується у межах певного контуру (наприклад, програмно-цільовий метод бюджетування або внутрішній аудит). Метод – спосіб застосування інструменту (наприклад, метод оцінювання ризиків у внутрішньому аудиті). Захід – одиничне управлінське рішення або дія (наприклад, запровадження щомісячного моніторингу касового виконання бюджету). Відповідно, механізм є найширшою категорією, що охоплює контури, інструменти, методи та заходи у їх системній єдності.

Механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад доцільно трактувати як інтегровану систему, що забезпечує керованість і підзвітність у ланцюгу «правила та процедури → управлінські рішення → бюджетні процеси → результати → зворотний зв'язок → корекція». Такий підхід узгоджується з логікою бюджетного законодавства, яке закріплює принципи ефективності й результативності, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу, а також регламентує стадії бюджетного циклу та міжбюджетні відносини. У системі багаторівневого врядування механізми фінансової спроможності мають додатковий вимір, оскільки ресурси, межі дискреції та дисципліна фінансових рішень визначаються не лише локальними рішеннями, а й правилами трансфертів, вирівнювання та національними стандартами контролю і

прозорості. Отже, механізми в цьому дослідженні розкривають, як фінансова спроможність постає керованим результатом публічного управління територіальною громадою, а не випадковим «фінансовим станом».

Публічно-управлінське визначення механізму передбачає його багатокомпонентність, оскільки фінансова спроможність громади не формується «одним важелем». Навіть значне зростання доходів не гарантує спроможності, якщо існують процедурні розриви, слабка пріоритизація, дефіцит аналітики та контролю, або якщо рішення ухвалюються ситуативно, без належної процедурної та аналітичної опори. З іншого боку, формально досконалі процедури не забезпечують спроможності за умов асиметрії «повноваження – ресурси», коли громада не має достатньої ресурсної бази для виконання функцій. Відтак механізм охоплює сукупність взаємопов'язаних елементів, кожен із яких виконує незамінну функцію, а їх узгодженість створює керованість.

По-перше, механізм має включати суб'єкти та компетенції, оскільки без визначеності «хто уповноважений» і «хто відповідає» управлінський цикл розпадається на розпорошені дії. Законодавство про місцеве самоврядування визначає повноваження рад і виконавчих органів у сфері бюджету, фінансів, управління комунальною власністю, організації та забезпечення надання послуг [118]. Бюджетне законодавство деталізує розмежування ролей учасників бюджетного процесу, їх відповідальність і процедурні обов'язки [18]. Отже, суб'єктний елемент механізму є не «описом структури», а умовою керованості, тому що саме через компетенції визначаються межі дискреції, можливості впливу та юридична відповідальність.

По-друге, механізм має включати правила і процедури як основу передбачуваності та дисципліни. Бюджетний кодекс задає стадії бюджетного процесу, принципи бюджетної системи, вимоги до планування, виконання, звітування й контролю, а також архітектуру міжбюджетних відносин [18]. Законодавство про публічні закупівлі встановлює конкурентні та процедурні вимоги до витрачання публічних коштів на придбання товарів, робіт і послуг

[121]. Законодавство про відкритість використання публічних коштів створює обов'язковий стандарт доступності інформації, що підсилює підзвітність [107]. У сукупності ці правила формують «регуляторний контур», який зменшує ризики свавільності та непродуктивних витрат і водночас робить управління порівнюваним і відтворюваним.

По-третє, механізм включає інструменти як операційну частину управлінського впливу. У фінансовій спроможності інструменти охоплюють рішення щодо місцевих податків і зборів у межах компетенції, пріоритизацію видатків, програмно-цільовий підхід, політику управління активами, рішення щодо комунальних підприємств, підходи до управління ліквідністю та зобов'язаннями, а також інструменти міжмуніципальної співпраці. Однак інструментальність без процедурності не породжує керованості: інструменти в умовах слабких регламентів і контролю легко перетворюються на ситуативні дії, що не дають стабільного ефекту.

По-четверте, механізм включає ресурси. У публічно-управлінському підході ресурсність має дві площини. Перша є фінансовою: доходи, трансферти, активи, ліквідність, можливості співфінансування й інвестицій. Друга є організаційною: кадрова спроможність, компетентності, управлінська культура, здатність до планування та аналітики. Саме друга часто визначає, чи перетворяться кошти на конкретні результати, чи залишаться формальним ресурсом, що не забезпечує очікуваних змін через неефективність управління. Тому в механізмі фінансова спроможність трактується як здатність, що відтворюється через інституційну та процедурну організацію, а не як одноразова наявність ресурсів.

По-п'яте, механізм включає контроль як елемент підзвітності, запобігання втратам і підтримання дисципліни. Внутрішній контроль і внутрішній аудит у державному секторі розглядаються як інструменти удосконалення систем управління та контролю, орієнтовані на ризики й ефективність, а не лише на фіксацію порушень [76, с. 6–16]. Методологічні підходи Міністерства фінансів України підкреслюють потребу оцінювання

якості внутрішнього аудиту, що прямо пов’язано з результативністю контрольного контуру [94, с. 4–12]. Для органів місцевого самоврядування контроль є умовою довіри й легітимності фінансових рішень, а також практичним механізмом зменшення «надмірної дискреції» у видатках, закупівлях і управлінні активами.

По-шосте, механізм включає інформацію та аналітику, без яких управління втрачає здатність до навчання та корекції. Законодавство про відкритість використання публічних коштів формує правову основу доступності даних про трансакції, договори, звіти й витрати суб’єктів комунального сектору [107]. Практично цей контур підтримується Єдиним вебпорталом використання публічних коштів та інфраструктурою відкритих даних, що забезпечує суспільний доступ до інформації та створює можливості для аналітики й контролю [44; 45]. Інформаційно-аналітичний компонент механізму забезпечує можливість оцінювати не лише «освоєння коштів», а ефекти, ризики, відхилення та причинно-наслідкові зв’язки, що є критичним для керованості фінансової спроможності (див. рис. 1.3).

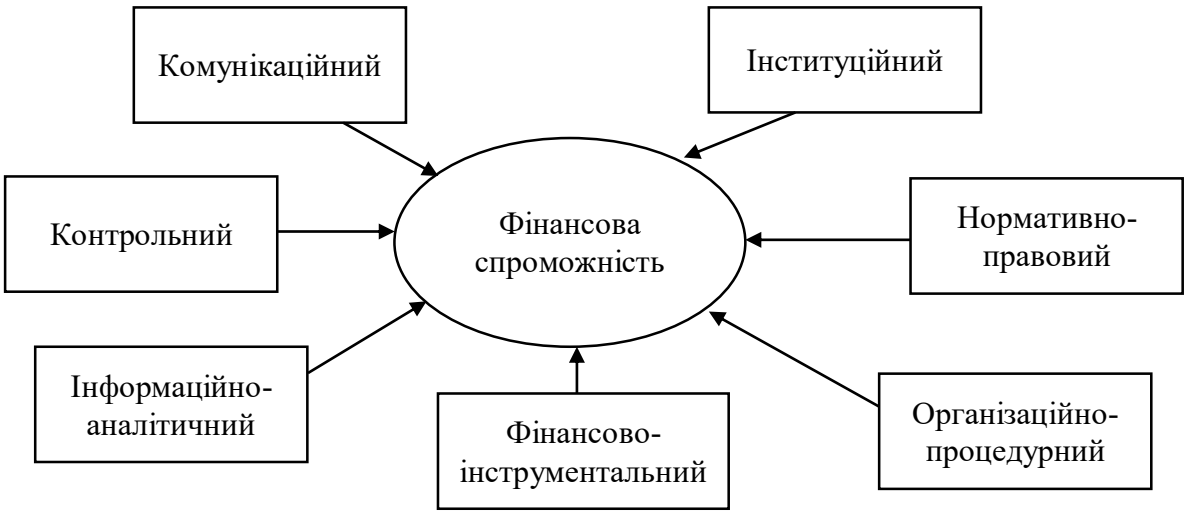

Рис. 1.3. Інтегрована структура механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад

Джерело: розроблено автором

Виокремлені механізми мають функціонувати не ізольовано, а у взаємозв’язку, забезпечуючи законність, узгодженість рішень, підзвітність, адаптивність і результативність управлінського циклу. Їх конкретизація як методологічних орієнтирів побудови авторського комплексного механізму здійснюється у третьому розділі.

Зворотний зв’язок у механізмі є не додатковою «опцією», а умовою самокорекції та відтворюваності управлінського результату. Його базова логіка може бути описана як послідовність «моніторинг процесів → оцінювання → корекція». Моніторинг фіксує відхилення у виконанні бюджету, програм, закупівель, управлінні ліквідністю й зобов’язаннями, а також у параметрах дохідної бази. Оцінювання перетворює дані на управлінські висновки щодо причин відхилень, ефективності інструментів та якості процедур, включно з оцінкою ризиків і «вузьких місць». Корекція полягає у зміні процедур, переналаштуванні пріоритетів, перегляді програм, посиленні контролю або зміні інструментів.

Внутрішній аудит у державному секторі концептуально зорієнтований саме на підвищення ефективності процесів управління й контролю та надання рекомендацій, що підтримують корекцію [76, с. 6–16]. Оцінка якості внутрішнього аудиту, у свою чергу, забезпечує метарівень зворотного зв’язку, який дозволяє підтримувати дієвість контрольного контуру [94, с. 4–12]. Зовнішній контур зворотного зв’язку підсилюється відкритістю даних, оскільки суспільний контроль і публічна увага зменшують ризики замикання управління у внутрішніх процедурах і стимулюють пояснюваність фінансових рішень [107].

Теоретичний і прикладний дискурс міжурядових фінансів, узагальнений у публікаціях Організації економічного співробітництва та розвитку, підкреслює, що спроможність субнаціональних урядів залежить від дизайну децентралізації, узгодженості витратних і дохідних повноважень, параметрів вирівнювання, а також від координаційних механізмів і фіскальних правил, що задають дисципліну та «коридори» управлінської поведінки [160]. Окремий

напрям аналізу стосується фіскальних правил для субнаціональних урядів, які покликані підтримувати стійкість, обмежувати ризики накопичення боргових і квазіборгових зобов’язань та забезпечувати відповідальність у бюджетних рішеннях [220, с. 9–23]. Пізніші аналітичні огляди підкреслюють еволюцію субнаціональних фіскальних правил у контексті криз і потребу в адаптивності правил без втрати дисципліни [214, с. 10–19]. Для територіальних громад це означає, що зворотний зв’язок і корекція мають діяти в межах правил, що підтримують стійкість, а також мають бути інституційно вбудованими в бюджетний цикл і контрольні процедури.

Отже, у межах цього дослідження механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад розглядаються не як набір окремих інструментів, а як взаємопов’язана система контурів, що забезпечують проходження управлінського рішення від нормативного регулювання й ресурсного забезпечення до моніторингу, контролю, зворотного зв’язку та корекції.

Важливим теоретичним питанням, що безпосередньо визначає операціоналізацію механізмів у емпіричних дослідженнях і практичній діагностиці, є критерії дієвості механізму. Відповідь на питання «чи працює механізм» не зводиться до наявності формальних елементів: органи є, норми ухвалені, процедури прописані. Дієвість механізму – це здатність системи виробляти стабільний результат у вигляді фінансової спроможності, відтворювати його в часі та коригувати при відхиленнях. На цій підставі можна виокремити такі групи критеріїв. Перша група – критерії повноти: наявність усіх ключових елементів механізму (суб'єктів, правил, інструментів, ресурсів, контролю, аналітики). Друга група – критерії узгодженості: відсутність структурних розривів між елементами, зокрема між повноваженнями та ресурсами, між нормами та процедурами, між плануванням та виконанням. Третя група – критерії результативності: ступінь досягнення запланованих показників у сфері доходів, видатків, послуг і розвитку. Четверта група – критерії підзвітності: наявність та якість

зворотного зв'язку, доступність інформації, дієвість контрольних процедур. П'ята група – критерії адаптивності: здатність механізму до самокорекції при зовнішніх шоках або внутрішніх збоях.

Особливої уваги потребує функціонування механізмів публічного управління фінансовою спроможністю в умовах воєнного стану. Для України цей вимір є не теоретичним, а актуальним практичним контекстом. В умовах збройного конфлікту та надзвичайного стану нормальна логіка бюджетного циклу піддається суттєвим деформаціям. По-перше, відбувається часткова централізація рішень: значна частина видатків перерозподіляється на рівні державного бюджету або координується з обласним рівнем, що звужує фінансову автономію громад і водночас підвищує вимоги до міжрівневої координації. По-друге, деформується принцип публічності: вимоги безпеки обмежують повноцінне оприлюднення певних категорій фінансової інформації, що послаблює зовнішній контур зворотного зв'язку через суспільний контроль. По-третє, відбувається порушення процедурної дисципліни: необхідність оперативного реагування на гуманітарні, безпекові та відновлювальні потреби підштовхує до «ручного режиму» ухвалення рішень і обходу стандартних процедур погодження та контролю. По-четверте, зростають ризики у сфері публічних закупівель, оскільки режим «спрощених процедур» послаблює конкурентні засади і підвищує вразливість системи до зловживань.

Водночас умови воєнного стану не скасовують потреби в механізмах, а змінюють акцент їх функціонування: вони мають підтримувати не лише звичайну процедурну впорядкованість, а й адаптивну стійкість – здатність зберігати мінімально необхідний рівень керованості, підзвітності та результативності в умовах зовнішніх шоків і ресурсних обмежень. Для українських громад це означає потребу проєктувати механізми з урахуванням кризового режиму управління, коли спрощення процедур має поєднуватися з контролем, фіксацією відповідальності, збереженням аналітики та можливістю подальшої корекції рішень.

Структуру механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад доцільно подати як систему взаємопов'язаних блоків та контурів, кожен із яких забезпечує окремий вимір керованості. Така структуризація виконує дві функції. По-перше, вона розкриває причинно-наслідковий характер фінансової спроможності як результату механізмів, а не як «суто фінансового стану». По-друге, вона задає рамку для подальшої діагностики дисфункцій і конструювання інтегрованої моделі удосконалення. У межах цієї логіки виокремлюються інституційний, нормативно-правовий, організаційно-процедурний, фінансово-інструментальний, інформаційно-аналітичний, контрольний та комунікаційний механізми.

Інституційний механізм забезпечує організаційну спроможність управління, чіткість ролей, розподіл відповідальності та стабільність управлінських рутин. Його базова функція полягає в тому, щоб зробити управління фінансовою спроможністю не «подією» і не сукупністю персональних практик, а інституційно відтворюваним процесом. Законодавство про місцеве самоврядування визначає організаційну основу діяльності ради, виконавчих органів, посадових осіб і закріплює компетенції у сфері бюджету та фінансів [118]. У межах механізму інституційність проявляється у спроможності фінансового органу, у якості управлінської взаємодії між головними розпорядниками, у здатності комунального сектору діяти в логіці публічних цілей, а також у здатності суб'єктів контролю виконувати роль не лише «карального інструмента», а джерела рекомендацій і корекцій.

Інституційний механізм також забезпечує узгодженість компетенцій у межах громади та на стику з державними інституціями, що особливо важливо в умовах багаторівневого врядування. У фінансовій спроможності значна частина умов задається зовнішніми правилами та трансфертами, отже інституційна спроможність громади включає здатність інтегрувати державні правила у локальні процедури, своєчасно адаптувати бюджетні рішення до

змін трансфертних параметрів і вимог контролю [18]. Відсутність такої спроможності породжує типову дисфункцію «запізнілої реакції», коли громада втрачає керованість через несинхронність рішень і процедур, а фінансова спроможність деградує навіть за формально прийнятних показників.

Інституційний механізм забезпечує також відповідальність, оскільки робить видимими центри ухвалення рішень і дозволяє уникнути «провалів відповідальності», коли бюджетні наслідки розпорошуються між суб'єктами. Саме тому інституційний контур є первинним: він визначає, хто здатен реалізовувати правила, застосовувати інструменти, формувати аналітику та забезпечувати контроль.

У цьому контексті доречним є підхід В. С. Куйбіди, який пов'язує результативність місцевого самоврядування з принципами й методами діяльності його органів, здатністю організовувати виконання рішень, забезпечувати відповідальність посадових осіб і підтримувати зв'язок із територіальною громадою. Для дослідження фінансової спроможності це важливо тому, що інституційний механізм не може зводитися до формальної наявності ради, виконавчих органів чи фінансового підрозділу; він має показувати, чи здатні ці суб'єкти діяти узгоджено, процедурно й відповідально [65].

Нормативно-правовий механізм забезпечує керованість через регуляторні правила, які визначають межі дискреції, обов'язкові процедури, стандарти прозорості та вимоги до відповідальності. Він забезпечує відповідь на питання, у яких «правилах гри» функціонує фінансова спроможність громади. Бюджетний кодекс є центральним елементом цього механізму, оскільки встановлює принципи бюджетної системи, стадії бюджетного процесу, структуру міжбюджетних відносин, правила трансфертів і вимоги до публічності [18]. Законодавство про публічні закупівлі формує обов'язковий контур конкуренції й процедурності у витрачанні коштів, що прямо впливає на ефективність видатків і ризики втрат [121]. Законодавство про відкритість

використання публічних коштів формує правову вимогу доступності даних, що підсилює підзвітність та довіру [107].

Нормативно-правовий механізм забезпечує не лише законність, а й передбачуваність. Передбачуваність означає, що ключові рішення приймаються у межах визначених процедур і стандартів, а отже стають порівнюваними у часі і між громадами. Це має прямий зв'язок із фінансовою спроможністю: передбачуваність дохідної та видаткової політики знижує трансакційні витрати взаємодії громади з бізнесом, інвесторами та інститутами громадянського суспільства, а також зменшує ризики управлінських помилок. Водночас нормативно-правовий механізм містить потенційний ризик надмірної регламентації, коли правила стають самоціллю і витісняють управлінську раціональність. Тому критичною є здатність громади «перекласти» правові вимоги у дієві процедури, не перетворюючи їх на бюрократичний формалізм.

Нормативно-правовий контур також задає межі адаптивності. Адаптивність у межах механізму не означає відступ від правил, а означає здатність коригувати пріоритети й інструменти у допустимих правових межах, використовуючи зворотний зв'язок. Саме це відрізняє управлінську адаптивність від довільності та «ручного режиму».

Організаційно-процедурний механізм забезпечує керованість через бюджетний цикл, регламенти та маршрути ухвалення і виконання рішень. Він відповідає на питання, як організований управлінський процес перетворення норм і пріоритетів на реальні бюджетні дії. Бюджетне законодавство задає формальні стадії циклу планування, розгляду, затвердження, виконання та звітування, а також правила внесення змін і контролю [18]. Проте управлінський зміст процедурного механізму полягає у тому, щоб бюджетний цикл функціонував як інструмент керованості, а не як календарна послідовність документів.

Процедурний контур забезпечує узгодженість рішень у часі. Стійка фінансова спроможність потребує, щоб стратегічні орієнтири та

середньострокові пріоритети були пов’язані з поточним бюджетним виконанням, закупівлями, програмами та управлінням зобов’язаннями. Якщо така узгодженість відсутня, виникає типова дисфункція, коли стратегічні документи існують окремо, а бюджетний процес відтворює інерційні видатки й ситуативні зміни. Процедурний механізм також забезпечує дисципліну виконання: управління ліквідністю, контроль зобов’язань, планування закупівель, календарі платежів, маршрути погодження та інші процесні інструменти є критичними для уникнення касових розривів і накопичення прострочених зобов’язань.

Окремою частиною процедурного контуру є процедурність закупівель і контрактного управління, оскільки значна частина видатків реалізується через закупівельні процедури. Законодавство про публічні закупівлі встановлює правила конкуренції і прозорості, але управлінська спроможність громади визначає, чи буде закупівля інструментом економії і якості, чи джерелом затримок і втрат [121]. Отже, організаційно-процедурний механізм забезпечує керованість через стандартизацію маршрутів рішень, мінімізацію «випадкових» дій і забезпечення дисципліни у циклі «план – виконання – контроль – корекція».

Фінансово-інструментальний механізм забезпечує ресурсну реалізацію повноважень через управління доходами, видатками, активами, ліквідністю та зобов’язаннями. Він відповідає на питання, за рахунок чого забезпечується фінансова спроможність у практичному вимірі. Дохідний блок охоплює формування власних доходів у межах повноважень і правила міжбюджетних трансфертів, які визначають базове ресурсне забезпечення громади [18]. Видатковий блок охоплює пріоритизацію, баланс між поточними видатками і розвитком, програмне фінансування та управління ефективністю витрачання. Блок управління активами охоплює управління комунальним майном і ресурсами як основою надання послуг і потенційним джерелом доходів. Ліквідність і зобов’язання визначають здатність громади виконувати фінансові рішення без зривів та накопичення боргів і квазіборгових зобов’язань.

У системі багаторівневих фінансів фінансово-інструментальний механізм не може бути «локально замкненим», оскільки значна частина параметрів визначається міжурядовими правилами, зокрема системою вирівнювання і трансфертів [18; 160]. Огляди Організації економічного співробітництва та розвитку підкреслюють, що ефективність субнаціональних фінансів залежить від балансу між податковою автономією, видатковими повноваженнями і вирівнюванням, а також від інституційної здатності управляти витратами й інвестиціями [160]. Для територіальних громад це означає, що фінансово-інструментальний контур включає не лише «місцеві рішення», а здатність працювати з трансфертними правилами, використовувати субвенції й програми так, щоб вони підсилювали розвиток, а не створювали структурну залежність.

Фінансово-інструментальний механізм забезпечує також «керованість пріоритетів», оскільки саме через нього відбувається перетворення пріоритетів на бюджетні рішення і проєкти. Коли інструментальний контур слабкий, фінансова спроможність деградує через неузгодженість: доходи не конвертуються в результати, активи не працюють на розвиток, а зобов’язання накопичуються без адекватної політики управління ризиками. Тому цей механізм у системі контурів є тим елементом, який робить фінансову спроможність «матеріальною» і «операційною».

Окремі прикладні аспекти фінансово-інструментального механізму попередньо висвітлено у публікаціях за темою дисертації, зокрема щодо залучення інвестиційних ресурсів і коштів міжнародних донорів для відновлення територіальних громад, а також інструментів формування фінансової спроможності громад [104; 105]. У контексті цього дослідження ці положення дають змогу розглядати інвестиційні, донорські, бюджетні та інші фінансові інструменти не ізольовано, а як складові єдиного механізму публічного управління, що має забезпечувати ресурсне підкріплення місцевого розвитку, процедурну впорядкованість, контроль і орієнтацію на результат.

Інформаційно-аналітичний механізм забезпечує обґрунтованість рішень, прозорість, зниження інформаційної асиметрії та підтримання зворотного зв’язку через дані й управлінську аналітику. Його основна функція полягає у тому, щоб управління фінансовою спроможністю було здатним не лише виконувати процедури, а й оцінювати власну результативність, ризики та відхилення. Законодавство про відкритість використання публічних коштів задає нормативну вимогу доступу до інформації про витрачання коштів державного і місцевих бюджетів, а також коштів суб’єктів господарювання комунальної власності [107]. Практично цей контур реалізується через Єдиний вебпортал використання публічних коштів, який надає доступ до трансакцій, звітів, договорів і супровідних документів [44; 45]. Відкритість даних створює можливість контролю та аналітики з боку суспільства і підсилює довіру до фінансових рішень.

Аналітичний вимір механізму охоплює прогнозування доходів, аналіз виконання бюджету, оцінювання ефективності програм, моделювання сценаріїв та управління ризиками. У межах механізму аналітика має бути пов’язана з корекцією: індикатори та показники набувають управлінського сенсу лише тоді, коли вони запускають зміни в процедурах, пріоритетах або інструментах. Звідси випливає значення індикаторного каркасу і «драбини результативності» як способу зв’язати процесні, вихідні та результатні показники з управлінськими рішеннями, не перетворюючи оцінювання на відокремлений «розрахунок». Відсутність такого зв’язку породжує ситуацію, за якої дані та звітність не трансформуються в управлінські рішення і не забезпечують корекції процедур, коли відкритість і звітність існують, але не змінюють управлінську поведінку.

Інформаційно-аналітичний механізм забезпечує також зниження трансакційних витрат взаємодії громади з бізнесом і громадянським суспільством, оскільки прозорість і доступність даних підвищують передбачуваність і зменшують витрати на пошук інформації, перевірку і контроль. У такий спосіб аналітика і прозорість виступають не лише

демократичними принципами, а інструментами підсилення фінансової спроможності.

Контрольний механізм забезпечує підзвітність, дисципліну і запобігання надмірній дискреції через внутрішній контроль, внутрішній аудит, зовнішній контроль і нагляд. Його ключова функція полягає у тому, щоб фінансово-інструментальні рішення реалізовувалися в межах процедурної дисципліни та законності, а ризики втрат, порушень і конфліктів інтересів мінімізувалися. Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України підкреслюють системний характер аудиту, його орієнтацію на оцінювання управління, контролю і процесів, а також роль у формуванні рекомендацій для удосконалення [76, с. 6–16]. Підхід до оцінювання якості внутрішнього аудиту, розроблений у методичних матеріалах Міністерства фінансів, підсилює здатність системи підтримувати дієвість контрольного контуру [94, с. 4–12]. Це має прямий зв’язок із фінансовою спроможністю: контроль і аудит є не лише «перевіркою», а механізмом управління ризиками і підвищення ефективності витрачання.

Контрольний механізм охоплює превентивні та коригувальні складові. Превентивний контроль інтегрується в процедури: регламенти погодження, контроль зобов’язань, закупівельні процедури, правила розмежування повноважень, вбудовані інструменти мінімізації ризиків. Коригувальний контроль здійснюється через аудит, перевірки, реагування на порушення та корекцію процедур. У межах механізму контроль має бути пов’язаний із зворотним зв’язком: виявлені проблеми мають перетворюватися на зміни у процедурах і управлінських рішеннях. Якщо контроль існує автономно і не трансформується у корекцію, він створює витрати відповідності без підвищення результативності, що може навіть знижувати спроможність через бюрократичне перевантаження.

Контрольний механізм забезпечує також легітимність фінансових рішень. У ситуації, коли відкритість даних створює можливості суспільного спостереження, контроль і аудит стають елементами довіри: вони

підтверджують, що система не лише ухвалює рішення, а здатна відповідати за їх правильність і ефективність. Саме тому контрольний контур є структурною складовою механізмів фінансової спроможності, а не допоміжною функцією.

Комунікаційний механізм забезпечує легітимність і прийнятність фінансових рішень через публічну комунікацію, пояснюваність пріоритетів, участь та взаємодію із зацікавленими сторонами як підсилення підзвітності, а не як підміну відповідальності. Його базова функція полягає у формуванні довіри й зменшенні конфліктності у розподілі ресурсів. Відкритість використання публічних коштів забезпечує мінімальний стандарт прозорості, але не замінює змістовної комунікації щодо причин вибору пріоритетів, критеріїв пріоритизації, очікуваних результатів і ризиків [107; 44]. Комунікаційний контур у механізмі забезпечує перетворення фінансової інформації на зрозумілу логіку публічних цілей і результатів. Комунікація підсилює керованість через зворотний зв'язок від суспільства. Проте участь і консультації мають значення лише тоді, коли вони не руйнують процедурну дисципліну та не підміняють юридичну відповідальність суб'єктів, наділених компетенціями. Комунікаційний механізм працює як елемент підзвітності: суб'єкти управління не лише оприлюднюють дані, а пояснюють рішення, демонструють результати і реагують на обґрунтовані сигнали, коригуючи інструменти і процедури у правових межах. У цьому проявляється відмінність між комунікацією як елементом механізму і комунікацією як «інформаційною кампанією»: перша є частиною управлінського циклу, друга може бути відокремленою від реальних корекцій.

Комунікаційний механізм забезпечує також зменшення трансакційних витрат взаємодії громади з бізнесом, оскільки прозорі й пояснювані рішення підвищують передбачуваність локальної політики. Це має непрямий, але значущий вплив на фінансову спроможність: передбачуване середовище підвищує інвестиційний потенціал і стабілізує дохідну базу, тоді як конфліктність і недовіра можуть призводити до втрат ресурсів і затримки проєктів.

Отже, механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад утворюють взаємопов'язану систему, у межах якої кожен механізм виконує окрему функцію, а їх узгоджена взаємодія забезпечує керованість, підзвітність, стійкість і результативність фінансової політики громади (див. табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Основні механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад

Механізм	**Основні складові**
Інституційний	місцева рада; виконавчі органи ради; фінансовий орган громади; головні розпорядники бюджетних коштів; комунальні підприємства, установи й організації; розподіл повноважень, відповідальності та координації
Нормативно-правовий	Конституція України; бюджетне і податкове законодавство; законодавство про місцеве самоврядування; законодавство про публічні закупівлі; законодавство про відкритість використання публічних коштів; локальні нормативні акти громади
Організаційно-процедурний	стратегічне планування; бюджетне планування; розгляд і затвердження бюджету; виконання бюджету; управління ліквідністю та зобов'язаннями; звітування; моніторинг; корекція; закупівельні процедури
Фінансово-інструментальний	доходи громади; місцеві податки і збори; трансферти; видаткові інструменти; програмно-цільовий метод; управління активами; управління ліквідністю; управління зобов'язаннями; міжмуніципальна співпраця
Інформаційно-аналітичний	дані про доходи, видатки, активи та зобов'язання; відкриті дані; моніторинг; аналітична обробка; прогнозування; сценарний аналіз; оцінювання результативності; інформаційна підтримка корекції
Контрольний	внутрішній контроль; внутрішній аудит; зовнішній контроль; превентивний контроль; коригувальний контроль; контроль закупівель; рекомендації та корекція процедур
Комунікаційний	оприлюднення фінансової інформації; пояснення пріоритетів і результатів; взаємодія з громадськістю, бізнесом та іншими заінтересованими сторонами; зворотний зв'язок; урахування обґрунтованих пропозицій

Джерело: розроблено автором

Слабкість кожного з окреслених механізмів породжує специфічні управлінські ризики, однак у практиці місцевого самоврядування вони рідко проявляються ізольовано. Зазвичай йдеться про поєднання інституційних, нормативних, процедурних, інструментальних, аналітичних, контрольних і

комунікаційних збоїв, що у сукупності спричиняють фрагментацію управлінського циклу та зниження фінансової спроможності територіальної громади (див. табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Основні ризики слабкості механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад та їх наслідки

Механізм	**Ключовий ризик за слабкості механізму**	**Наслідок для фінансової спроможності територіальної громади**
Інституційний	розпорошення відповідальності, нечіткість повноважень, несинхронність дій суб'єктів	втрата керованості бюджетного процесу, запізнілі рішення, зниження здатності громади своєчасно реагувати на зміни ресурсних умов
Нормативно-правовий	колізійність норм, надмірна регламентація або прогалини у правовому регулюванні	зниження передбачуваності фінансової політики, процедурний формалізм, обмеження здатності громади адаптувати рішення в межах законності
Організаційно-процедурний	розрив між плануванням, виконанням, контролем і корекцією; слабка процедурна дисципліна	інерційність бюджету, накопичення касових розривів і зобов'язань, ситуативне ухвалення рішень без стійкого результату
Фінансово-інструментальний	неузгодженість доходів, видатків, активів, ліквідності та зобов'язань; слабка пріоритизація	неефективне використання ресурсів, трансфертна залежність, погіршення стійкості бюджету та обмеження розвитку громади
Інформаційно-аналітичний	дефіцит достовірних даних, слабкий моніторинг, відсутність зв'язку між аналітикою та корекцією	низька обґрунтованість фінансових рішень, запізніле виявлення ризиків і відхилень, перехід до реактивного управління
Контрольний	формалізація контролю, слабкість внутрішнього аудиту, відсутність коригувального ефекту	зростання втрат, порушень і надмірної дискреції, послаблення підзвітності та довіри до фінансових рішень
Комунікаційний	непрозорість, слабка пояснюваність рішень, формальний характер зворотного зв'язку	зниження легітимності фінансової політики, посилення конфліктності, ускладнення мобілізації ресурсів і підтримки пріоритетів громади

Джерело: розроблено автором

Взаємодія механізмів визначає цілісність системи управління фінансовою спроможністю і, відповідно, її відтворюваність. Інституційний

механізм без процедурного породжує «структуру без дисципліни», коли наявні органи і компетенції, але управління залежить від ситуативності. Процедурний механізм без інструментального перетворюється на формальність, оскільки не забезпечує реального управління ресурсами і пріоритетами. Інструментальний механізм без контролю підвищує ризик втрат і зловживань. Інформаційно-аналітичний механізм без комунікаційного знижує легітимність, оскільки дані без пояснення не конвертуються у довіру. Контроль без аналітики може стати затратним і неефективним, якщо не підтримує корекцію. Основним ризиком виступає фрагментація, коли контури існують автономно й не утворюють причинно-наслідкового ланцюга «правила → рішення → процеси → результати → зворотний зв'язок → корекція». Саме фрагментація створює типову ситуацію, коли формально існують бюджетні процедури, відкриті дані й контроль, однак фінансова спроможність деградує через слабку узгодженість інструментів, розмиту відповідальність та запізнілу корекцію.

Узагальнення викладеного дозволяє сформулювати робоче визначення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. Механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад є інтегрованою системою інституцій та компетенцій, регуляторних правил і процедур бюджетного циклу, фінансових інструментів і ресурсів, інформаційно-аналітичних засобів, контрольних і комунікаційних контурів, взаємодія яких забезпечує керованість, прозорість і підзвітність формування та використання місцевих фінансових ресурсів, управління активами і зобов'язаннями та перетворення ресурсів у публічну цінність через результати публічних послуг і розвитку території.

Логіка подальшого дослідження передбачає діагностування дисфункцій кожного з окреслених механізмів, оскільки саме дисфункції пояснюють розрив між наявністю формальних правил і фактичним станом фінансової спроможності. У наступному розділі доцільно виявити нормативні, інституційні, процедурні, інструментальні, аналітичні, контрольні та

комунікаційні збої, що породжують фрагментацію, знижують результативність і підзвітність, а також погіршують здатність громади до самокорекції. У третьому розділі логічним продовженням є конструювання комплексного механізму, який поєднує механізми у єдину систему керованості, формування алгоритму дій органів місцевого самоврядування щодо підвищення фінансової спроможності та запровадження панелі моніторингу, що реалізує зворотний зв'язок і управлінську корекцію на основі індикаторного каркасу, відкритих даних та інструментів контролю.

Окреслена структура механізмів формує теоретичне підґрунтя для побудови комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, формалізації управлінського циклу її забезпечення та розроблення методики оцінювання результативності, що становить зміст третього розділу дослідження.

Висновки до розділу 1

У першому розділі дисертаційної роботи обґрунтовано наукові засади публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад, що дало змогу сформувати теоретико-методологічну основу подальшого дослідження механізмів її забезпечення, відтворення та удосконалення.

Встановлено, що фінансова спроможність територіальної громади не може бути зведена лише до стану місцевого бюджету, обсягу доходів, рівня дотаційності або показників бюджетної забезпеченості. У публічно-управлінському вимірі вона постає як інтегральна управлінська здатність локальної системи публічної влади забезпечувати формування, планування, використання, контроль і корекцію фінансових ресурсів у межах законності, підзвітності та публічного інтересу з метою сталого виконання власних і делегованих повноважень, надання публічних послуг належної якості та підтримання розвитку території.

Розглянуто понятійно-термінологічні основи дослідження фінансової

спроможності територіальних громад. Проаналізовано зміст категорій «публічне управління», «механізм», «механізми публічного управління», «територіальна громада», «фінансова спроможність територіальної громади», «керованість фінансової спроможності» та «управлінська корекція». Доведено, що ці поняття мають міждисциплінарний характер і функціонують одночасно у правничому, економічному, управлінському та політичному дискурсах, що зумовлює необхідність їх чіткого розмежування саме в межах спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Запропоновано трактувати публічне управління як інституційно та процедурно впорядковану діяльність суб'єктів публічної влади в багаторівневій системі, спрямовану на формування, реалізацію, моніторинг і корекцію публічних рішень у межах законності, підзвітності, публічного інтересу та публічної цінності.

Уточнено зміст категорії «територіальна громада» як первинного колективного суб'єкта місцевого самоврядування та носія публічної влади на локальному рівні. Обґрунтовано, що територіальна громада не повинна розглядатися лише як адміністративно-територіальна одиниця або статистична сукупність населення. Її публічно-управлінський зміст полягає у здатності формувати локальний публічний інтерес, делегувати повноваження органам місцевого самоврядування, брати участь у визначенні пріоритетів розвитку та здійснювати контроль за використанням публічних ресурсів. Саме тому фінансова спроможність громади має аналізуватися не тільки як ресурсна характеристика бюджету, а як здатність локальної системи управління перетворювати фінансові ресурси на сталі результати розвитку й належну якість публічних послуг.

Проаналізовано економічні, правові та публічно-управлінські підходи до розуміння фінансової спроможності територіальних громад. Встановлено, що економічний підхід переважно концентрується на ресурсній базі, дохідній самостійності, фінансовій стійкості, трансфертній залежності та бюджетній збалансованості. Натомість публічно-управлінський підхід переносить центр аналізу на здатність органів місцевого самоврядування організувати

бюджетний цикл, забезпечити процедурну дисципліну, прозорість, підзвітність, контроль, аналітичне обґрунтування рішень і своєчасну управлінську корекцію. У зв'язку з цим запропоновано розглядати фінансову спроможність як управлінський результат, що виникає внаслідок взаємодії інституційних, процедурних, ресурсних, аналітичних і контрольних компонентів.

Доведено, що фінансова спроможність територіальної громади відрізняється від фінансового стану місцевого бюджету. Фінансовий стан є статичною характеристикою бюджетних параметрів у певний момент часу, тоді як фінансова спроможність має процесуальний і відтворюваний характер. Вона відображає здатність управлінської системи підтримувати прийнятний фінансовий стан у часі через узгодженість стратегічного планування, бюджетування, виконання бюджету, моніторингу, контролю та корекції рішень. Обґрунтовано, що саме керованість бюджетного циклу є ключовою ознакою фінансової спроможності у публічно-управлінському вимірі.

Розкрито зміст керованості фінансової спроможності в системі багаторівневого врядування. Встановлено, що фінансова спроможність громади формується не лише локальними рішеннями органів місцевого самоврядування, а й міжрівневими правилами бюджетної системи, розподілом повноважень, трансфертною архітектурою, державними стандартами контролю, прозорості та звітності. У зв'язку з цим обґрунтовано, що відповідальність територіальної громади за фінансову спроможність є розподіленою, оскільки громада відповідає перед мешканцями за якість і безперервність послуг, але значна частина ресурсних, нормативних і процедурних параметрів визначається на державному рівні. Це зумовлює необхідність розглядати фінансову спроможність як результат локальної керованості в межах багаторівневих обмежень і координації.

Запропоновано концептуальну логіку «трикутника керованості» фінансової спроможності територіальної громади, що охоплює взаємозв'язок повноважень, ресурсів і відповідальності. Обґрунтовано, що повноваження

визначають обсяг публічних зобов'язань громади, ресурси формують матеріальну й організаційну основу їх виконання, а відповідальність забезпечує підзвітність, контроль, легітимність і дисципліну прийняття рішень. Встановлено, що фінансова спроможність є стійкою лише за умови узгодженості цих трьох складників у реальному бюджетному циклі. Порушення цієї узгодженості породжує типові дисбаланси: повноваження без достатніх ресурсів, ресурси без належної відповідальності, відповідальність без управлінської дискреції, а також ресурси, що перевищують інституційну спроможність їх результативного використання.

Визначено основні ризики втрати керованості фінансової спроможності територіальних громад. До них віднесено розрив між стратегією та бюджетом, трансфертну інерцію, процедурну формальність, слабкість контрольного контуру, фрагментацію стадій бюджетного циклу, інформаційну асиметрію та низьку якість даних. Доведено, що ці ризики не є ізольованими, а взаємопов'язані між собою і в сукупності призводять до руйнування причинно-наслідкового зв'язку між цілями, ресурсами, процедурами, рішеннями, результатами та управлінською корекцією. Унаслідок цього фінансова спроможність громади втрачає відтворюваний характер і дедалі більше залежить від зовнішніх обставин, ситуативних рішень та інерційних практик.

Окремо проаналізовано адаптивність як необхідну умову фінансової стійкості територіальної громади в умовах воєнних і післявоєнних викликів. Обґрунтовано, що в умовах війни фінансова спроможність дедалі більше проявляється не лише як ресурсна достатність, а як адаптивна керованість, оскільки громади стикаються з дохідними провалами, зростанням безпекових і соціальних видатків, пошкодженням інфраструктури, міграційними процесами та необхідністю швидкої пріоритизації ресурсів. Доведено, що адаптивність має забезпечуватися через сценарне планування, резервування, ризик-орієнтований підхід, визначення тригерів управлінської корекції, моніторинг відхилень, прозорість і підзвітність рішень. Такий підхід дозволяє розглядати адаптивність не як відступ від процедур, а як здатність діяти гнучко

в межах правових і управлінських правил. Також у цьому розділі систематизовано механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. Запропоновано розглядати їх як інтегровану систему інституцій та компетенцій, регуляторних правил і процедур бюджетного циклу, фінансових інструментів і ресурсів, інформаційно-аналітичних засобів, контрольних і комунікаційних контурів, взаємодія яких забезпечує керованість, прозорість і підзвітність формування та використання місцевих фінансових ресурсів, управління активами і зобов'язаннями та перетворення ресурсів у публічну цінність через результати публічних послуг і розвитку території. У межах цієї системи виокремлено інституційний, нормативно-правовий, організаційно-процедурний, фінансово-інструментальний, інформаційно-аналітичний, контрольний і комунікаційний механізми.

Розкрито функціональне призначення кожного з визначених механізмів. Інституційний механізм забезпечує чіткість ролей, розподіл повноважень, організаційну спроможність і відповідальність суб'єктів управління. Нормативно-правовий механізм задає межі дискреції, правові стандарти бюджетного процесу, прозорості, закупівель, контролю та підзвітності. Організаційно-процедурний механізм забезпечує послідовність бюджетного циклу, регламентацію планування, виконання, звітування, моніторингу і корекції. Фінансово-інструментальний механізм відповідає за управління доходами, видатками, трансфертами, активами, ліквідністю та зобов'язаннями. Інформаційно-аналітичний механізм забезпечує доказовість рішень, прогнозування, сценарний аналіз, оцінювання результативності та інформаційну підтримку корекції. Контрольний механізм спрямований на підтримання дисципліни, запобігання втратам, управління ризиками та формування рекомендацій для удосконалення процедур. Комунікаційний механізм забезпечує легітимність, пояснюваність, довіру та зворотний зв'язок із громадянами, бізнесом і заінтересованими сторонами.

Запропоновано критерії дієвості механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. До таких критеріїв

віднесено повноту, узгодженість, результативність, підзвітність і адаптивність. Повнота означає наявність усіх ключових елементів механізму; узгодженість – відсутність структурних розривів між повноваженнями, ресурсами, процедурами та інструментами; результативність – здатність досягати визначених фінансових, соціальних і розвиткових цілей; підзвітність – наявність дієвого зворотного зв'язку, прозорості, контролю й відповідальності; адаптивність – здатність механізму до самокорекції в умовах зовнішніх шоків, ресурсних обмежень і внутрішніх управлінських збоїв.

Обґрунтовано, що ключовою проблемою функціонування механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад є їх фрагментація. Вона проявляється в тому, що інституційні, нормативно-правові, процедурні, фінансово-інструментальні, інформаційно-аналітичні, контрольні та комунікаційні складові можуть формально існувати, але не утворювати цілісного причинно-наслідкового ланцюга «правила → рішення → бюджетні процеси → результати → зворотний зв'язок → корекція». У такій ситуації наявність процедур, відкритих даних, контролю або бюджетних інструментів не гарантує реальної фінансової спроможності, оскільки слабка узгодженість між ними призводить до розмитої відповідальності, запізнілої корекції, реактивного управління та втрати довіри.

Отже, у першому розділі сформовано теоретичну основу для подальшого дослідження дисфункцій і напрямів удосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. Доведено, що фінансова спроможність має розглядатися як відтворюваний результат керованої взаємодії повноважень, ресурсів, процедур, інструментів, контролю, аналітики, комунікації та управлінської корекції. Це створює підґрунтя для подальшого емпіричного аналізу стану фінансової спроможності територіальних громад, виявлення дисфункцій окремих механізмів та обґрунтування комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності у наступних розділах дисертаційної роботи.

РОЗДІЛ 2
СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1 Нормативно-правовий механізм публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад

У межах другого розділу сучасний стан механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад аналізується не як опис окремих бюджетних показників, а як діагностика дієвості нормативно-правового, організаційно-процедурного, фінансово-інструментального, інформаційно-аналітичного та контрольного контурів. Такий підхід дає змогу виявити не лише ресурсні обмеження місцевих бюджетів, а й управлінські дисфункції, що виникають у процесі планування, виконання, контролю, звітування та коригування фінансових рішень органів місцевого самоврядування.

Нормативно-правовий механізм публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад формує регуляторну основу, у межах якої визначаються повноваження суб’єктів, джерела фінансових ресурсів, процедури бюджетного процесу, правила міжбюджетної взаємодії, казначейського обслуговування, контролю та підзвітності. Його дієвість виявляється не лише в наявності нормативно-правових актів, а й у здатності закріплених норм забезпечувати передбачуваність рішень, узгодженість процедур і керованість фінансової спроможності територіальних громад.

Фінансова спроможність територіальних громад у площині науки публічного управління має розглядатися як керований результат, що формується в межах регуляторної архітектури, інституційної організації та процедурної дисципліни бюджетного процесу. Вона відображає не лише наявність ресурсів, а й здатність публічних суб’єктів забезпечувати

передбачуваність доходів, пріоритетність видатків, належне управління ліквідністю, прозорість і підзвітність, а також стійкість до зовнішніх шоків. Саме тому в аналізі механізмів публічного управління фінансовою спроможністю необхідно фіксувати, яким чином норми бюджетного, податкового, трансфертного та контрольного регулювання трансформуються у практичні процедури, і які «розриви» виникають між формальною нормативністю та фактичною керованістю.

Нормативний контур управління місцевими фінансами в Україні формується, насамперед, нормами бюджетного законодавства, що визначають структуру доходів і видатків місцевих бюджетів, стадії бюджетного процесу, міжбюджетні відносини, правила виконання бюджету й відповідальність за порушення бюджетної дисципліни [18]. У поєднанні з податковим законодавством, яке встановлює систему місцевих податків і зборів, правила їх встановлення органами місцевого самоврядування та межі податкової автономії [100], формується базова конфігурація фінансової самостійності громад. Інституційно ця конфігурація реалізується через розподіл повноважень між місцевими радами та їх виконавчими органами, фінансовими органами громад, головними розпорядниками бюджетних коштів, органами податкового адміністрування, органами казначейства, а також органами державного фінансового контролю і аудиту [112; 113; 119]. Водночас юридичне закріплення повноважень і процедур не гарантує їх управлінської узгодженості, оскільки механізми фінансової спроможності функціонують на стику кількох режимів регулювання, кожен з яких має власні цілі, інструменти та контрольні практики.

У період воєнного стану питання керованості місцевих фінансів загострюється через одночасну дію кількох чинників: падіння або переформатування локальної економічної бази, різку зміну демографічної структури через внутрішнє переміщення населення, зростання потреб у соціальній підтримці, підвищення безпекових видатків і видатків на відновлення, а також залежність від державних рішень щодо спрямування

окремих дохідних джерел і трансфертів. Зокрема, аналіз Рахункової палати засвідчує зростання ролі державних ресурсів у забезпеченні фінансової спроможності місцевого самоврядування у 2022–2024 роках та структурні зміни у доходах місцевих бюджетів під впливом рішень щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб [126, с. 3–4]. У такій ситуації нормативно-процедурна якість механізмів стає визначальною: слабкість процедур або «розмивання» відповідальності здатні перетворити навіть значні ресурсні потоки на фрагментарні видатки без стійкого ефекту для фінансової спроможності.

Виходячи з цього, подальший виклад у межах підрозділу структуровано як перехід від аналізу нормативних засад ключових підсистем місцевих фінансів до виявлення регуляторних обмежень керованості, а далі – до формалізації діагностичного інструментарію у вигляді регуляторно-процедурної матриці механізмів фінансової спроможності.

Нормативно-правові засади бюджетного регулювання місцевих фінансів формують «каркас» керованості фінансової спроможності громад, оскільки саме вони задають допустимі межі бюджетної автономії та водночас закріплюють інструменти відповідальності й контролю. Бюджетне регулювання визначає, які доходи є власними та закріпленими за місцевими бюджетами, які видатки здійснюються за рахунок місцевих ресурсів, а які – за рахунок міжбюджетних трансфертів, а також встановлює процедури планування, затвердження, виконання та звітування [18]. Управлінська значущість цієї регламентації полягає в тому, що вона конструює причинно-наслідковий ланцюг «повноваження – ресурс – процедура – контроль – результат»: якщо будь-яка ланка є невизначеною або суперечливою, керованість фінансової спроможності знижується незалежно від абсолютного обсягу коштів у бюджеті.

Ключовим нормативним блоком, що визначає можливості та обмеження громад у формуванні дохідної бази, є податкове законодавство в частині місцевих податків і зборів. Податковий кодекс України безпосередньо

визначає сферу податкового регулювання, склад податкового законодавства та загальні засади формування податкової системи. Зокрема, у пункті 1.1 статті 1 встановлено: «Податковий кодекс України регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов’язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов’язки їх посадових осіб під час адміністрування податків та зборів, а також відповідальність за порушення податкового законодавства». У пункті 3.1 статті 3 Кодексу зазначено: «Податкове законодавство України складається з Конституції України; цього Кодексу; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання цього Кодексу та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради АР Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими цим Кодексом». Водночас пункт 6.3 статті 6 закріплює: «Сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів, що справляються в установленому цим Кодексом порядку, становить податкову систему України» [100].

Особливе значення для фінансової спроможності територіальних громад мають норми Податкового кодексу України, які визначають місцеві податки і збори та межі податкової дискреції органів місцевого самоврядування. Так, стаття 8 Кодексу передбачає: «В Україні встановлюються загальнодержавні та місцеві податки та збори»; «До загальнодержавних належать податки та збори, що встановлені цим Кодексом і є обов'язковими до сплати на усій території України, крім випадків, передбачених цим Кодексом»; «До місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних

розмірів ставок, визначених цим Кодексом, рішеннями сільських, селищних, міських рад у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад». У статті 10 Податкового кодексу України прямо визначено: «До місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок»; «До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір»; «Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі)»; «Місцеві ради в межах повноважень, визначених цим Кодексом, вирішують питання відповідно до вимог цього Кодексу щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі»; «Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється»; «Зарахування місцевих податків та зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України» [100].

Особливої управлінської ваги набуває частка загальнодержавних податків, що зараховується до місцевих бюджетів, передусім податку на доходи фізичних осіб. Цей податок є одним із головних компонентів податкових надходжень місцевих бюджетів, а отже – визначає чутливість фінансової спроможності громад до змін у державних рішеннях щодо механізму його зарахування. Аналітичний звіт, підготовлений у співпраці з програмами підтримки багаторівневого врядування, демонструє, що зміна механізму зарахування податку на доходи фізичних осіб (зокрема перехід до зарахування за місцем реєстрації проживання платника) може істотно змінити розподіл доходів між громадами та вплинути на індекс податкоспроможності і частку дотаційних громад [78, с. 16–18]. Це означає, що нормативне конструювання дохідної бази місцевого самоврядування є не лише юридичним питанням, а й питанням політики вирівнювання та територіальної справедливості, яке напряму впливає на керованість фінансової спроможності.

Система трансфертів і вирівнювання виконує подвійне управлінське завдання. З одного боку, вона компенсує вертикальні та горизонтальні дисбаланси, які виникають через нерівномірність податкового потенціалу територій, та дозволяє забезпечувати мінімальні стандарти публічних послуг. З іншого боку, вона виступає інструментом регуляторного впливу держави на місцевий рівень через умовність використання окремих субвенцій, формульний порядок розподілу та контроль за цільовим спрямуванням коштів [18]. Формульні підходи в окремих субвенціях підсилюють передбачуваність і прозорість, але водночас можуть обмежувати гнучкість громад у перерозподілі ресурсів між локальними пріоритетами. Прикладом такого регулювання є формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, яка закріплює нормативні параметри розрахунку та задає рамки трансфертного фінансування у відповідній сфері [117]. У результаті фінансова спроможність громади щодо підтримання мережі закладів освіти значною мірою залежить від поєднання місцевих ресурсів із формульними трансфертами, що робить управління фінансовою спроможністю функцією не лише локальних рішень, а й стабільності трансфертних правил.

У воєнний період трансфертна компонента у доходах місцевих бюджетів має тенденцію до зростання, що підвищує роль державних ресурсів у забезпеченні функціонування місцевого самоврядування. Рахункова палата фіксує зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів у 2022–2024 роках та наголошує на змінах у структурі доходів під впливом державних рішень [126, с. 3–4]. З управлінського погляду це означає, що у кризових умовах посилюється «зовнішня складова» фінансової спроможності, а отже – зростає важливість процедурної узгодженості між державними рішеннями та можливостями місцевого бюджетного планування. Якщо правила надання трансфертів є нестабільними, а процедури їх отримання та використання складними, громади втрачають прогнозованість середньострокового планування й переходять до режиму короткострокового реагування.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів є одним із ключових елементів нормативно-процедурного забезпечення виконання місцевих бюджетів, оскільки саме через нього здійснюються розрахунково-касові операції, облік бюджетних зобов'язань, проведення платежів, розподіл бюджетних коштів і перерахування міжбюджетних трансфертів. Відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, Казначейство забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів, здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, реєструє й обліковує бюджетні зобов'язання, проводить платежі та перераховує міжбюджетні трансферти [112]. Отже, казначейське обслуговування виступає не лише технічною процедурою проведення платежів, а й інституційним елементом керованості місцевих фінансів, що пов'язує виконання місцевих бюджетів із реєстрацією зобов'язань, рухом коштів, міжбюджетними трансфертами та дотриманням бюджетного законодавства.

Казначейське виконання бюджету є інституційною інфраструктурою, яка підтримує дисципліну і правомірність бюджетних платежів, але одночасно може виступати джерелом процедурних обмежень. Органи казначейства здійснюють касове обслуговування місцевих бюджетів, проводять платежі за наявності зареєстрованих бюджетних зобов'язань та в межах бюджетних призначень, забезпечують облік і контроль процедурних параметрів платежів [112]. У публічно-управлінській логіці казначейський режим поєднує попередній контроль із функцією забезпечення єдності бюджетного обліку. Однак управлінська проблемність виникає тоді, коли «процедурна пропускна здатність» казначейського виконання не відповідає потребам громади щодо оперативного фінансування, зокрема у випадках відновлювальних робіт, критичної інфраструктури або сезонних піків видатків. У таких ситуаціях фінансова спроможність залежить не лише від наявності коштів, а й від здатності процедурно трансформувати бюджетні рішення у своєчасні касові операції відповідно до регламентів казначейського обслуговування [112].

Державний фінансовий контроль і аудит становлять базовий механізм підзвітності у системі місцевих фінансів. Законодавство визначає засади здійснення державного фінансового контролю, включно з формами контролю та повноваженнями відповідних органів [119]. У поєднанні з інструментами прозорості використання публічних коштів, що забезпечують оприлюднення інформації про операції з бюджетними ресурсами [107], формується комплексний контур контролю, який має знижувати ризики порушень та неефективності. Публічно-управлінський аспект контролю полягає в тому, що він виконує не лише функцію виявлення порушень, а й функцію вироблення коригувальних сигналів для системи: систематизація типових ризиків, виявлення процедурних прогалин, підвищення вимог до внутрішнього контролю та планування. Однак надмірно формалізований контроль, який концентрується на процедурних помилках без урахування системних причин, може стимулювати «оборонну» поведінку місцевих фінансових органів, де пріоритетом стає уникання претензій, а не підвищення ефективності використання ресурсів [119].

Окремої уваги потребує взаємодія бюджетного виконання з режимом публічних закупівель. Законодавство про публічні закупівлі встановлює процедури конкурентного відбору постачальників і запобігання корупційним ризикам [121]. У механізмах фінансової спроможності цей режим виступає інструментом ефективності видатків, але одночасно створює додаткові трансакційні витрати та часові лаги між плануванням видатків і фактичним виконанням договорів. Якщо бюджетний цикл і закупівельний цикл не узгоджені, громада стикається з ризиком накопичення незавершених процедур, недофінансування в кінці року, а також із ризиком неосвоєння коштів у межах відповідних бюджетних періодів. Отже, нормативно-правові засади бюджетного регулювання місцевих фінансів задають рамку керованості, але якість цієї керованості визначається процедурною інтегрованістю різних режимів регулювання та інституційною спроможністю місцевого рівня діяти в межах цих режимів (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Основні режими функціонування нормативно-правового механізму публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад

Режим регулювання	**Ключові нормативні акти**	**Управлінська функція**	**Основний ризик**
Бюджетне регулювання	Бюджетний кодекс України	Визначає доходи, видатки, стадії бюджетного процесу та міжбюджетні відносини	Розрив між нормою і фактичною керованістю
Податкове регулювання	Податковий кодекс України	Формує межі податкової автономії громад і параметри місцевих податків	Неповнота даних про податкову базу
Казначейське регулювання	Положення про Державну казначейську службу та бюджетні регламенти	Забезпечує касове виконання бюджету, реєстрацію зобов'язань і платіжну дисципліну	Затримки платежів та процедурне перевантаження
Контрольне регулювання	Законодавство про державний фінансовий контроль, прозорість і закупівлі	Підтримує підзвітність, аудит і запобігання порушенням	Формалізація контролю без коригувального ефекту

Джерело: *розроблено автором*

Публічні закупівлі виступають важливим процедурним інструментом використання коштів місцевих бюджетів, оскільки саме через них значна частина бюджетних видатків трансформується у товари, роботи й послуги для забезпечення потреб територіальних громад. У Законі України «Про публічні закупівлі» прямо зазначено, що він «визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад», а його метою є «забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції». Водночас стаття 5 цього Закону встановлює, що «закупівлі здійснюються за такими принципами: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія, ефективність та пропорційність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація

учасників та рівне ставлення до них; об’єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; запобігання корупційним діям і зловживанням». Крім того, законодавець визначає, що «замовники забезпечують вільний доступ усіх учасників до інформації про закупівлю, передбаченої цим Законом», а «замовники не мають права встановлювати жодних дискримінаційних вимог до учасників» [121]. Отже, закупівельні процедури є не лише технічним способом придбання товарів, робіт і послуг, а й нормативно закріпленим механізмом забезпечення економності, прозорості, конкуренції та антикорупційної спрямованості використання публічних коштів територіальних громад.

Регуляторні обмеження керованості публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад виникають не лише через нестачу ресурсів, а через «якість правил» та їх процедурне втілення. Навіть за наявності детального законодавчого регулювання система може відтворювати дисфункції, якщо норми є неповними, суперечливими або допускають надмірно широку дискрецію, а також якщо інституційна відповідальність розподілена фрагментарно. У цьому контексті важливо відмежувати суто фінансові обмеження (недостатність доходів, шоки надходжень) від управлінських обмежень, які пов’язані з тим, як саме приймаються рішення, як вони проходять процедурні стадії, і хто реально відповідає за результат.

Прогалини регулювання проявляються у ситуаціях, коли повторювані управлінські задачі не мають чіткого процедурного алгоритму або коли існують «сірі зони» у розмежуванні відповідальності між державою і місцевим самоврядуванням. Прикладом такої прогалини є ситуації, пов’язані зі змінами параметрів міжбюджетних відносин і дохідної бази громад, які можуть відбуватися упродовж бюджетного періоду або напередодні нового бюджетного року. Коли рішення щодо трансфертів, часток зарахування окремих доходів або спеціальних режимів приймаються в короткі строки, громади опиняються в умовах зниження прогнозованості бюджетного планування, що прямо впливає на керованість фінансової спроможності [126,

с. 3–4]. Прогалини також можуть бути інформаційними: для прийняття обґрунтованих рішень потрібні достовірні дані про податкову базу, фактичне проживання населення, зайнятість, структуру платників, однак дефіцит такої інформації обмежує можливості коректного прогнозування надходжень. Аналітичний звіт щодо моделювання зміни механізму зарахування податку на доходи фізичних осіб прямо вказує на брак достовірної інформації як перешкоду для обґрунтованих управлінських рішень та звертає увагу на розбіжності між фактичним і задекларованим місцем проживання [78, с. 4–5]. Це створює системний ризик: нормативне рішення може бути юридично коректним, але його реалізація породжуватиме неочікувані наслідки через інформаційну неповноту.

Колізії регулювання є більш жорсткою формою обмеження керованості, оскільки вони створюють конкуренцію норм і неоднозначність процедур. У сфері місцевих фінансів колізійність часто виникає на стику бюджетного законодавства, закупівельних процедур, казначейського обслуговування та контрольних вимог. Бюджетні норми визначають, які видатки і в яких межах можуть здійснюватися, закупівельні процедури визначають, як саме має відбуватися вибір постачальника, казначейські регламенти визначають вимоги до реєстрації зобов’язань і проведення платежів, а контрольні практики фіксують відповідність цих дій нормам і процедурам. Якщо узгодженість між цими режимами є недостатньою, громади вимушені діяти в режимі «мінімізації ризику», обираючи найбільш консервативні рішення, що знижує гнучкість і швидкість реалізації, особливо в інвестиційних та відновлювальних проєктах. Таким чином, колізійність посилює трансакційні витрати управління та підриває керованість через невизначеність процедурних наслідків.

Надмірна дискреція становить окремий блок ризиків, оскільки вона сприяє неоднорідності практик і може створювати умови для порушення принципів доброчесності. Дискреція є природною для публічного управління, однак її прийнятність визначається балансом із прозорими критеріями,

процедурними обмеженнями та підзвітністю. У механізмах фінансової спроможності дискреція може проявлятися в рішеннях про встановлення ставок і пільг місцевих податків, у пріоритетизації видатків, у виборі об'єктів фінансування в межах програм, у визначенні локальних умов участі в проєктах, а також у трактуванні процедурних вимог при взаємодії з казначейством і контролюючими органами. Ризик надмірної дискреції посилюється там, де відсутні достатньо інституціоналізовані внутрішні процедури: бюджетні регламенти, стандарти підготовки рішень, публічні обґрунтування, індикатори результативності. За таких умов фінансова спроможність може знижуватися не через нестачу ресурсів, а через управлінські викривлення у розподілі та використанні коштів (див. табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Регуляторно-процедурна матриця ключових підсистем місцевих фінансів територіальних громад

Підсистема	**Інструмент**	**Суб'єкт**	**Процедурний контур**	**Контрольний контур**
Податкові повноваження	Ставки, пільги, рішення про місцеві податки	Місцева рада, виконавчі органи, податкова служба	Прогнозування, підготовка рішення, оприлюднення, адміністрування	Податковий контроль, фінансова звітність
Трансферти і вирівнювання	Базова дотація, субвенції, формульний розподіл	ЦОВВ, місцеві ради, фінансові органи	Розрахунок, доведення обсягів, внесення змін до бюджету, звітування	Державний фінансовий контроль, контроль цільового використання
Казначейське виконання	Касове обслуговування, реєстрація зобов'язань	Розпорядники коштів, фінорган громади, казначейство	Підготовка платіжних документів, реєстрація, проведення платежів	Попередній казначейський контроль
Публічні закупівлі	Конкурентні процедури закупівель	Замовник, уповноважена особа, учасники	Планування закупівлі, оголошення, відбір, укладення договору, виконання	Моніторинг закупівель, аудит, відкриті дані

Джерело: розроблено автором

Фрагментація відповідальності є, ймовірно, найсуттєвішим обмеженням керованості у сучасній моделі місцевих фінансів. Причина полягає в тому, що фінансовий результат формується колективно, але відповідальність часто розподілена за функціональними сегментами, не утворюючи цілісного ланцюга підзвітності за досягнення результатів. Рішення про бюджет ухвалює місцева рада, виконання забезпечують виконавчі органи та розпорядники, дохідну частину значною мірою визначає податкова база і адміністрування, казначейство забезпечує касове виконання, а контрольні органи здійснюють аудит і перевірки. У такій конфігурації зростає ризик «розмивання відповідальності»: кожен суб'єкт відповідає за свою ділянку процедури, але не відповідає за інтегральний результат фінансової спроможності. Це породжує типову управлінську дисфункцію: стратегічні документи можуть існувати формально, але реальні рішення приймаються ситуативно, що особливо помітно у кризовий період.

Фрагментація відповідальності підсилюється асиметрією між повноваженнями і ресурсами. Органи місцевого самоврядування відповідають за значний обсяг місцевих публічних послуг, однак ресурсні параметри для окремих сфер залежать від трансфертних рішень, формул і порядків, які встановлюються на державному рівні. Якщо трансфертні режими змінюються або мають значні часові лаги, громада вимушена закривати розриви за рахунок власних ресурсів або скорочувати інші видатки, що створює довгострокові наслідки для фінансової спроможності. У цьому сенсі фінансова спроможність є функцією інституційної узгодженості багаторівневого врядування, а не лише локального фінансового менеджменту. Аналітичні матеріали Організації економічного співробітництва та розвитку підкреслюють, що для збереження імпульсу децентралізації необхідні стабільні правила фінансування та зміцнення муніципального врядування, зокрема у частині багаторівневої координації та підзвітності [184]. У контексті відновлення України ця теза посилюється: без інституційно стійкої муніципальної системи управління ресурсами відновлення може набути фрагментарного характеру і не

сформувати довгострокової фінансової спроможності [200, с. 45–52].

Окремий пласт процедурних вузьких місць пов’язаний із казначейським виконанням і платіжною дисципліною. Казначейська система, виконуючи функцію попереднього контролю, забезпечує правомірність платежів, але водночас підвищує чутливість місцевих фінансів до якості документів, строків реєстрації зобов’язань і процедурних регламентів. Для громад із обмеженим кадровим потенціалом це може означати підвищення трансакційних витрат і ризик затримок, що особливо критично для проєктів розвитку та відновлення, де час є ключовим параметром ефективності. У поєднанні з закупівельними процедурами це створює ризик, що бюджетні рішення «не доходять» до виконання в межах планових строків через процедурну складність і несинхронність циклів. Отже, процедурні вузькі місця мають дві форми: «місця втрати часу» (затримки, лаги, накопичення незавершених процедур) і «місця втрати сенсу» (коли ресурс витрачається на підтримку процедур, а не на досягнення результату).

Ще один блок процедурних обмежень пов’язаний із даними й прозорістю. Законодавство про відкритість використання публічних коштів створює нормативний обов’язок оприлюднювати дані щодо використання бюджетних коштів [107]. В управлінській логіці це має формувати підзвітність через суспільний контроль і підвищення якості управлінських рішень. Проте якщо відкритість зводиться до формального розміщення даних без стандартизації та інтеграції в управлінські процедури аналізу, прозорість не перетворюється на керованість. У такому випадку система отримує значний масив розрізнених даних, які не трансформуються в аналітичну основу управлінських рішень. Це підсилює тенденцію до формалізації: процедури виконуються для звітності, а не для управління результатами.

У сукупності прогалини, колізії, надмірна дискреція та фрагментація відповідальності утворюють системну конфігурацію регуляторних обмежень керованості. Ці обмеження зумовлюють необхідність не лише описувати нормативну основу місцевих фінансів, а й «розкладати» механізми фінансової

спроможності на процедурні складові, щоб визначити, де саме виникають дисфункції. Саме таку функцію виконує регуляторно-процедурна матриця механізмів.

Регуляторно-процедурна матриця механізмів фінансової спроможності застосовується як аналітичний інструмент, що дозволяє перейти від опису норм до діагностики управлінських дисфункцій. Вона ґрунтується на припущенні, що будь-який механізм у сфері місцевих фінансів є поєднанням інструмента (управлінського засобу), нормативної основи (регуляторного закріплення), суб'єкта (носія повноважень та відповідальності), процедури (послідовності дій і документів), контролю (режиму перевірки та підзвітності) та ризиків застосування (типових збоїв, які виникають у процесі реалізації). Такий підхід є особливо релевантним для аналізу фінансової спроможності громад, оскільки один і той самий інструмент може давати різні результати залежно від процедурної спроможності виконавців, якості даних та узгодженості режимів контролю.

У межах дохідних механізмів ключовим інструментом виступають рішення щодо місцевих податків і зборів та управління податковою базою. Нормативною основою є податкове законодавство, яке визначає перелік місцевих податків, межі ставок, порядок встановлення пільг і строки ухвалення відповідних рішень [100]. Суб'єктом виступає місцева рада як орган, що ухвалює рішення, та виконавчі органи громади, які забезпечують підготовку проєктів рішень, аналіз податкової бази й комунікацію з платниками, тоді як адміністрування здійснюється органами податкової служби [113; 100]. Процедура включає бюджетне прогнозування надходжень, підготовку рішення ради, його оприлюднення і доведення до адміністрування, а також моніторинг виконання дохідної частини. Контроль здійснюється через податковий контроль і фінансову звітність, а також через інструменти прозорості у частині публічних фінансів [107; 100]. Ризики застосування пов'язані з неповнотою даних, політичною чутливістю рішень, відсутністю системного аналізу наслідків пільг, а також з обмеженою спроможністю

впливати на базу без належної інвентаризації активів.

Матричний аналіз показує, що однією з типових дисфункцій дохідних механізмів є «розрив між нормою і даними». Формально інструмент існує, норма визначає повноваження, але якість даних про податкову базу та фактичну економічну активність може бути недостатньою для прогнозованості доходів. У випадку податку на доходи фізичних осіб додатковий ризик полягає в тому, що механізм зарахування цього податку є системоутворювальним для місцевих бюджетів, а його потенційна зміна впливає на розподіл податкоспроможності та масштаби дотаційності. Звіт про моделювання впливу зміни механізму зарахування податку на доходи фізичних осіб демонструє, що зарахування за місцем реєстрації проживання характеризується більш рівномірним розподілом доходів між громадами, але потребує достовірних даних і супровідних заходів для запобігання погіршенню фіскальної спроможності окремих типів громад [78, с. 16–18]. Отже, ризик застосування полягає не лише у можливих втратних ефектах для частини громад, а й у процедурній неготовності системи забезпечити достовірне адміністрування за новими правилами.

У межах трансфертних механізмів інструментом виступають дотації та субвенції, що спрямовуються з державного бюджету до місцевих бюджетів, а також механізми горизонтального вирівнювання. Нормативною основою є бюджетне законодавство, яке встановлює види трансфертів, умови надання та загальні принципи міжбюджетних відносин [18]. Для окремих субвенцій додатковою нормативною основою є підзаконні акти, що закріплюють формули розподілу, як це має місце у випадку освітньої субвенції [117]. Суб’єктами виступають центральні органи виконавчої влади, що визначають параметри розподілу, та органи місцевого самоврядування, які отримують трансферти й несуть відповідальність за їх цільове використання. Процедури включають розрахунок трансфертів за формулами, доведення обсягів, внесення змін до місцевих бюджетів, виконання видатків за цільовими напрямами та звітування. Контроль здійснюється через державний фінансовий

контроль, контроль цільового використання субвенцій, а також через прозорість публічних коштів. Ризики застосування пов’язані з нестабільністю параметрів, часовими лагами, надмірною умовністю, а також з тим, що громади можуть орієнтуватися на «освоєння» трансферту, а не на досягнення результату, якщо система оцінювання є переважно процедурною.

Результати аналізу Рахункової палати щодо виконання показників місцевих бюджетів підтверджують високу роль міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів у воєнний період та фіксують структурні зміни у дохідній частині місцевих бюджетів, що свідчить про посилення залежності від державних ресурсів [126, с. 3–4]. У матричній логіці це означає, що ризик застосування трансфертних механізмів полягає у зниженні автономії планування та у підвищенні чутливості до центральних рішень. Таким чином, навіть за умов виконання планових показників доходів окремі громади можуть стикатися з проблемою зменшення керованості, якщо дохідна база стає надто залежною від змін у трансфертних правилах.

У межах механізмів казначейського виконання інструментом виступає касове обслуговування, реєстрація зобов’язань, платіжні процедури та облік бюджетних операцій. Нормативною основою є бюджетне законодавство та положення про органи казначейства, які визначають їх компетенцію та порядок функціонування. Суб’єктами виступають фінансові органи громад, розпорядники бюджетних коштів та органи казначейства, які здійснюють касове обслуговування. Процедура включає формування платіжних документів, реєстрацію зобов’язань, підтвердження відповідності бюджетним призначенням, проведення платежів і відображення операцій у звітності. Контроль реалізується через попередній казначейський контроль та подальший контроль органів державного фінансового контролю. Ризики застосування проявляються у вигляді процедурних затримок, невідповідності між бюджетними рішеннями та касовими можливостями у конкретний момент, а також у зростанні трансакційних витрат на дотримання регламентів.

Матричний аналіз дозволяє фіксувати процедурні «вузькі місця»

казначейського виконання як такі, що впливають на фінансову спроможність через керованість строків і платіжну дисципліну. Якщо громада не має достатньо якісного календаря платежів і прогнозу надходжень, виникає ризик касових розривів і накопичення кредиторської заборгованості або затримок у виконанні договорів. У таких умовах фінансова спроможність не обмежується обсягом доходів, а визначається процедурною здатністю конвертувати доходи у стабільне виконання видатків відповідно до пріоритетів. Казначейський режим, забезпечуючи дисципліну, одночасно робить критично важливою організаційну спроможність фінансових органів громад, зокрема у частині документального забезпечення та управління зобов'язаннями [112].

У межах механізмів державного фінансового контролю та доброчесності інструментами виступають перевірки, аудит, моніторинг закупівель, вимоги щодо усунення порушень, а також інструменти прозорості. Нормативною основою є законодавство про державний фінансовий контроль, про публічні закупівлі та про відкритість публічних коштів. Суб'єктами є органи державного фінансового контролю та аудиту, органи місцевого самоврядування як об'єкти контролю, а також громадськість як елемент суспільного нагляду через механізми відкритості. Процедури охоплюють планування контрольних заходів, проведення аудитів і перевірок, формування висновків, приписів і рекомендацій, а також контроль виконання вимог. Контроль є водночас центральним елементом цього механізму і його результатом. Ризики застосування проявляються у «контрольному парадоксі»: контроль може підвищувати керованість, якщо він спрямований на зменшення системних ризиків та підвищення якості процедур, але може підривати керованість, якщо він стимулює формалізацію та уникання ризиків шляхом відмови від управлінської ініціативи [119].

Важливим результатом застосування матриці є виявлення дисфункції «фрагментації контролю». У сфері місцевих фінансів контроль здійснюється різними інституціями і в різних режимах: попередній казначейський контроль, податковий контроль, контроль закупівель, державний фінансовий аудит, а

також суспільний контроль через відкритість даних. Якщо ці режими не узгоджені методично, громади можуть опинятися в ситуації, коли вимоги різних контрольних практик не інтегруються у єдиний стандарт управлінської якості. Наслідком стає підвищення трансакційних витрат та ризик формування «паралельних» процедур, які існують не для управління результатами, а для забезпечення формальної відповідності. Тому підвищення фінансової спроможності через контроль потребує переходу від переважно каральної логіки до логіки запобігання ризикам і підтримки процедурної якості.

Застосування регуляторно-процедурної матриці до сукупності механізмів фінансової спроможності територіальних громад дозволяє зробити узагальнення, важливі для подальшого розгортання другого розділу дисертації. По-перше, ключові проблеми виникають на стику режимів регулювання і в процедурах їх реалізації, а не у формальній відсутності норм; отже, реформування має включати гармонізацію процедур, зменшення колізій та підвищення стандартів управлінської координації. По-друге, дохідна спроможність громад значною мірою залежить від інституційної якості даних і від стабільності правил зарахування системоутворюючих доходів, а потенційні зміни таких правил мають оцінюватися з погляду перерозподільних наслідків і процедурної готовності системи [78, с. 16–18]. По-третє, у воєнний період посилюється трансфертна складова фінансової спроможності, що підвищує роль державних ресурсів і водночас загострює проблему прогнозованості та багаторівневої координації [126, с. 3–4]. По-четверте, казначейське виконання виступає інфраструктурою керованості, однак у разі процедурних перевантажень воно може перетворюватися на системне вузьке місце, що підриває спроможність реалізації рішень у строк [112]. По-п’яте, контрольні механізми мають підсилювати управлінську якість та запобігання ризикам, а не лише фіксацію порушень, інакше вони стимулюватимуть формалізацію та «оборонний» стиль управління [119].

Таким чином, нормативно-правовий механізм публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні охоплює систему

правових норм, інституцій, процедур та інструментів, що визначають формування доходів, здійснення видатків, міжбюджетну взаємодію, казначейське виконання, закупівлі, контроль і підзвітність. Водночас його результативність обмежується регуляторними прогалинами, колізіями, надмірною дискрецією, процедурними вузькими місцями та фрагментацією відповідальності. Регуляторно-процедурна матриця дозволяє виявляти ці дисфункції не як поодинокі порушення, а як системні збої, що відтворюються через прогалини, колізії, дискреційність і фрагментацію відповідальності. Саме це створює аналітичне підґрунтя для подальшого аналізу організаційно-процедурного забезпечення управління фінансовою спроможністю територіальних громад, у межах якого нормативний контур буде співвіднесений із практиками бюджетного планування, виконання, контролю та коригування фінансових рішень органів місцевого самоврядування.

2.2 Організаційно-процедурне забезпечення управління фінансовою спроможністю територіальних громад органами місцевого самоврядування

Організаційно-процедурне забезпечення управління фінансовою спроможністю територіальних громад органами місцевого самоврядування охоплює інституційну організацію, розподіл повноважень, кадрове забезпечення та послідовність процедур планування, виконання, контролю, звітування й коригування управлінських рішень. Фінансова спроможність територіальної громади у сучасних умовах не може тлумачитися лише як наявність достатнього обсягу доходів або як формальна збалансованість місцевого бюджету. Такий підхід є надто вузьким, оскільки не враховує головного: здатності органів місцевого самоврядування перетворювати наявні ресурси на реальну управлінську спроможність забезпечувати виконання власних і делегованих повноважень, підтримувати безперервність надання публічних послуг, своєчасно реагувати на зміни зовнішнього середовища та

зберігати стійкість бюджетного процесу [54, с. 357–358; 155, с. 45–47]. У цьому розумінні фінансова спроможність є не стільки статичним станом, скільки результатом організованої і послідовної роботи місцевої влади, що виявляється у якості планування, прийняття рішень, виконання бюджету, контролю, звітування та подальшого коригування фінансової політики громади [163, с. 3–4; 165, с. 46–50].

У науковій літературі дедалі чіткіше простежується думка, що спроможність громади не вичерпується її бюджетними параметрами. Н. Т. Гончарук, Л. Л. Прокопенко, Т. А. Крушельницька, О. Б. Рубчак, С. В. Тарабан обґрунтовують, що розвиток спроможної громади пов'язаний із максимально повним використанням її організаційного, управлінського, фінансово-економічного та соціального потенціалу, а також із залученням до місцевого розвитку представників бізнесу, громадянського суспільства, науковців і фахівців різних сфер [163, с. 3]. І. Грищенко, Ю. Бондар, С. Серьогіна, І. Бодрова, О. Стохова, своєю чергою, наголошують, що спроможність територіальної громади слід розуміти як наявність фінансових ресурсів, інфраструктури та людського потенціалу, які дають змогу не лише забезпечувати публічні послуги, а й виявляти та використовувати прихований інвестиційний, економічний, управлінський і громадянський ресурс території [165, с. 47]. Для нашого дослідження це принципово, оскільки дозволяє розглядати фінансову спроможність не ізольовано, а в контексті всієї системи місцевого публічного управління.

Для науки публічного управління це означає, що джерела доходів, трансферти, видатки та майнові активи самі по собі ще не гарантують фінансової стійкості. Вирішальним є те, як саме громада організовує управління цими ресурсами, наскільки чітко розподілені функції між фінансовим органом, головними розпорядниками коштів, керівниками комунальних підприємств, депутатськими комісіями та іншими учасниками бюджетного процесу, а також чи існує в громаді культура підзвітності, заснована не на формальному звітуванні, а на відповідальності за результат

[203, с. 176–177]. За однакового нормативного поля одні громади демонструють вищу здатність підтримувати ліквідність, дисципліну виконання бюджету й інвестиційний потенціал, тоді як інші залишаються в пастці ситуативних рішень, фрагментарного планування, невикористаних можливостей власної дохідної бази та хронічної залежності від зовнішньої підтримки [220, с. 86–87].

Фінансова спроможність територіальної громади потребує аналізу крізь призму її організаційного забезпечення, оскільки саме внутрішня управлінська система визначає, чи перетворюються наявні ресурси на стійкий публічний результат. Організаційне забезпечення включає інституційну побудову системи управління місцевими фінансами, порядок взаємодії учасників бюджетного процесу, кадрову спроможність, спроможність до планування і контролю, а також здатність громади працювати не лише в режимі реагування на проблеми, а й у режимі стратегічного випередження [165, с. 46–50].

Актуальність такого підходу особливо зросла в умовах воєнних трансформацій. Повномасштабна війна не просто ускладнила діяльність органів місцевого самоврядування, а суттєво змінила саму природу фінансової спроможності громади. Вона стала значно більш залежною від швидкості управлінської адаптації, здатності перебудовувати бюджетні пріоритети, працювати з новими джерелами підтримки, координувати дії з центральними органами влади, донорами та міжнародними партнерами, а також зберігати інституційну цілісність навіть за умов втрати частини ресурсів, населення або інфраструктури [155, с. 46–47]. Водночас війна не лише загострила наявні проблеми, а й виявила істотні відмінності між громадами щодо їхньої здатності до бюджетної адаптації та внутрішньої організованості.

Отже, логіка аналізу організаційного забезпечення фінансової спроможності полягає в тому, щоб показати: бюджетна стійкість громади не виникає автоматично з факту децентралізації або зростання окремих доходів. Вона формується там, де фінансові ресурси поєднуються з належно організованою системою управління, здатною забезпечити не лише розподіл

коштів, а й досягнення публічного результату (див. рис. 2.1). Саме тому подальший виклад зосереджено на інституційній організації управління місцевими фінансами, процедурному циклі бюджетного управління та ресурсній базі фінансової спроможності громади.

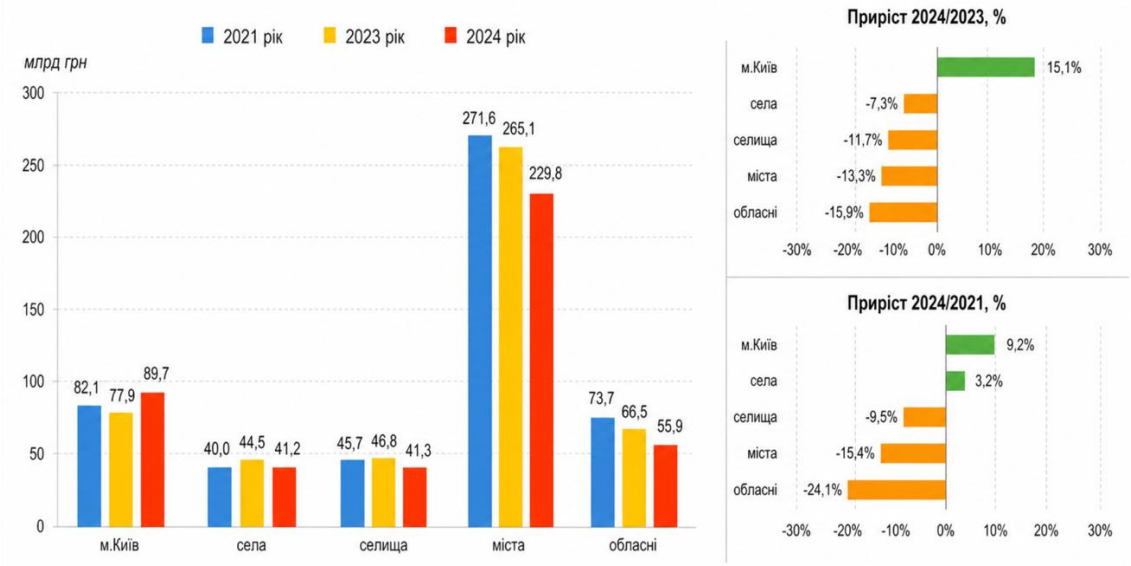

Рис. 2.1. Динаміка власних доходів місцевих бюджетів України за типами бюджетів у 2021–2024 рр.

Джерело: розроблено автором за даними [88]

Інституційна організація управління місцевими фінансами становить ту основу, на якій фактично тримається вся система фінансової спроможності територіальної громади. Вона охоплює не лише формально визначений перелік органів і посадових осіб, а передусім порядок їхньої взаємодії, межі відповідальності, сталість процедур і здатність спільно забезпечувати виконання публічних функцій на місцевому рівні. У цьому сенсі важливою є теза Я. М. Казюк і В. Т. Венцель про те, що оцінювання фінансової спроможності територіальних громад є корисним насамперед тому, що дозволяє встановити, наскільки громада в реальності здатна забезпечувати виконання наданих їй повноважень [54, с. 357–358]. Отже, інституційна організація фінансового управління має розглядатися як механізм ресурсного забезпечення компетенції місцевого самоврядування.

Водночас практичне значення оцінювання фінансової спроможності залежить не лише від наявності бюджетних показників, а й від методики їх групування та інтерпретації. Вибір середнього значення, медіанного орієнтира або квартильного розподілу може суттєво змінювати уявлення про реальний рівень спроможності громад, а отже, впливати на подальші управлінські рішення щодо підтримки, корекції бюджетної політики, розвитку власної дохідної бази та вдосконалення процедур фінансового управління (див. рис. 2.2). Саме тому методика оцінювання виступає не допоміжним аналітичним інструментом, а складовою організаційно-процедурного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

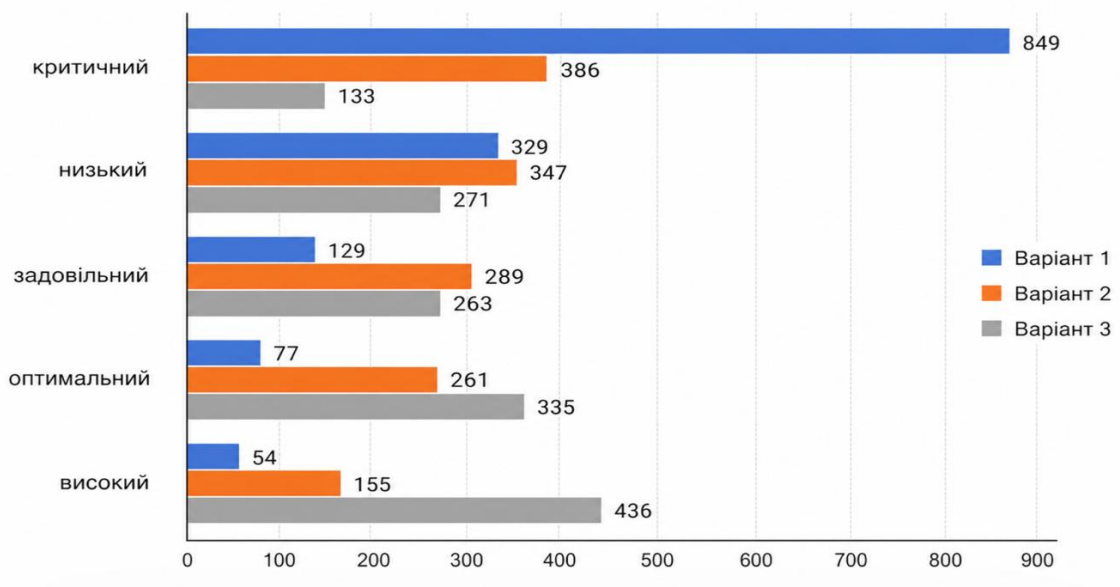

Рис. 2.2. Порівняльні дані розподілу загальної кількості територіальних громад за рівнями фінансової спроможності, розрахованими за різними варіантами

Джерело: розроблено автором за даними [54, с. 362].

Наведені дані засвідчують, що різні підходи до оцінювання істотно змінюють розподіл територіальних громад за рівнями фінансової спроможності. За варіантом, побудованим на порівнянні із середніми значеннями, до критичного рівня було віднесено 849 громад, тоді як за

медіанним підходом – 386 громад, а за квартильним розподілом – лише 133 громади. Така різниця підтверджує, що організаційно-процедурне забезпечення фінансової спроможності має включати не тільки формальне виконання бюджетних процедур, а й здатність органів місцевого самоврядування працювати з методично коректними індикаторами, порівнювати результати, виявляти ризики та приймати рішення на основі обґрунтованої аналітичної інформації [54, с. 362].

У системі місцевого самоврядування фінансовий вимір повноважень є одним із найбільш чутливих, оскільки від нього залежить практична реалізація рішень у сферах освіти, соціального захисту, житлово-комунального господарства, благоустрою, культури, безпеки, підтримки внутрішньо переміщених осіб та відновлення територій. Повноваження, не підкріплені належною внутрішньою організацією фінансового управління, перетворюються на декларативну компетенцію. Саме тому інституційна організація місцевих фінансів має розглядатися як одна з ключових передумов реальної дієздатності територіальної громади [220, с. 86–87].

Базовим ядром цієї організації виступає місцева рада, її виконавчі органи та фінансовий орган громади. Місцева рада надає політичну легітимність бюджетним рішенням, визначає пріоритети фінансування, затверджує місцевий бюджет і зміни до нього. Водночас основне навантаження у повсякденному управлінні місцевими фінансами покладається на виконавчу вертикаль, де ключове місце посідає фінансовий орган – управління, відділ або департамент. Його роль значно ширша, ніж суто технічне складання проєкту бюджету. По суті, це інституційний центр, у якому сходяться потоки інформації про доходи, потреби розпорядників, бюджетні ризики, ліміти фінансування, стан ліквідності, динаміку трансфертів і виконання програм. Від якості роботи цього органу значною мірою залежить не лише якість бюджетного документа, а й передбачуваність фінансової політики громади.

На практиці фінансовий орган виконує кілька взаємопов’язаних функцій. Передусім це аналітична функція, пов’язана з прогнозуванням

доходів, оцінкою тенденцій надходжень, виявленням вразливих місць дохідної бази, аналізом податкової та неподаткової спроможності території. Для сучасної громади цього вже недостатньо робити інерційно, спираючись лише на минулорічні показники. Потрібна здатність працювати з ризиками, враховувати міграційні процеси, релокацію бізнесу, втрати чи приріст платників податків, зміну структури зайнятості, а також вплив централізованих рішень на місцеві доходи [203, с. 177–178]. Там, де такого аналізу немає, навіть формально правильний бюджет виявляється слабким у виконанні.

Не менш важливою є координаційна функція фінансового органу. У громаді бюджет не створюється в одному кабінеті. Він формується у взаємодії з головними розпорядниками бюджетних коштів, керівниками закладів, комунальними підприємствами, депутатськими комісіями, казначейством, а в окремих випадках – із донорами та зовнішніми партнерами. Якщо фінансовий орган не здатний узгодити ці потоки інформації та інтересів, виникає фрагментація: кожний учасник бюджетного процесу діє у власній логіці, а загальна картина фінансових можливостей громади втрачається. Саме ця проблема часто лежить в основі неузгоджених бюджетних запитів, завищених потреб, випадкових змін до бюджету та розриву між затвердженими програмами і реальною спроможністю їх профінансувати.

У цьому контексті особливого значення набуває система головних розпорядників бюджетних коштів. Через них фактично реалізується значна частина місцевої політики, тому від рівня їхньої організаційної та професійної зрілості залежить, чи перетвориться бюджет на інструмент досягнення результату, чи залишиться лише розписом видатків. У більш організованих громадах головний розпорядник відповідає не лише за бюджетний запит, а й за змістове обґрунтування потреб, результативність програми, узгодження видатків із пріоритетами громади, своєчасне проведення закупівель, моніторинг виконання та підготовку звітності. У слабко організованих громадах ця роль звужується до бухгалтерської, що знижує якість бюджетного управління.

Окреме місце в цій системі посідає комунальний сектор. Комунальні підприємства, установи й організації є не тільки виконавцями частини місцевих послуг, а й носіями значного масиву активів, постійних витрат і потенційних фінансових ризиків. Для громади вони можуть бути одночасно ресурсом розвитку, джерелом навантаження на бюджет і полем управлінських рішень, від якості яких залежить загальна фінансова стійкість. Там, де комунальний сектор інтегровано у фінансову політику громади, він працює як інструмент досягнення цілей місцевого розвитку, підтримки інфраструктури, залучення інвестицій чи підвищення якості послуг. Там, де ця інтеграція відсутня, комунальні підприємства часто перетворюються на осередки прихованих боргів, хронічної дотаційності та неефективного використання майна.

Цей аспект прямо пов’язаний із тезою про необхідність ефективного використання внутрішнього потенціалу громади. І. Грищенко, Ю. Бондар, С. Серьогіна, І. Бодрова, О. Стохова підкреслюють, що розвиток спроможної громади має спиратися не лише на зовнішню допомогу чи перерозподіл ресурсів, а й на виявлення її латентного економічного, інвестиційного, управлінського, фінансового та людського потенціалу [165, с. 47]. Для комунального сектору це означає необхідність дивитися на нього не лише крізь призму витрат, а як на простір, де приховані резерви громади можуть бути або активовані, або остаточно втрачені через слабке управління.

Ще одним фундаментальним компонентом інституційної організації місцевих фінансів є кадрова спроможність. У наукових дослідженнях її часто називають поряд з інфраструктурою і фінансовими ресурсами серед базових ознак спроможної громади [163, с. 3]. Однак у практиці місцевого самоврядування кадровий вимір нерідко недооцінюється. Тим часом саме він визначає, чи здатна громада підтримувати безперервність бюджетного процесу, забезпечувати належний рівень аналітики, вести роботу з місцевими податками, майном, закупівлями, звітністю та аудитом. Для невеликих громад типовою є ситуація, коли одна й та сама посадова особа поєднує кілька

функцій, що створює перевантаження і підвищує ризик помилок. Для більших громад проблема інша – формальна наявність штату не гарантує злагодженої роботи, якщо бракує внутрішньої координації та єдиних процедурних стандартів.

Кадрова спроможність не зводиться до чисельності персоналу. Йдеться про наявність компетентностей, які відповідають сучасним вимогам до фінансового управління: уміння прогнозувати доходи, працювати з бюджетними ризиками, координувати програмно-цільове планування, організовувати закупівлі, аналізувати ефективність видатків, використовувати цифрові рішення та забезпечувати внутрішній контроль. В умовах війни ця проблема тільки загострилася, оскільки частина кадрів вибула, частина працює в умовах постійного перевантаження, а сам характер фінансового управління став складнішим. Тому кадровий чинник слід розглядати не як допоміжний, а як один із визначальних у забезпеченні фінансової спроможності громади.

У цьому зв’язку показовою є теза Н. Т. Гончарук та співавт. про те, що спроможна громада не виникає одномоментно після її формального створення; її переваги стають реальністю лише за умови постійного розв’язання нових проблем, які супроводжують функціонування громади, та системної роботи з її внутрішніми ресурсами [163]. Саме тому для органів місцевого самоврядування кадрова політика, підвищення кваліфікації працівників, формування внутрішнього резерву компетентностей і належна організація взаємодії між структурними підрозділами є частиною механізму фінансової спроможності, а не другорядним адміністративним питанням.

Особливої уваги в межах інституційної організації потребує внутрішній контроль. У слабких громадах контроль часто зводиться до перевірки дотримання формальних вимог після здійснення видатків. У більш зрілих системах він виконує значно ширшу роль: допомагає своєчасно виявляти ризики, попереджати процедурні порушення, відстежувати відхилення між планом і фактом, коригувати управлінські рішення ще до виникнення

критичних проблем. Саме внутрішній контроль зменшує залежність якості бюджетного процесу від індивідуальних якостей окремих посадових осіб і переводить фінансове управління в більш інституціоналізований формат.

У ширшому контексті фінансова спроможність місцевого самоврядування пов’язана і з податковою автономією. А. Вдовичен, А. Чорновол, І. Мустеца, Ю. Табенська, Т. Томнюк показують, що в Україні рівень податкової автономії місцевого самоврядування залишається недостатнім, а одним із напрямів її зміцнення є підвищення ролі місцевих податків і зборів, удосконалення адміністрування податку на нерухомість та цифровізація податкових процедур [220, с. 86–87]. Уже на рівні інституційної організації варто наголосити: громада не може бути фінансово спроможною, якщо її внутрішня управлінська система не здатна працювати з власною дохідною базою, обліком об’єктів оподаткування, взаємодією з податковими органами і своєчасним оновленням інформації про локальні ресурси.

Суттєвою є й думка М. Пасічного, А. Непиталюка, М. Полякова, Р. Обухова, В. Хачатрян, В. Стратійчук про те, що нарощування фіскальної спроможності місцевої влади має безпосередньо пов’язуватися з якістю публічних благ і послуг, які відповідають потребам жителів громади, а також із формуванням довіри до місцевого управління через прозорість використання коштів і дієву взаємодію між громадою та владою [203, с. 176–177]. Ця позиція дозволяє бачити в інституційній організації місцевих фінансів не лише внутрішню бюрократичну конструкцію, а й публічний механізм забезпечення якості життя на території.

Таким чином, інституційна організація управління місцевими фінансами є одним із ключових механізмів забезпечення фінансової спроможності громади. Вона охоплює фінансовий орган як центр бюджетної координації, систему головних розпорядників як провідників місцевої політики, комунальний сектор як носія активів і фінансових ризиків, кадрову спроможність як умову безперервності та якості управлінських процедур, а також внутрішній контроль як інструмент підтримання дисципліни й

передбачуваності. Саме в цій площині закладаються ті управлінські відмінності, які згодом проявляються в різній здатності громад ефективно використовувати свої фінансові ресурси, витримувати зовнішні шоки й підтримувати розвиткову динаміку.

Якщо інституційна організація управління місцевими фінансами створює внутрішній каркас фінансової спроможності громади, то процедурний цикл бюджетного управління визначає, наскільки цей каркас є дієздатним у реальному управлінському процесі. Саме на рівні послідовності процедур – від планування до управлінської корекції – стає помітно, чи здатна громада не лише формально вести бюджетний процес, а й утримувати його під контролем у змінному середовищі. У цьому сенсі бюджетний цикл є не механічною зміною стадій, а способом перетворення ресурсів на впорядковані управлінські рішення, а управлінських рішень – на послуги, інфраструктурні результати, соціальну підтримку й розвиткові ефекти.

Традиційне нормативне бачення бюджетного процесу виходить із того, що громада проходить крізь послідовні стадії планування, розгляду й ухвалення бюджету, його виконання, підготовки звітності, здійснення аудиту та подальшого коригування. Однак у практиці місцевого самоврядування ці стадії мають не лише процедурне, а й виразне управлінське значення. Вони пов’язані між собою причинно-наслідково: слабкість на етапі планування майже неминуче дає про себе знати на етапі виконання; недоліки виконання викривляють звітність; поверхове звітування унеможливлює змістовний аудит; відсутність якісного аудиту позбавляє громаду підстав для наступної управлінської корекції. Саме тому бюджетний цикл доцільно розглядати як безперервну систему зворотного зв’язку, у межах якої громада або накопичує досвід і підсилює свою фінансову спроможність, або повторює одні й ті самі помилки під виглядом щорічного оновлення бюджетних документів.

Першою стадією цього циклу є планування. Саме тут закладається реальна, а не декларативна основа фінансової спроможності громади. На рівні управлінської практики планування означає не просто підготовку цифрових

показників бюджету, а узгодження кількох логік: дохідної спроможності території, потреб головних розпорядників, середньострокових пріоритетів розвитку, поточних соціальних зобов’язань, ризиків зовнішнього середовища та кадрово-процедурних можливостей самої громади. Там, де це узгодження не відбувається, бюджет часто виглядає переконливим на папері, але вже в середині бюджетного року втрачає ознаки керованості через розрив між планом і фактом.

У сучасних умовах ця проблема стає особливо гострою, оскільки громада вже не може планувати, виходячи лише з торішньої траєкторії надходжень і видатків. Війна, релокація бізнесу, міграція населення, зміни в зайнятості, потреби відновлення та поява зовнішніх проєктних ресурсів роблять фінансове середовище громади значно менш передбачуваним. Тому якість планування дедалі більше залежить від здатності громади працювати не з однією, а з кількома можливими траєкторіями бюджетного розвитку.

У цьому контексті дуже важливим є зв’язок бюджетного планування зі стратегічним плануванням розвитку територіальної громади. Дослідження О. А. Шуст, О. М. Варченко, Д. Ф. Крисанова, І. О. Герасименко, О. О. Драган, К. В. Ткаченко, В. В. Зубченко показує, що планування перспективного розвитку громади охоплює не лише підготовку бюджету, а й розроблення та затвердження стратегій місцевого розвитку та щорічних планів соціально-економічного і культурного розвитку. Автори підкреслюють, що таке планування має спиратися на аналіз попереднього стану громади, виявлення основних тенденцій і проблем, оцінювання наявного потенціалу, а також визначення цілей і завдань з урахуванням фінансових та інших ресурсів [155]. Це дозволяє побачити планування бюджету не як автономну фінансову процедуру, а як частину ширшого процесу організації розвитку громади.

Показово, що у другому півріччі 2023 р. кількість територіальних громад, охоплених стратегічним плануванням, зросла до 1314, що становило 91 % загальної кількості громад, за винятком тимчасово окупованих територій [155]. Це свідчить про важливу тенденцію: громади дедалі частіше

розглядають власний розвиток і фінансову спроможність не в межах одного бюджетного року, а в довшій часовій перспективі. Водночас там, де стратегія існує окремо від бюджету, вона швидко перетворюється на формальний документ, а там, де бюджет формується без стратегічної рамки, громада змушена рухатися від одного нагального питання до іншого.

Однією з найтиповіших вад стадії планування є розрив між бюджетними запитами розпорядників і реальною фінансовою базою громади. Розпорядники зазвичай виходять із потреб своїх галузей або установ, а фінансовий орган – із обмежень дохідної частини бюджету. Якщо в громаді немає чітких критеріїв пріоритетності, стандартизованої логіки обґрунтування запитів і спільного розуміння того, що бюджет є інструментом вибору, а не каталогом усіх бажаних витрат, то бюджетне планування швидко стає полем міжвідомчого торгу. У результаті формується перевантажений бюджет, значна частина призначень якого з самого початку є умовною.

Другою стадією бюджетного циклу є розгляд і ухвалення бюджету. Тут поєднуються політичний і процедурний виміри. Бюджет є документом політичного вибору, який відображає місцеві пріоритети, соціальні компроміси, бачення розвитку громади та співвідношення між поточним споживанням і інвестиціями. Але водночас його ухвалення повинно підпорядковуватися визначеним правилам, строкам, формам публічності та обґрунтованості. Коли переважає лише політичний вимір без достатньої процедурної дисципліни, громада отримує бюджет, зорієнтований на короткострокові очікування, але не забезпечений реалістичними механізмами виконання.

Третьою, центральною стадією є виконання бюджету. Саме тут стає видно, чи була громада здатна перетворити план на реальний управлінський результат. Виконання бюджету – це не лише надходження коштів і здійснення платежів, а складний щоденний процес узгодження фінансових лімітів, договірної роботи, закупівель, казначейського обслуговування, управління ліквідністю, реагування на ризики та забезпечення безперервності послуг. У

добре організованій громаді виконання бюджету має ритм і внутрішню логіку. У слабо організованій – воно відбувається переважно як реагування на поточні ускладнення.

Значення цієї стадії особливо яскраво проявляється у період війни. Як показують О. А. Шуст та співавтори, за результатами порівняння довоєнного 2021 р. і воєнного 2023 р. кількість громад із позитивним рівнем фінансової спроможності загалом не змінилася, що дозволило авторам зробити висновок про ефективну адаптацію бюджетної політики органів місцевого самоврядування до викликів воєнного часу [155]. Водночас автори зафіксували поляризацію територіальних громад за рівнями фінансової спроможності: зросла як частка громад із високим рівнем, так і частка громад із критичним рівнем, тоді як проміжні групи скоротилися. Це дозволяє зробити важливий висновок: війна виявила істотні відмінності у внутрішній здатності громад проходити цикл бюджетного управління в умовах шоку. Там, де бюджетна політика виявилася адаптивною, громади зберегли позитивний рівень спроможності, а там, де внутрішня організація була слабкою, ризики й дисбаланси посилилися.

Четвертою стадією є звітування. У багатьох громадах воно досі сприймається як фінальна технічна дія, потрібна для дотримання вимог законодавства. Проте в публічно-управлінському сенсі звітування має набагато ширше значення. Воно не лише відображає факт виконання бюджету, а й створює інформаційну основу для оцінки того, що насправді відбулося в громаді: які програми виконано, які – ні, де були відхилення від плану, що стало причиною таких відхилень, які статті видатків виявилися найбільш жорсткими, а де громада мала простір для маневру. Без такого розуміння звіт втрачає управлінську цінність.

П’ятою стадією бюджетного циклу є аудит – внутрішній і зовнішній. Його роль полягає не лише у фіксації порушень або недоліків, а у виявленні причин системних збоїв і підказці громаді, де саме потрібно посилити регламенти, змінити процедури, уточнити відповідальність чи підвищити

якість попереднього контролю. Якщо аудит сприймається лише як інструмент санкціонування, громада формує оборонну модель поведінки. Якщо ж він сприймається як джерело зворотного зв'язку, то стає частиною системи самокорекції місцевого фінансового управління.

Шостою, завершальною і водночас початковою для нового циклу стадією є управлінська корекція. Саме вона відрізняє живу систему бюджетного управління від механічного повторення процедур. Корекція означає, що громада не просто констатує підсумки року, а робить висновки щодо неефективних програм, слабких внутрішніх процедур, перевантажених або недофінансованих напрямів, потреби в нових регламентах, навчанні персоналу чи зміні бюджетних пріоритетів.

Саме тут доречним є ширший контекст децентралізованого фінансового управління, представлений у міжнародних дослідженнях. У звіті UN-Habitat підкреслюється, що для життєздатного місцевого фінансового майбутнього субнаціональні уряди мають спиратися на значущі власні джерела податкових і неподаткових доходів, а достатність власних доходів є ключем не лише до кращого надання послуг, а й до посилення підзвітності місцевої влади перед громадою [213]. Цю думку розвивають і українські дослідники. А. Є. Буряченко та І. О. Філімошкіна звертають увагу на те, що попри зростання номінального обсягу коштів місцевих бюджетів, у їхній структурі тривалий час переважають трансферти, а не ресурси з власних джерел [17]. А. Вдовичен та співавт. прямо зазначають, що якщо міжбюджетні трансферти становлять домінуючу частку місцевих доходів, фіскальні зусилля місцевого самоврядування поступово слабшають, тоді як розширення ролі місцевих податків і зборів позитивно впливає на соціально-економічний розвиток територій і якість публічних послуг [220]. Це має безпосередній стосунок до процедурного циклу: громада, яка не працює активно над власною дохідною базою, часто менш мотивована інвестувати в аналітику планування, якість обліку, податкову координацію та управлінську відповідальність.

Отже, процедурний цикл бюджетного управління є одним із

центральних механізмів фінансової спроможності територіальної громади. Його якість визначається не лише наявністю формальних стадій, а й тим, наскільки вони пов’язані одна з одною, чи забезпечують накопичення управлінського досвіду і чи створюють умови для відповідальної бюджетної політики. Саме тут виявляються типові слабкі місця громади: поверхове або інерційне планування, слабке узгодження бюджету зі стратегією розвитку, формалізований розгляд і ухвалення бюджету, несинхронне виконання, технічне звітування без аналітики, аудит без реальної корекції, а також недостатня увага до дохідної бази як частини повного бюджетного циклу.

У межах цього підрозділу ресурсна база розглядається не як самостійний фінансово-економічний блок, а як об’єкт організаційно-процедурного управління. Для фінансової спроможності громади важливо не лише те, які ресурси вона має, а й те, як органи місцевого самоврядування організовують їх облік, планування, розподіл, використання, контроль і коригування відповідних рішень. Саме тому аналіз ресурсної бази логічно пов’язується з якістю внутрішніх процедур, кадрової спроможності, бюджетного циклу та управлінської відповідальності.

Ресурсна база фінансової спроможності територіальної громади є матеріальним і фінансовим підґрунтям, на якому тримається вся система місцевого самоврядування. Проте в публічно-управлінському вимірі вона не може зводитися лише до суми коштів, наявних у місцевому бюджеті. Ідеться про ширшу систему елементів, що включає доходи, видатки, активи, зобов’язання та потенціал їх мобілізації, адміністрування і стратегічного використання. Саме тому ресурсну базу доцільно розглядати не як пасивний набір фінансових джерел, а як керований комплекс, який або підсилює фінансову стійкість громади, або, навпаки, оголює її вразливість до зовнішніх і внутрішніх шоків.

Для територіальної громади вирішальним є не лише обсяг ресурсу, а його структура, стабільність, гнучкість і ступінь локального контролю над ним. Одна справа, коли бюджет має значний номінальний обсяг, але

переважно формується за рахунок трансфертів і має обмежений простір для самостійного маневру. Інша – коли громада володіє меншою, але більш керованою дохідною базою, здатною забезпечити виконання власних повноважень і створити хоча б мінімальний інвестиційний ресурс. Саме на цьому наголошують А. Є. Буряченко та І. О. Філімошкіна, підкреслюючи, що навіть формальне збалансування доходів і видатків ще не означає реальної фінансової незалежності місцевого самоврядування, якщо у структурі ресурсів домінують не власні джерела, а зовнішні надходження [17].

У структурному сенсі ресурсна база громади включає, по-перше, доходи – власні, закріплені, трансферти, грантові й інші надходження; по-друге, видатки та їхню внутрішню конфігурацію; по-третє, активи – комунальне майно, земельні ресурси, інфраструктуру, об’єкти, здатні приносити дохід або зменшувати витрати; по-четверте, зобов’язання – кредиторську заборгованість, бюджетні й позабюджетні обтяження, борги комунального сектору та ризики, які можуть трансформуватися в майбутні бюджетні втрати. Усе це має аналізуватися як цілісна система, оскільки саме в її внутрішніх пропорціях приховані головні джерела стійкості або нестійкості громади.

Найпомітнішим компонентом ресурсної бази залишаються доходи місцевого бюджету. Водночас ключове значення має не лише їх абсолютний розмір, а внутрішня будова дохідної моделі. Дослідження О. А. Шуст та співавторів показує, що у 2023 р. до загального фонду місцевих бюджетів України надійшло 441,9 млрд грн, із яких 289,4 млрд грн, або 65,5 %, становив податок на доходи фізичних осіб; 55,8 млрд грн, або 12,6 %, – єдиний податок; 34,5 млрд грн, або 7,8 %, – плата за землю; 22,4 млрд грн, або 5,1 %, – акцизний податок; 14,5 млрд грн, або 3,3 %, – податок на прибуток підприємств приватного сектору; 9,1 млрд грн, або 2,1 %, – податок на нерухоме майно [155]. Уже сама ця структура свідчить про дуже високу концентрацію місцевих доходів навколо одного джерела – ПДФО. Для громади це означає, що її бюджетна стійкість значною мірою залежить від локального ринку праці, динаміки зайнятості, розміщення бюджетних установ і підприємств (див. рис. 2.3).

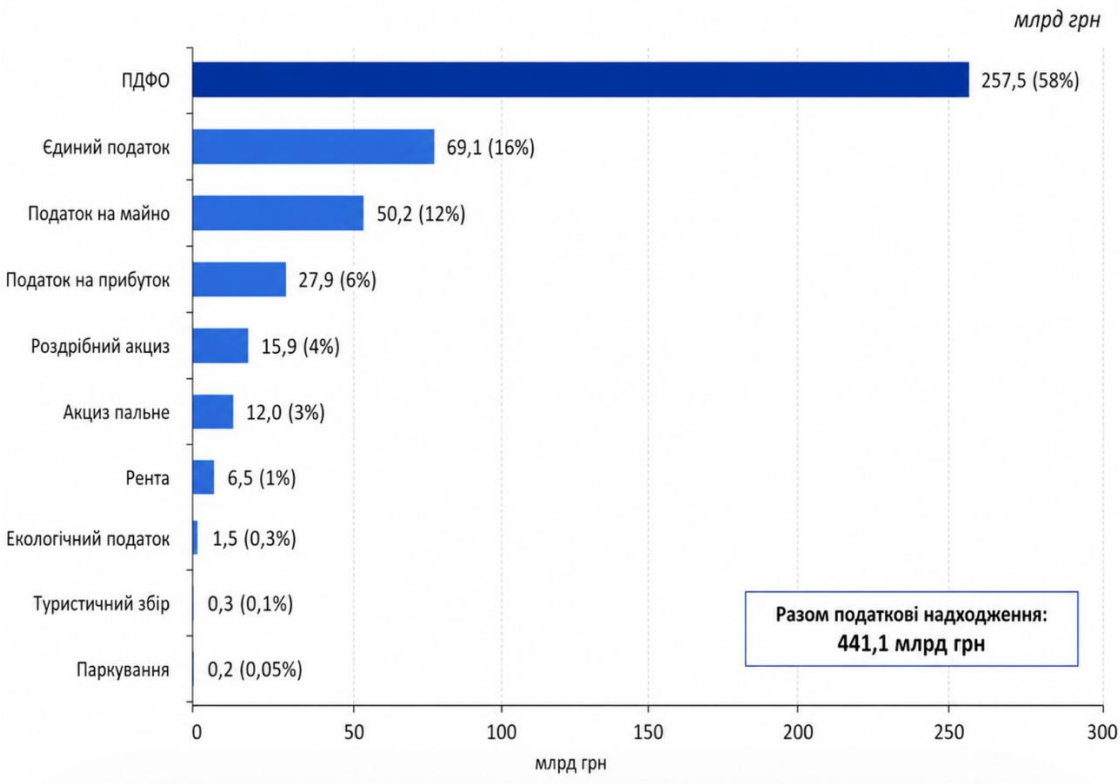

Рис. 2.3. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України у 2024 р.

Джерело: розроблено автором за даними [88]

Така дохідна модель має суперечливий характер. З одного боку, саме ПДФО в останні роки дав змогу багатьом громадам витримати шок воєнного часу й зберегти базову платоспроможність. З іншого боку, надмірна залежність від нього робить громади уразливими до коливань, пов’язаних із міграцією населення, переміщенням підприємств, скороченням зайнятості або зміною правил зарахування цього податку. Отже, фінансова спроможність багатьох громад залишається недостатньо диверсифікованою.

Ще однією важливою характеристикою ресурсної бази є співвідношення між власними доходами і трансфертною складовою. У працях про місцеві фінанси в Україні неодноразово підкреслюється, що домінування міжбюджетних трансфертів у структурі доходів послаблює фіскальні зусилля місцевого самоврядування, обмежує мотивацію до розвитку власної податкової бази й знижує реальну автономію бюджетної політики [98; 172].

А. Вдовичен та співавтори прямо зазначають, що якщо трансферти з

державного бюджету становлять домінуючу частку місцевих доходів, то поступово зменшується стимул до нарощування власних доходів, тоді як розширення фіскального потенціалу місцевих податків позитивно впливає на соціально-економічний розвиток територій та якість публічних благ і послуг [172]. Це дозволяє побачити в структурі доходів не лише фінансову, а й інституційну проблему: трансфертна залежність деформує внутрішню логіку відповідальності громади.

У цьому контексті доцільно згадати й висновки UN-Habitat, де підкреслено, що достатність власних доходів є ключем не тільки до кращого надання місцевих послуг, а й до посилення горизонтальної підзвітності місцевої влади перед жителями. Саме власні доходи, на відміну від трансфертів, створюють прямий зв’язок між рішеннями місцевої влади, якістю управління та ставленням громади до того, як витрачаються кошти [213]. Для українських громад це означає, що ресурсна база повинна оцінюватися не лише через показник загального обсягу доходів, а й через ступінь їхнього зв’язку з локальною економікою, майном і локальною відповідальністю.

Звідси випливає важливий висновок: для зміцнення ресурсної бази громади необхідно не просто збільшувати обсяг надходжень, а працювати над тими сегментами дохідної системи, які піддаються локальному адмініструванню або співадмініструванню. Саме тому така значна увага в сучасних дослідженнях приділяється місцевим податкам і зборам, насамперед майновому оподаткуванню. А. Вдовичен та співавтори наголошують, що одним із пріоритетів зміцнення фінансової спроможності громад є вдосконалення системи місцевих податків і зборів, зокрема шляхом переходу до використання оціночної вартості нерухомості як податкової бази, розширення повноважень місцевого самоврядування у сфері адміністрування майнового податку та запровадження спільної моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з податковими органами [220]. У запропонованій ними моделі місцева влада виконує функції фронт-офісу – облік об’єктів, комунікація з платниками, уточнення даних, тоді як податкова служба

відповідає за нарахування, моніторинг і аналіз [172]. Такий підхід є особливо цінним, оскільки показує конкретний управлінський механізм зміцнення дохідної бази громади.

Схожі висновки містяться й у науковій праці М. Пасічного та співавторів, де підкреслюється, що Україна має недостатній рівень податкової автономії порівняно з низкою держав ЄС, а тому посилення фіскальної ролі місцевих податків і зборів, розширення спроможності місцевої влади до їх адміністрування та поглиблення цифровізації у сфері податкового управління є критично важливими для зростання фіскальної спроможності місцевого рівня [203]. Автори також акцентують, що залучення місцевих органів влади до адміністрування майнового податку підвищує мотивацію до акумулювання доходів і посилює підзвітність перед жителями. Порівняння України з країнами Європейського Союзу за співвідношенням регулярних податків на нерухомість до ВВП додатково підтверджує, що майнове оподаткування залишається одним із недостатньо реалізованих резервів зміцнення власної дохідної бази територіальних громад (див. рис. 2.4).

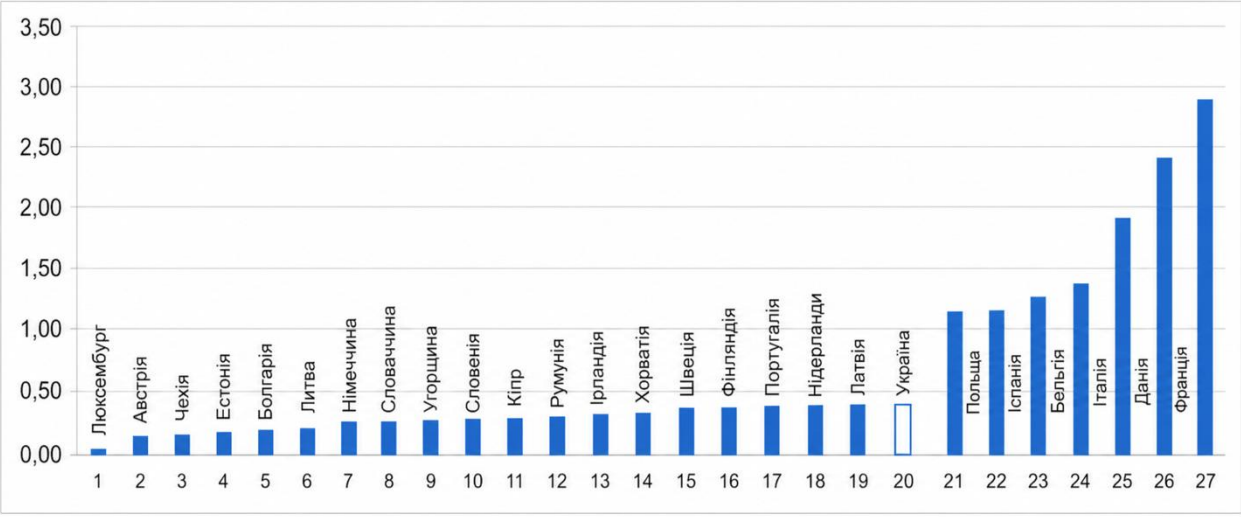

Рис. 2.4. Співвідношення регулярних податків на нерухомість до ВВП у країнах – членах ЄС та в Україні у період 2011–2024 рр., %

Джерело: власні розрахунки на основі даних Міжнародного валютного фонду, 2025; Європейської Комісії, 2025; Міністерства фінансів України, 2025; Державної служби статистики України, 2025.

Для нашого дисертаційного аналізу це важливо не лише у фіскальному, а й в організаційно-процедурному вимірі, оскільки ефективність такого податку залежить від якості обліку об’єктів нерухомості, актуальності інформаційних баз, взаємодії органів місцевого самоврядування з податковими органами та здатності громади адмініструвати локальні джерела доходів.

Важливим напрямом зміцнення ресурсної бази є цифровізація. Досвід країн ЄС, який аналізують М. Пасічний та співавтори, показує, що цифрові рішення у сфері майнового оподаткування дали змогу поліпшити ідентифікацію активів, реєстрацію об’єктів, розрахунок податкових зобов’язань, а також суттєво збільшити надходження до муніципальних бюджетів [203]. Для української громади це має особливе значення, оскільки локальні втрати доходів часто пов’язані не з відсутністю об’єктів оподаткування, а з неповнотою інформації, запізненням її оновлення або розривом між різними базами даних.

Однак ресурсна база громади складається не тільки з доходів. Не менш важливим є видатковий вимір. Для публічно-управлінського аналізу важливо бачити не просто загальний обсяг видатків, а їхню внутрішню структуру: яка частина є жорстко фіксованою, яка – гнучкою, яка працює на утримання системи, а яка – на її розвиток. Саме співвідношення між поточними і капітальними видатками значною мірою показує, чи має громада ресурс для майбутнього, чи весь її фінансовий потенціал поглинається підтриманням наявної мережі установ, інфраструктури та соціальних зобов’язань. О. А. Шуст та співавтори показують, що навіть у період війни громади зберігали можливість фінансувати першочергові потреби саме за рахунок зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів [155]. Проте це не знімає питання про якість видаткової структури: зростання доходів саме по собі не означає зростання інвестиційного потенціалу, якщо основний обсяг ресурсу поглинається терміновими потребами або жорсткими поточними витратами.

У цьому контексті особливої уваги заслуговує питання активів громади. Комунальне майно, земля, інфраструктурні об’єкти, частки в підприємствах – усе це може або бути джерелом постійних витрат і тягарем для бюджету, або, за належного управління, працювати як ресурс доходу, економії чи інвестиційної привабливості. І. Грищенко та співавтори, говорячи про латентний потенціал громади, фактично вказують на те, що значна частина її реальної спроможності може бути прихована саме у недовикористаних або слабко інтегрованих ресурсах території [165]. Це означає, що ресурсна база громади не обмежується касовими надходженнями поточного року: вона включає і все те, що громада здатна перевести з пасивного в активно використовуване.

Саме тому якість управління активами слід розглядати як складову фінансової спроможності. Громада, яка володіє суттєвим майновим комплексом, але не має актуального обліку, не оцінює ефективність використання майна, не пов’язує майнову політику з бюджетними цілями і не бачить майно як частину фінансової стратегії, фактично працює з урізаною ресурсною базою. Навпаки, громада, яка системно управляє активами, отримує додатковий простір для фінансового маневру, економії поточних витрат і формування інвестиційних можливостей.

Ще менш видимим, але не менш важливим елементом ресурсної бази є зобов’язання громади. Йдеться не лише про формальну кредиторську заборгованість чи боргові інструменти, а й про умовні зобов’язання, приховані ризики комунальних підприємств, енергетичні борги, відкладені витрати на утримання й відновлення інфраструктури. У звичайних умовах частина таких зобов’язань може залишатися малопомітною, але в кризові періоди саме вони стають потужними факторами дестабілізації бюджету. Отже, фінансова спроможність громади залежить не лише від того, скільки вона має ресурсів, а й від того, наскільки вчасно вона бачить свої обтяження і здатна включати їх у бюджетне планування, резервування, контроль і корекцію фінансової політики.

Воєнні трансформації різко посилили значення цього аспекту. Війна вплинула на ресурсну базу громади не рівномірно, а асиметрично, створивши нові типи структурних дисбалансів. Для прифронтових і деокупованих громад ключовими чинниками стали руйнування економічної бази, втрата інфраструктури, скорочення підприємницької активності, вимушена міграція населення, зростання витрат на першочергову підтримку життєзабезпечення та відновлення базових мереж. О. А. Шуст та співавтори прямо підкреслюють, що російська агресія завдала суттєвих втрат соціальній інфраструктурі й промисловому потенціалу, змусила значну частину населення стати внутрішньо переміщеними особами або мігрувати за кордон, а відновлення пошкоджених і зруйнованих об’єктів може тривати роками через дефіцит фінансових і матеріальних ресурсів та брак кваліфікованої робочої сили [155]. Це означає, що для таких громад ресурсна база звужується не лише по лінії доходів, а й по лінії активів, людського капіталу та витрат на майбутнє відновлення.

Для тилових громад структура дисбалансів інша. Тут часто спостерігається не стільки руйнування дохідної бази, скільки різке зростання навантаження на послуги, соціальну інфраструктуру, житлово-комунальне господарство, освіту, медицину та підтримку ВПО. Тобто формально доходи громади можуть навіть зростати, однак це не обов’язково означає зміцнення її фінансової спроможності, якщо видаткова частина зростає ще швидше. Крім того, війна в окремих випадках створила і нові можливості: релокація бізнесу, поява нових платників, зміна економічного профілю території. Саме тому воєнний вплив на ресурсну базу не можна трактувати як однозначно негативний; він вимагає диференційованого аналізу типів громад і типів ресурсних змін (див. табл. 2.3). У цьому контексті дуже показовим є висновок О. А. Шуст та співавтори про поляризацію громад за рівнями фінансової спроможності у 2021–2023 рр. Автори встановили, що частка громад високого рівня зросла на 13,5 %, критичного – на 36,8 %, тоді як частки оптимального, задовільного і низького рівнів зменшилися [155].

Таблиця 2.3

Воєнні трансформації організаційно-процедурного забезпечення та ресурсної бази фінансової спроможності територіальних громад

Вимір	**Прояв трансформації**	**Управлінський наслідок**
Організаційний	перевантаження апарату, втрата частини кадрів, нові координаційні функції	зростає ціна помилки та потреба у стандартах взаємодії
Процедурний	часті корекції бюджету, нові джерела допомоги, пришвидшені рішення	посилюється потреба в гнучкому, але контрольованому циклі
Дохідний	релокація бізнесу, міграція населення, зміни ПДФО та місцевих платежів	зростає невизначеність прогнозування та ризик концентрації доходів
Видатковий	збільшення потреб у підтримці ВПО, безпеці, відновленні	скорочується простір для розвитку, зростає жорсткість видатків
Активи і зобов’язання	руйнування інфраструктури, нові витрати на відновлення	посилюється довгостроковий тиск на бюджетну стійкість

Джерело: розроблено автором

Для нашого аналізу це означає, що війна не просто послабила ресурсну базу громад, а різко підсилила різницю між ними. Частина громад змогла адаптуватися, мобілізувати доходи й утримати ресурсну стійкість, тоді як інша частина зіштовхнулася з критичним звуженням фінансових можливостей. Отже, дисбаланси ресурсної бази мають не лише фіскальний, а й просторовий, інституційний та управлінський характер.

Додатково важливо враховувати, що під час війни змінилася не лише величина ресурсів, а й джерела їх формування. Для багатьох громад зросло значення грантів, благодійних внесків, міжнародної допомоги, ресурсів відновлення, цільових програм підтримки. Такі надходження можуть суттєво підсилити місцевий ресурс, але одночасно підвищують вимоги до організаційної спроможності громади: необхідності координувати різні джерела фінансування, вести окремий облік, проходити аудити, дотримуватися вимог донорів, забезпечувати прозорість і відсутність дублювання витрат. Отже, сама наявність зовнішньої підтримки не гарантує посилення фінансової спроможності, якщо громада не може інституційно інтегрувати її у власну бюджетну й управлінську систему.

Таким чином, ресурсна база фінансової спроможності громади повинна аналізуватися як складна система, у якій доходи, видатки, активи й зобов'язання перебувають у постійній взаємодії. Стійкість громади формується не тоді, коли вона має великий номінальний бюджет, а тоді, коли її дохідна база достатньо диверсифікована, видаткова структура не є повністю жорсткою, активи працюють як ресурс, а зобов'язання контролюються й не руйнують майбутні бюджетні періоди. Саме тут і проявляється публічно-управлінський зміст фінансової спроможності: вона залежить не тільки від ресурсів як таких, а й від здатності громади бачити їх у взаємозв'язку, своєчасно діагностувати дисбаланси і вибудовувати політику, спрямовану не лише на підтримання поточної стабільності, а й на довгострокову відновлюваність і розвиток.

Отже, фінансова спроможність громади формується не як механічна сума доходів і видатків, а як результат взаємодії організаційних рішень, процедурної дисципліни і якості ресурсної моделі. Саме тому питання доходів, видатків, активів і зобов'язань не можна розглядати ізольовано від інституційної організації та бюджетного циклу. У реальному публічному управлінні вони становлять єдину систему, від цілісності якої залежить, чи буде громада здатна утримувати стійкість у кризі, забезпечувати належний рівень послуг і створювати підґрунтя для подальшого розвитку. Виявлені у підрозділі організаційні, процедурні та ресурсні обмеження створюють підґрунтя для подальшого аналізу проблем, суперечностей керованості та зовнішніх викликів фінансової спроможності територіальних громад.

2.3 Проблеми, суперечності керованості та зовнішні виклики фінансової спроможності територіальних громад

У сучасних умовах фінансова спроможність територіальних громад уже не може розглядатися як суто фіскальна або бухгалтерська категорія. Її зміст значно ширший, оскільки йдеться не просто про співвідношення доходів і

видатків місцевого бюджету, а про здатність громади як публічно-управлінської системи забезпечувати сталість бюджетного процесу, підтримувати належну якість публічних послуг, акумулювати та розподіляти ресурси відповідно до локальних пріоритетів розвитку, адаптуватися до зовнішніх шоків і водночас зберігати підзвітність, прозорість та інституційну цілісність. Саме тому у фокусі цього підрозділу перебуває не просто «фінансовий стан» громад, а керованість їхньої фінансової спроможності, тобто здатність публічної влади на місцевому рівні в межах багаторівневого врядування узгоджувати повноваження, ресурси, відповідальність, процедури, дані та інструменти управлінської корекції.

Після реалізації децентралізаційної реформи територіальні громади отримали значно ширший простір для виконання власних і делегованих повноважень, а також нові джерела доходів і прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Однак розширення повноважень саме по собі не усунуло структурних нерівностей, які визначають реальну спроможність громади діяти як автономний суб’єкт розвитку. Навпаки, в сучасній Україні дедалі чіткіше виявляється суперечність між формально посиленим статусом громади і фактично нерівномірною ресурсною, кадровою, організаційною та аналітичною базою різних територій. У мирний період такі відмінності вже створювали неоднакові стартові умови для виконання повноважень. У період повномасштабної війни вони набули значно гострішого характеру, оскільки наявні дисбаланси поєдналися з руйнуванням інфраструктури, міграційними процесами, релокацією бізнесу, змінами в моделі бюджетних надходжень і деформацією видаткових пріоритетів.

Саме в такому контексті слід аналізувати сучасні проблеми керованості фінансової спроможності територіальних громад. Їх неможливо звести до одного пояснення чи одного набору причин. Йдеться про цілу сукупність взаємопов’язаних дисфункцій, які охоплюють структурні дисбаланси дохідної бази, залежність від міжбюджетних трансфертів, асиметрію повноважень і ресурсів, слабкість середньострокового планування, фрагментарність

програмно-цільового підходу, недостатність резервування, кадрові дефіцити, слабкість інформаційно-аналітичного забезпечення, обмежену прозорість окремих етапів бюджетного циклу, а також вплив зовнішніх шоків, які змінюють саму логіку місцевого фінансового управління. Відповідно, метою цього підрозділу є не просто перелік окремих проблем, а виявлення системи суперечностей, що знижують здатність територіальної громади утримувати фінансову стійкість як керований результат публічного управління.

Базовою проблемою керованості фінансової спроможності територіальних громад є структурна нерівномірність їхньої ресурсної бази в поєднанні з розширенням відповідальності за надання публічних послуг і забезпечення локального розвитку. У системі багаторівневого врядування саме на громаду дедалі частіше покладається роль операційного центру вирішення соціальних, інфраструктурних, економічних і частково безпекових завдань. Проте реальна здатність різних громад виконувати однакові за законом повноваження є далеко не однаковою. Вона залежить від податкового потенціалу території, структури місцевої економіки, демографічної бази, рівня урбанізації, просторового положення, ступеня інфраструктурної забезпеченості, кадрових можливостей і навіть від історично сформованих моделей господарської активності.

У цьому аспекті фінансова спроможність громад є похідною не лише від якості бюджетного менеджменту, а й від територіальної конфігурації ресурсів. Це означає, що одна й та сама законодавча модель децентралізації продукує різні результати в різних громадах. Там, де є стійка база зайнятості, концентруються підприємства, функціонує ринок нерухомості, наявні транспортні переваги та вищий людський капітал, місцеві бюджети мають більші можливості формувати власні надходження. Натомість у громадах зі слабкою економічною базою, депопуляцією, нижчою підприємницькою активністю та обмеженим інвестиційним потенціалом спроможність до самофінансування значно нижча. Отже, структурні дисбаланси є не випадковими, а системно вбудованими у саму архітектуру місцевих фінансів [95].

Особливо важливим у цьому контексті є питання міжбюджетних трансфертів. У системі багаторівневого врядування трансферти виконують дві суперечливі функції. З одного боку, вони є інструментом солідарності, що компенсує територіальні асиметрії податкової спроможності, дозволяє підтримувати мінімальні стандарти надання публічних послуг та стримує надмірне поглиблення просторової нерівності. З іншого боку, тривала і висока залежність від трансфертів може звужувати горизонт бюджетного планування, послаблювати стимули до нарощення власної дохідної бази та перетворювати місцеве фінансове управління на реактивну адаптацію до зовнішніх рішень. У цьому випадку проблема полягає не в самих трансфертах, а в тому, що трансфертна архітектура може формувати інерцію залежності, за якої громада навчається виживати в межах зовнішньо визначених параметрів, але не отримує належних стимулів до зміцнення власної податкової та управлінської спроможності [203].

Динаміка трансфертів місцевим бюджетам у 2021–2024 рр. підтверджує, що міжбюджетна підтримка залишається важливим елементом фінансового забезпечення громад, однак її роль є неоднаковою для різних типів бюджетів. Особливо показовим є те, що трансферти виконують не лише компенсаторну функцію, а й відображають рівень залежності місцевого рівня від рішень державної бюджетної політики, що безпосередньо впливає на простір самостійного управлінського маневру органів місцевого самоврядування (див. рис. 2.5).

Ці дані засвідчують нерівномірність трансфертного забезпечення різних типів місцевих бюджетів. Найбільші обсяги трансфертів спрямовувалися до бюджетів міст, де у 2024 р. їхній обсяг перевищив показники попередніх років, тоді як для обласних бюджетів після різкого скорочення у 2022 р. не відбулося повернення до рівня 2021 р. У бюджетах селищ і сіл трансферти залишалися нижчими за абсолютними обсягами, проте їх значення для підтримання базових послуг і бюджетної рівноваги є суттєвим. Це підтверджує, що трансфертна підтримка водночас виконує функцію бюджетного вирівнювання і зберігає залежність частини громад від зовнішньо визначених фінансових параметрів.

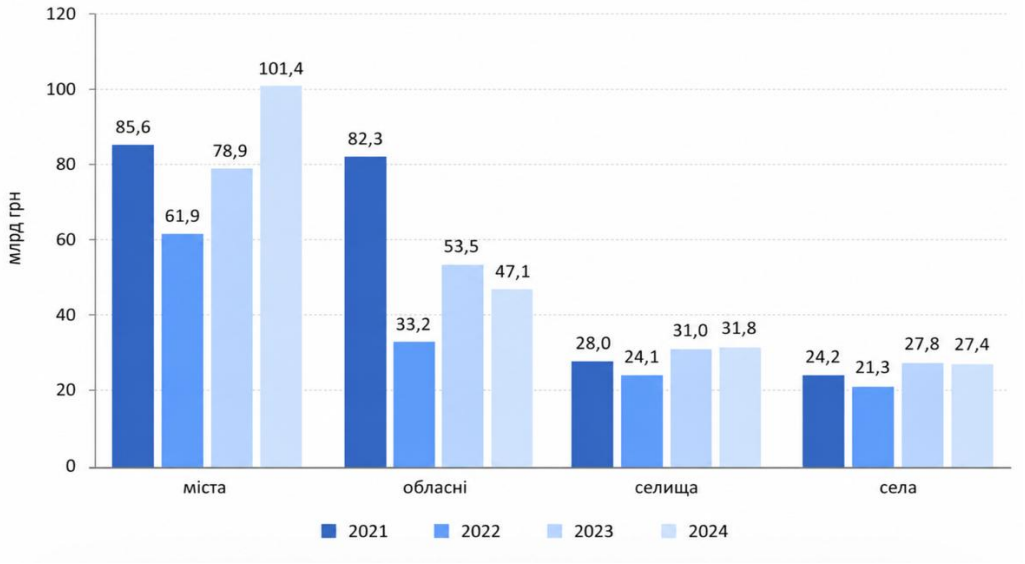

Рис. 2.5. Обсяги трансфертів місцевим бюджетам України за типами бюджетів у 2021–2024 рр., млрд грн

Джерело: розроблено автором за даними [88]

Українська практика останніх років показує, що після старту фіскальної децентралізації дійсно відбулося помітне зміцнення дохідної бази громад, однак це зміцнення мало нерівномірний характер. Зокрема, у дослідженні М. Рабінович та співавторів наголошується, що реформа у цій сфері посилила здатність громад протистояти шокам, але водночас призвела до високої залежності місцевих бюджетів від ПДФО, а отже – до нової форми вразливості, пов’язаної з міграцією населення, релокацією бізнесу і просторовою нерівномірністю економічної активності [206]. Це дуже важливий висновок, адже він показує, що розширення ресурсного доступу може водночас породжувати нову концентрацію ризиків. Іншими словами, децентралізація не автоматично усуває структурні дисбаланси, а іноді лише змінює їхню форму.

Залежність від ПДФО є одним із найбільш показових прикладів такого дисбалансу. Саме цей податок став основою власної дохідної бази багатьох громад, проте його фіскальна роль виявилася тісно прив’язаною до місця реєстрації роботодавця, локальної структури зайнятості, присутності великих платників і міграційних зрушень. В умовах мирного часу така залежність уже

створювала диспропорції між громадами-реципієнтами робочої сили та громадами, з яких населення виїжджало на роботу. В умовах війни ця вразливість ще більше загострилася. Релокація підприємств, внутрішнє переміщення населення, тимчасове закриття виробництв, зміна географії зайнятості й нерівномірність «військового ПДФО» продемонстрували, наскільки чутливою є місцева фінансова система до моделі зарахування цього податку [148]. Саме тому дискусії щодо перерозподілу ПДФО за місцем проживання працівника або за місцем реєстрації роботодавця слід розглядати не як суто технічне питання податкового адміністрування, а як питання глибшої структурної рівноваги у системі багаторівневого врядування.

Іншим виявом структурного дисбалансу є неоднакова податкоспроможність громад. Вона зумовлюється не лише обсягом місцевого виробництва чи доходів населення, а й характером землекористування, структурою нерухомості, рівнем ділової активності, наявністю бюджетоутворюючих підприємств і спроможністю адмініструвати місцеві податки та збори. У сучасних дослідженнях неодноразово підкреслюється, що місцеві податки і збори є базовим джерелом фінансової автономії органів місцевого самоврядування, а посилення фіскальної значущості податку на майно розглядається як один із перспективних напрямів зміцнення фінансової спроможності громад [95]. Разом із тим навіть за формально однакових правил оподаткування реальний ефект від місцевих податків в різних громадах істотно відрізняється, оскільки локальна економічна база є нерівномірною. Це означає, що сама податкова автономія не є гарантією рівної спроможності, якщо територіально диференційованим залишається об’єкт оподаткування.

У системі багаторівневого врядування важливим джерелом дисбалансу виступає також розрив між масштабом делегованих функцій і реальними можливостями їх ресурсного забезпечення. Формально громади мають однакову інституційну рамку, проте в реальності малі, сільські або периферійні громади часто несуть порівнянну функціональну відповідальність у значно вужчому ресурсному полі. У звіті KSE Institute

звертається увага на те, що після завершення основного етапу децентралізаційної реформи всі територіальні громади в Україні отримали однаковий набір прав незалежно від розміру та типу, а специфічні механізми окремої підтримки малих громад на рівні базового статусу не були системно інституціоналізовані [174]. Формально така уніфікація є проявом рівності місцевого самоврядування, але фактично вона означає, що громади з істотно відмінним фінансовим, кадровим та інфраструктурним потенціалом змушені діяти в межах майже однакової моделі відповідальності. У результаті юридична симетрія поєднується з фінансовою асиметрією, а це знижує керованість фінансової спроможності на місцевому рівні.

Ще одним суттєвим структурним викликом є залежність фінансової стійкості громади від її чисельності, демографічного складу та соціального капіталу. Дослідження бюджетної стійкості українських громад у період повномасштабної війни дало підстави встановити, що вищий рівень такої стійкості пов’язаний із більшою чисельністю населення, меншим рівнем воєнного впливу та розвиненішими практиками горизонтальної співпраці між громадами [206]. Це означає, що фінансова спроможність визначається не тільки обсягом доходів, а й демографічною і соціальною структурою громади. Там, де населення чисельніше і де сильнішими є горизонтальні зв’язки, громада має більше шансів швидше адаптуватися до шоку, зберігати дохідну базу і підтримувати керованість бюджету. У цьому аспекті особливого значення набувають міграційні процеси, оскільки вони одночасно впливають на ПДФО, попит на послуги, навантаження на соціальну інфраструктуру і потенціал локальної економіки.

Регіональний вимір зазначених дисбалансів особливо виразно проявляється у зміні власних доходів місцевих бюджетів з урахуванням інфляції. Такий підхід дозволяє оцінити не номінальне збільшення бюджетних показників, а реальну зміну фінансової основи громад у порівнянні з довоєнним періодом (рис. 2.6).

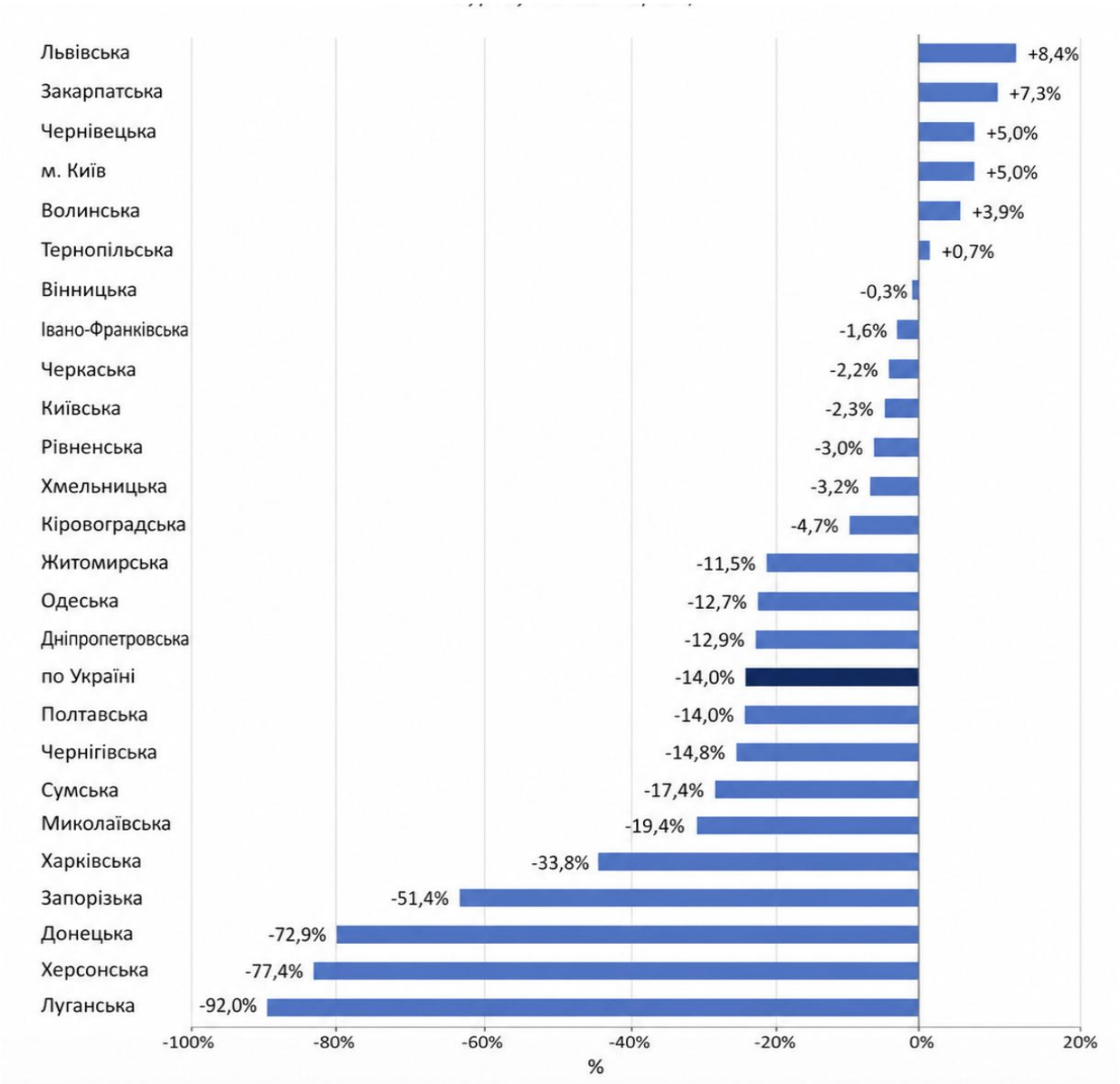

Рис. 2.6. Приріст власних доходів місцевих бюджетів у 2024 р. порівняно з 2021 р. з урахуванням інфляції, %

Джерело: розроблено автором за даними порталу «Децентралізація» [81]

Структурні дисбаланси фінансової спроможності територіальних громад проявляються в залежності від трансфертів, концентрації дохідної бази навколо ПДФО, неоднаковій податкоспроможності територій, нерівності між громадами за чисельністю населення, ресурсною базою та організаційним потенціалом, а також у чутливості місцевих фінансів до міграційних і просторових зрушень. Усі ці явища мають не просто фінансовий, а публічно-управлінський характер, оскільки саме через них формується різна здатність

громад реалізовувати однакові повноваження, підтримувати сталість бюджетного циклу й перетворювати локальні ресурси на довгостроковий розвиток.

Наведені дані засвідчують значну територіальну асиметрію зміни власних доходів місцевих бюджетів. Позитивну динаміку демонструють лише окремі регіони, тоді як для значної частини областей характерне реальне зменшення дохідної бази. Найглибше просідання спостерігається у громадах регіонів, які найбільше зазнали воєнного впливу, що підтверджує залежність фінансової спроможності не лише від внутрішньої організації бюджетного процесу, а й від просторових, безпекових, демографічних та економічних умов. Отже, проблема керованості фінансової спроможності має не тільки фіскальний, а й територіально-управлінський характер.

Однак навіть там, де громада має відносно стабільну дохідну базу або отримує достатню зовнішню підтримку, це саме по собі ще не гарантує високої керованості її фінансової спроможності. Значна частина проблем виникає не лише через обмежені ресурси, а через інституційні та процедурні вади бюджетного управління. Саме вони часто визначають, чому наявні ресурси використовуються не як інструмент стратегічного розвитку, а як засіб постійного реактивного балансування поточних проблем.

Першою з таких вад є слабкий зв’язок між стратегічним, середньостроковим і поточним бюджетним плануванням. У системі місцевого самоврядування бюджети формуються щороку, тоді як стратегії розвитку, місцеві програми, відбудовні плани та інші документи мають довший горизонт. Формально наявність таких документів повинна посилювати керованість фінансової спроможності, оскільки дозволяє узгоджувати видатки з довгостроковими пріоритетами. Проте на практиці часто спостерігається протилежна ситуація: стратегічні документи існують окремо від бюджету, а бюджет – окремо від стратегії. У результаті навіть добре сформульовані цілі розвитку не перетворюються на належно профінансовані бюджетні рішення, а сам бюджет втрачає функцію інструмента стратегічної реалізації політики [190; 174].

OECD прямо звертає увагу на те, що в Україні до війни вже існувала проблема множинності планових документів, яка створювала ризик накладання стратегій і планів, дублювання зусиль та фрагментарного використання ресурсів [190]. У звіті наголошено на доцільності національного planning law, який би спростив і прояснив вимоги до планових документів на всіх рівнях, забезпечив чіткіший зв'язок між стратегічним і фінансовим плануванням та знизив навантаження на обмежені людські й фінансові ресурси громад. Це підтверджує, що проблема має не локальний, а системний характер: громади нерідко функціонують у складному полі вимог до планування, але без достатньо чіткої архітектури інтеграції цих документів у бюджетний процес.

З цією проблемою тісно пов'язана фрагментарність програмно-цільового підходу. У класичній логіці публічного управління програмно-цільовий метод повинен забезпечувати зв'язок між метою, завданнями, ресурсами, показниками результативності та оцінкою ефективності. Проте в реальній практиці він нерідко зводиться до формального супроводу бюджетних рішень, не стаючи повноцінним механізмом стратегічної координації. У таких умовах програмна рамка використовується як адміністративна оболонка для розподілу коштів, а не як засіб управління пріоритетами та результатами. Це особливо помітно у кризові періоди, коли фінансові рішення дедалі частіше ухвалюються в ситуативному режимі, а короткострокові виклики витісняють логіку послідовної політики.

Інституційна слабкість бюджетного процесу в Україні посилюється також фрагментованістю механізмів фінансування регіонального та місцевого розвитку. OECD зазначає, що ще до війни велика кількість субвенцій, грантів та інших програмних інструментів фінансування, розосереджених між різними органами влади, створювала значні координаційні труднощі, збільшувала адміністративні витрати на управління коштами і стримувала ефективність використання ресурсів [190]. У такій ситуації громади змушені орієнтуватися у складному полі різних правил, критеріїв відбору, вимог

співфінансування та різноспрямованих процедур. Це підвищує залежність результату не лише від потреби громади чи якості проєкту, а від її здатності адміністративно проходити розгалужену процедуру доступу до ресурсів. Як наслідок, сильніші громади отримують додаткову перевагу, а слабші – ще більше відстають.

Не менш важливою процедурною вадою є обмежена системність резервування та управління фінансовими ризиками. Сучасні кризи – економічні, безпекові, демографічні, інфраструктурні – вимагають від місцевих бюджетів не лише здатності реагувати на вже наявні проблеми, а й механізмів anticipatory governance, тобто попереднього виявлення загроз, резервування ресурсів та підготовки сценаріїв дій. Проте в багатьох громадах ризик-менеджмент досі не є інституційно вбудованим у бюджетний процес. Г. В. Східницька, Т. О. Шматковська та Р. П. Хірівський підкреслюють, що одними з основних проблем фінансової стійкості громад в умовах децентралізації та воєнного стану є нестабільність джерел доходів, залежність від державної підтримки та недостатньо розвинуті механізми управління ризиками [144]. Автори обґрунтовують доцільність моделі фінансового управління, яка передбачає стратегічне планування, регулярний моніторинг грошових потоків, створення резервних фондів для непередбачених витрат, оперативний перерозподіл коштів і використання автоматизованих інструментів обліку та звітності. Усе це вказує на те, що резервування і антикризове управління досі не стали стабільним елементом місцевого бюджетного менеджменту.

У дисертації С. І. Онищука запропоновано тривекторний моніторинг загроз фінансовому потенціалу територіальних громад, який охоплює дохідну і видаткову частини бюджету, а також соціально-економічне середовище, а також антикризову стратегію управління фінансовими ризиками, що включає диверсифікацію джерел доходів, створення спеціалізованих резервних фондів і використання хмарного середовища для зберігання фінансової інформації [89]. Сам факт такої пропозиції є показовим: він свідчить, що в існуючій

системі місцевого фінансового управління бракує інтегрованого підходу до виявлення і попередження ризиків. Інакше кажучи, у багатьох громадах ризики досі переважно фіксуються постфактум, уже після того, як вони встигли деформувати бюджетну рівновагу.

Суттєвим джерелом втрати керованості є також неясність і перетин повноважень між рівнями влади. У звіті KSE Institute підкреслюється, що, попри принцип розподілу повноважень, в Україні зберігається багато дублювань між різними рівнями місцевої та державної влади, особливо в частині делегованих функцій, що веде до конфліктів, зниження якості послуг і неефективного використання бюджетних коштів [174]. OECD у свою чергу наголошує, що в окремих сферах, зокрема у транспортній і дорожній, нечіткість розподілу функцій у законодавстві послаблює підзвітність і ускладнює координацію між рівнями влади [190]. Якщо громада не має достатньо чіткого розуміння меж власної відповідальності або діє в полі перетину компетенцій, це прямо впливає і на бюджетну ефективність: частина коштів витрачається на дублювання, частина – на покриття зон невизначеності, а частина рішень відкладається через інституційну неузгодженість.

Крім того, воєнний стан посилив тенденцію до переходу від процедурно врівноваженого бюджету до короткострокового управління у режимі виживання. Звіт KSE Institute показує, що під час дії воєнного стану змінюється сама логіка виконання бюджету: пріоритет отримують безпекові та захищені видатки, а частина капітальних, розвиткових та інвестиційних рішень відсувається [174]. Така зміна є логічною реакцією на кризу, проте її тривале закріплення несе ризик того, що бюджет втрачає стратегічну функцію і перетворюється на механізм поточного утримання системи. У цьому сенсі адміністративно-ситуативний режим ухвалення рішень бюджетного управління може бути виправданим короткостроково, але небезпечним як тривала норма.

Отже, інституційні та процедурні вади бюджетного управління

проявляються у слабкому зв’язку між стратегіями і бюджетами, фрагментарності програмно-цільового підходу, розпорошеності інструментів фінансування, недостатній системності резервування та ризик-менеджменту, нечіткості розподілу повноважень і зміщенні бюджетного процесу до реактивного режиму. Усі ці явища не тільки ускладнюють фінансовий менеджмент, а й підривають керованість фінансової спроможності, оскільки громада втрачає здатність послідовно трансформувати ресурси у прогнозований, стійкий і підзвітний розвиток.

У системі публічного управління місцевими фінансами якість керованості значною мірою залежить від того, наскільки влада володіє актуальними даними, наскільки спроможна інтерпретувати їх у процесі ухвалення рішень і наскільки відкрито вона може комунікувати логіку своїх бюджетних дій громаді та іншим стейкхолдерам. Тому проблема інформаційно-аналітичного забезпечення, прозорості й підзвітності є не периферійною, а центральною для розуміння фінансової спроможності територіальних громад.

Місцева фінансова система в сучасних умовах не може ефективно функціонувати без достовірних, територіально деталізованих і вчасно оновлюваних даних про доходи, видатки, активи, демографічну динаміку, попит на послуги, стан інфраструктури та зовнішні фактори ризику. Відсутність таких даних або їхня низька якість призводить до того, що рішення щодо бюджету, соціальної політики, відбудови чи інвестицій ухвалюються в реактивному режимі, на основі фрагментарного бачення ситуації. У такому разі навіть формально збалансований бюджет може бути управлінськи слабким, оскільки не спирається на достатню аналітичну основу.

Саме цю проблему чітко окреслює ОЕСР, наголошуючи на потребі інвестувати у формування, аналіз і поширення територіально дезагрегованих даних, посилювати роль Державної служби статистики України у збиранні та поширенні даних між міністерствами й різними рівнями влади, а також розширювати інформаційні масиви щодо досвіду громадян у сфері отримання

публічних послуг [190]. У звіті також підкреслюється, що обмежена спроможність субнаціонального рівня генерувати територіально диференційовані дані ще до війни була серйозною проблемою, а в період відбудови й реконструкції вона набуває критичного значення, оскільки без якісних даних неможливі ухвалення рішень на основі доказів, підзвітність і прозорість [190]. Це означає, що аналітична спроможність громади є не просто технічною функцією, а інституційною передумовою її фінансової керованості.

У воєнних і повоєнних умовах питання даних набуває ще більшого значення через необхідність відстеження допомоги, відновлювальних проєктів, закупівель, компенсацій, стану пошкоджених об'єктів і потреб населення. ОЕСР прямо вказує, що для зміцнення прозорості та підзвітності уряд має розвивати цифрові платформи, які дають змогу урядовим і неурядовим суб'єктам відстежувати кошти й проєкти, а також забезпечувати громадян якісною інформацією про заплановані бюджетні видатки, публічні закупівлі, виконання бюджету та результати відновлення [190]. Отже, прозорість не обмежується оприлюдненням окремих документів, а потребує створення цифрового середовища, у якому бюджетний процес стає відстежуваним, зрозумілим і доступним для аналізу.

У цьому аспекті показовими є матеріали KSE Institute, де перелічено ключові цифрові інструменти, що вже формують або мають формувати єдиний цифровий контур управління відбудовою та публічними фінансами: реєстр пошкодженого і знищеного майна, геоінформаційна система регіонального розвитку, електронна система у сфері будівництва, застосунок «Дія», система управління проєктами відновлення, Prozorro, Spending.gov.ua, Єдиний державний реєстр та інші рішення [174]. У звіті підкреслюється, що розширене використання таких цифрових рішень сприятиме ухваленню більш обґрунтованих рішень на всіх рівнях, дасть змогу хоча б частково компенсувати обмежену спроможність управляти інвестиційними проєктами та забезпечить вищий рівень цифровізації моніторингу проєктів [174]. Особливо значущою є DREAM як цифрова система отримання інформації в

режимі реального часу про реалізацію проєктів, виявлення вузьких місць і внесення необхідних коригувань. Для цього дослідження це означає, що сучасна фінансова спроможність громади дедалі більше залежить від її здатності працювати в цифровізованому середовищі, де дані стають безпосереднім інструментом управління, а не лише засобом звітування після завершення управлінських дій.

Проте цифрові платформи самі по собі не вирішують усіх проблем. Якщо місцевий рівень не має достатньої спроможності виробляти якісні дані, підтримувати їх актуальність, правильно інтерпретувати показники й інтегрувати інформацію в бюджетний процес, цифровізація може залишатися переважно технічним контуром без достатнього управлінського наповнення. Саме тому Г. В. Східницька, Т. О. Шматковська та Р. П. Хірівський пов’язують зміцнення фінансової стійкості громад не просто з автоматизованими засобами обліку і звітності, а з поєднанням стратегічного планування, регулярного моніторингу грошових потоків, внутрішнього контролю та підвищення фінансової обізнаності [144]. У цій логіці дані мають значення лише тоді, коли вони стають основою для корекції управлінських рішень, а не залишаються технічним масивом, який майже не впливає на реальну бюджетну практику.

Проблема прозорості у сфері місцевих фінансів також тісно пов’язана з питанням підзвітності. Публічно-управлінська логіка вимагає, щоб бюджетне рішення можна було не лише прийняти, а й пояснити, обґрунтувати та поставити у зв’язок із конкретними результатами. Якщо громада не має належних даних або не здатна чітко показати, чому пріоритет був відданий саме таким видаткам, як оцінювалася ефективність чи яким є реальний стан використання коштів, то підзвітність починає формалізуватися. У таких умовах громадськість часто бачить лише суму коштів або окремі рішення ради, але не бачить логіки їх прийняття і механізму оцінки результату.

ОЕСР окремо підкреслює, що механізми підзвітності, засновані на участі громадян, зокрема партисипативне бюджетування, громадський

моніторинг публічних видатків, контроль за якістю надання публічних послуг і діяльність дорадчих громадських рад, можуть ефективно функціонувати лише за умови відкритого доступу громадян до якісної інформації про бюджетні витрати, закупівлі, стан виконання бюджету та результати відновлення [190]. Це принципово важливо для нашої теми, оскільки показує: підзвітність не є похідною лише від юридичного обов'язку звітувати. Вона функціонує лише там, де існує якісне інформаційне середовище, яке дозволяє стейкхолдерам співвідносити бюджетні рішення з публічними цілями й результатами. Отже, дефіцит якісних даних автоматично означає дефіцит реальної підзвітності.

Інформаційно-аналітичний вимір керованості має і внутрішню, і зовнішню складову. Внутрішня пов'язана зі спроможністю органів місцевого самоврядування бачити власний бюджет у динаміці, прогнозувати ризики, аналізувати зміни в доходах і видатках, оцінювати стан активів та ефективність програм. Зовнішня – з їхньою здатністю комунікувати ці дані громаді, державі, донорам, аудиторам, партнерам та іншим акторам. У повоєнний період обидві складові набувають однаково важливого значення: без внутрішньої аналітики громада втрачає керованість, а без зовнішньої відкритості – довіру, легітимність і частину можливостей залучення ресурсів.

Отже, інформаційно-аналітичне забезпечення, прозорість і підзвітність у системі місцевих фінансів треба розглядати як один із ключових блоків проблем керованості фінансової спроможності. Низька якість даних, обмежена аналітична спроможність, слабка інтеграція цифрових інструментів у бюджетний цикл, дефіцит публічної комунікації та формалізація підзвітності знижують здатність громади утримувати фінансову стійкість як керований результат. У цьому сенсі сучасна фінансова спроможність є не лише функцією дохідної бази, а й функцією якості локальної управлінської аналітики.

Фінансова спроможність територіальної громади не існує поза межами організаційної та кадрової дієздатності. Навіть достатня дохідна база, відносно збалансований бюджет або наявність зовнішньої допомоги не гарантують

належної стійкості, якщо громада не має достатнього людського потенціалу, внутрішньої організаційної спроможності та механізмів горизонтальної кооперації. З цієї причини кадрові, організаційні та міжмуніципальні обмеження є не менш важливими чинниками втрати керованості, ніж суто фінансові дисбаланси.

Сучасна громада як суб'єкт публічного управління має виконувати значно ширший набір функцій, ніж просто ведення обліку бюджету. Вона повинна бути здатною до стратегічного планування, фінансового прогнозування, проєктного менеджменту, підготовки інвестиційних ініціатив, участі в конкурентному отриманні коштів, організації закупівель, моніторингу виконання програм, роботи з активами, взаємодії з донорами, міжнародними партнерами, сусідніми громадами та вищими рівнями влади. У такій ситуації кадровий дефіцит автоматично перетворюється на фінансове обмеження, а організаційна слабкість – на втрату стійкості бюджетного процесу.

OECD у своєму дослідженні прямо вказує, що до початку повномасштабної війни багато муніципалітетів, особливо сільських, не мали достатньої кількості працівників і компетенцій для ефективного виконання завдань у сфері бюджетування, стратегічного планування і публічних інвестицій [190]. Це означає, що навіть якщо громада формально мала фінансові інструменти або доступ до програм розвитку, реальна здатність їх використати залишалася обмеженою. В умовах війни і підготовки до масштабної відбудови ця проблема тільки загострюється, оскільки до традиційних функцій додаються нові: адміністрування відновлювальних проєктів, координація допомоги, робота з пошкодженою інфраструктурою, підготовка документації для відновлення, контроль за реконструкційними коштами та інші складні завдання.

Кадрова проблема має не лише кількісний, а й якісний вимір. Ідеться не просто про нестачу працівників, а про брак специфічних компетентностей, без яких сучасне місцеве фінансове управління не може бути ефективним. С. І. Онищук наголошує на низькій кваліфікації працівників територіальних

громад у сфері проєктного менеджменту та на інституційній, кадровій і операційній неготовності частини місцевих органів влади до повноцінної міжнародної співпраці [89]. Автор слушно підкреслює, що це суттєво звужує можливості залучення додаткових фінансових ресурсів і призводить до неефективного використання вже залучених коштів. У підсумку кадровий дефіцит у таких сферах, як проєктна підготовка, інвестиційне адміністрування, фінансовий аналіз і цифрове управління, прямо знижує фінансову спроможність громади навіть тоді, коли формально зовнішні джерела ресурсів для неї відкриті.

Організаційний вимір проблеми проявляється в архітектурі самої місцевої влади. KSE Institute звертає увагу на те, що українське місцеве самоврядування функціонує в умовах досить складної конструкції виконавчих органів, окремих юридичних осіб публічного права та перетинів із державною адміністративною вертикаллю [174]. За відсутності достатньої інституційної впорядкованості це може породжувати дублювання, розмиття відповідальності та неефективність координації всередині громади. Якщо до цього додається кадровий дефіцит, то бюджетний процес, робота з активами, закупівлями, інвестиціями й відбудовою стають ще менш керованими. Таким чином, організаційна слабкість не є другорядним недоліком, а прямим джерелом фінансової вразливості.

Особливе значення в контексті керованості фінансової спроможності має міжмуніципальна співпраця. Для багатьох малих і середніх громад вона є не просто бажаним напрямом, а інструментом компенсації обмежених кадрових, фінансових і організаційних можливостей. Через співробітництво громади можуть об’єднувати ресурси, спільно вирішувати проблеми інфраструктури, надання послуг, поводження з відходами, транспортного забезпечення, соціального обслуговування або підготовки проєктів. У дослідженні бюджетної стійкості українських громад доведено, що кількість договорів про співробітництво між громадами позитивно корелює з бюджетною стійкістю в умовах війни [206]. Це означає, що горизонтальні

зв’язки й мережеві форми кооперації справді виступають ресурсом резильєнтності. Громади, які вміють кооперуватися, виявляються краще підготовленими до шоків, ніж ті, що діють ізольовано.

Однак міжмуніципальна співпраця в Україні ще не стала системним компенсаторним механізмом недостатньої спроможності окремих громад. ОЕСР звертає увагу на обмежені стимули для розроблення спільних інвестиційних проєктів між громадами, хоча саме такі проєкти здатні ефективніше розв’язувати міжтериторіальні проблеми та забезпечувати раціональніше використання обмежених публічних ресурсів. [190]. Це означає, що горизонтальна кооперація часто залишається точковою, а не вбудованою в логіку місцевого розвитку. У результаті кожна громада змушена самостійно вирішувати значну кількість завдань навіть тоді, коли оптимальнішим було б спільне управління чи спільне фінансування.

В умовах війни кадрові та організаційні обмеження ще більше загострюються через втрату людського капіталу, релокацію фахівців, зростання навантаження на наявних працівників, зміну пріоритетів місцевого управління в бік безпеки і виживання. У статті В. Якубів воєнні втрати територіальних громад прямо пов’язуються не лише з руйнуванням інфраструктури, скороченням бюджетних ресурсів чи погіршенням умов функціонування малого і середнього підприємництва, а й із демографічно-інституційними втратами, що підривають спроможність місцевого врядування [228]. Це означає, що навіть якщо громада зберігає формальну суб’єктність, її реальна спроможність до керованого фінансового розвитку може значно знижуватися через нестачу людей, знань і організаційної витривалості.

Отже, кадрові, організаційні та міжмуніципальні обмеження слід розглядати як самостійний блок проблем керованості фінансової спроможності. Йдеться про нестачу кваліфікованих кадрів, нерівність управлінських можливостей між різними типами громад, слабкість проектного та інвестиційного менеджменту, організаційну складність місцевої влади й недостатній розвиток горизонтальної співпраці. Усі ці чинники

знижують здатність громади перетворювати фінансові ресурси на стійкий розвитковий результат, а отже – безпосередньо впливають на керованість фінансової спроможності.

Повномасштабна війна радикально змінила зовнішнє середовище функціонування територіальних громад і тим самим перетворила фінансову спроможність на категорію, тісно пов'язану з виживанням, адаптацією та відновленням. У таких умовах зовнішні виклики вже не можуть трактуватися як обставини, до яких бюджет просто пристосовується. Вони самі стають чинниками деформації керованості місцевої фінансової системи, оскільки змінюють логіку формування доходів, структуру видатків, стан активів, демографічне середовище, потребу в послугах і характер міжурядової взаємодії.

Першим і найочевиднішим зовнішнім викликом є безпосередній вплив бойових дій – бойові дії на території багатьох громад, окупація, обстріли, руйнування об'єктів цивільної та критичної інфраструктури, пошкодження житла, транспортних вузлів, шкіл, лікарень, комунальних систем та адміністративних будівель. В. Якубів наголошує, що війна сформувала для територіальних громад України багатовимірні втрати: інфраструктурні, аграрні, підприємницькі, бюджетні, соціальні та інституційні [228]. Особливо важливим є її висновок про взаємопосилення цих втрат: руйнування матеріальної основи автоматично веде до відтоку населення, скорочення локального попиту, ослаблення податкової бази та втрати бюджетної стійкості. Це означає, що в умовах війни фінансова спроможність більше не може розглядатися відокремлено від інфраструктурної, демографічної та інституційної стійкості громади.

Дослідження бюджетної стійкості громад підтверджує, що рівень впливу воєнних чинників прямо позначається на здатності місцевого бюджету відновитися до довоєнних параметрів [206]. Автори показують, що тривалість окупації, близькість до бойових дій та загальний рівень безпекового тиску істотно впливають на стійкість бюджетів, тоді як громади з меншою

експозицією демонструють вищу здатність до відновлення доходів. У цьому полягає одна з головних відмінностей воєнного періоду від попередніх криз: зовнішній шок діє не загальнонаціонально однорідно, а територіально диференційовано. У результаті частина громад потрапляє в режим хронічної вразливості, тоді як інші зберігають або навіть нарощують потенціал відновлення.

Другим масштабним чинником є міграція населення та релокація бізнесу. Масове внутрішнє переміщення людей і підприємств змінило просторову конфігурацію економічної активності в країні. Для одних громад це означало втрату платників податків, трудового потенціалу й споживачів публічних послуг, для інших – збільшення навантаження на соціальну, освітню, житлово-комунальну та медичну інфраструктуру. При цьому бюджетні наслідки міграції є подвійними. З одного боку, громада може втрачати ПДФО, місцеві податки й попит на послуги. З іншого боку, громада-реципієнт може не отримувати пропорційного приросту фінансових ресурсів, хоча витрати на підтримку населення, внутрішньо переміщених осіб, житло, медицину чи освіту істотно зростають. У дисертації С. І. Онищука прямо показано, що міграційні процеси ведуть або до втрати частини платників податків і споживачів, або до збільшення навантаження на соціальну інфраструктуру без адекватного приросту фінансових ресурсів, що унеможливлює реалістичне планування доходів і видатків громади [89].

Третім викликом є зміна структури місцевих бюджетних доходів унаслідок війни. Особливу роль тут відіграв так званий «військовий ПДФО», який для окремих громад став важливим, але нестійким фактором зростання доходів. Р. В. Фросіняк аналізує еволюцію цього джерела від початку повномасштабного вторгнення до подальшого спрямування його частини до державного бюджету і показує, що для громад, які тимчасово опиралися на цей ресурс, його перерозподіл створив нові ризики для фінансової стійкості [148]. Таким чином, війна породила не лише втрати, а й тимчасові компенсаторні джерела, які могли створювати ілюзію зміцнення місцевих фінансів, однак не

завжди були стійкими або структурно надійними. Для керованості це означає необхідність дуже обережного ставлення до короткострокових джерел доходів, які можуть різко змінити бюджетну ситуацію після чергового рішення центральної влади.

Зазначена проблема має не лише локальний, а й загальносистемний вимір, оскільки зміни в розподілі ключових доходів позначаються на ролі місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України. У цьому контексті показовою є динаміка частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету без урахування трансфертів, яка відображає реальний рівень фінансової автономії місцевого самоврядування та його спроможність формувати власний ресурсний простір для управлінського маневру (див. рис. 2.7).

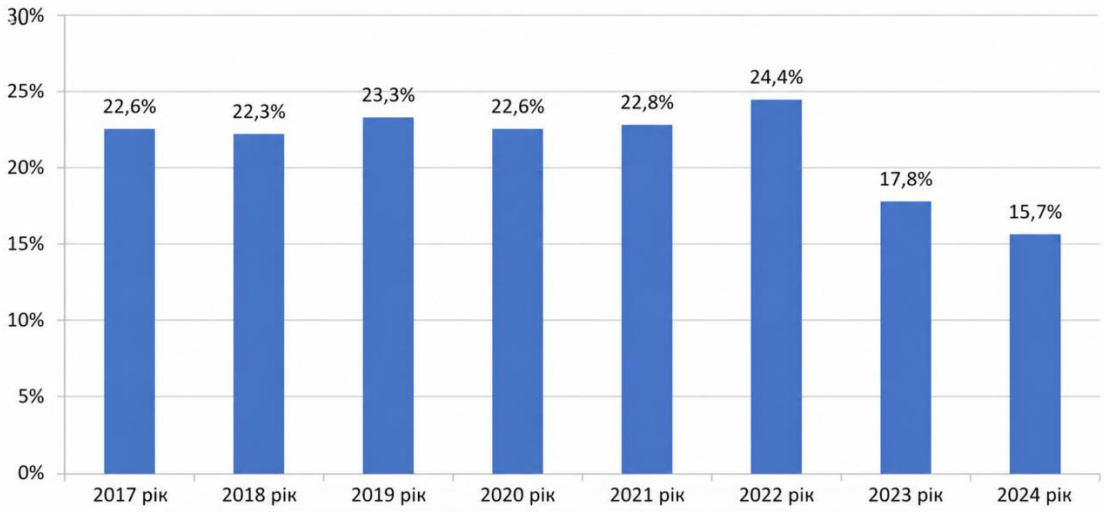

Рис. 2.7. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України без урахування трансфертів у 2017–2024 рр., %

Джерело: розроблено автором за даними [88]

Четвертий виклик стосується видаткової деформації місцевих бюджетів. У воєнний період пріоритетність видатків зміщується в бік безпеки, базового життєзабезпечення, захищених статей, підтримки критичної інфраструктури та соціальної стійкості. Це природно, але водночас означає скорочення або відкладення частини капітальних, інвестиційних і модернізаційних видатків.

KSE Institute наголошує, що під час воєнного стану сама черговість казначейського виконання бюджетів підпорядковується логіці першочерговості безпекових і критично важливих потреб [174]. У короткостроковій перспективі це дозволяє зберегти функціонування громади. У середньостроковій – посилює ризик накопичення відкладеного розвитку, коли громада фактично живе в режимі утримання мінімальної життєздатності, але втрачає можливості для модернізації і формування нової бази стійкого зростання.

П’ятим зовнішнім викликом є нерівномірність повоєнних потреб у відбудові та відновленні. ОЕСР наголошує, що повоєнна реконструкція України має спиратися на територіально орієнтований підхід, оскільки різні громади характеризуються різними масштабами руйнувань, різною кадровою й організаційною готовністю, різними типами соціально-економічних втрат та неоднаковими перспективами відновлення [190]. Це означає, що після війни зовнішній виклик не зникне, а трансформується: громади будуть по-різному входити в період відбудови, а механізми підтримки повинні враховувати не тільки факт руйнування, а й здатність громади інтегрувати відновлювальні ресурси у власну стратегію розвитку [1]. Без цього зовнішнє фінансування реконструкції може не зміцнити, а, навпаки, поглибити асиметрії між громадами.

Шостим викликом є підвищення корупційних і координаційних ризиків у процесі відбудови. ОЕСР окремо застерігає, що в постконфліктних умовах швидкий приплив зовнішнього фінансування, високі очікування громадян і низький запит на підзвітність на ранньому етапі можуть сприяти укоріненню корупційних практик, якщо від самого початку не будуть інституціоналізовані процеси підзвітності на рівні громад, відкриті цифрові платформи для відстеження коштів та публічна комунікація результатів [190]. Отже, повоєнний період може стати не лише шансом для відновлення, а й тестом на спроможність місцевої влади діяти прозоро, підзвітно й аналітично в новому масштабі фінансових потоків.

Таким чином, воєнні та повоєнні зовнішні виклики є чинниками системної деформації місцевої фінансової керованості. Вони змінюють не лише бюджетні показники, а й самі умови функціонування громади як суб'єкта публічного управління. У такому середовищі ефективність місцевих фінансів залежить уже не тільки від обсягу ресурсів, а від здатності громади діяти адаптивно, швидко перебудовувати пріоритети, управляти ризиками, зберігати підзвітність і інтегрувати зовнішню підтримку в логіку власного розвитку.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що проблеми фінансової спроможності територіальних громад мають системний і взаємопов'язаний характер та не можуть бути пояснені лише дефіцитом доходів чи окремими процедурними вадами. У центрі аналізу перебуває керованість фінансової спроможності, тобто здатність публічно-управлінської системи громади підтримувати узгодженість між ресурсами, повноваженнями, відповідальністю, даними, процедурами та механізмами коригування рішень. У цьому контексті можна виокремити кілька ключових суперечностей, які визначають сучасний стан місцевих фінансів у системі багаторівневого врядування.

Перша суперечність полягає у невідповідності між розширенням відповідальності територіальних громад та нерівномірністю їх ресурсної бази. Громади стали ключовим рівнем реалізації локального розвитку, однак їх реальна податкоспроможність, демографічна база, доступ до інвестицій і кадровий потенціал істотно відрізняються. Це створює ситуацію, за якої однакові за законом повноваження реалізуються в різних ресурсних, демографічних та інституційних умовах, що послаблює загальну керованість системи місцевих фінансів. По суті, громади отримали розширений обсяг функціональної відповідальності, однак стартові умови для її реалізації залишаються нерівномірними, що відтворює різні траєкторії фінансової стійкості та управлінської спроможності.

Друга суперечність полягає у розриві між декларованою автономією

місцевого самоврядування та реальною залежністю територіальних громад від зовнішньо визначених параметрів фінансування. Залежність від надходжень ПДФО, міжбюджетних трансфертів, змін у бюджетному законодавстві, режимів казначейського виконання та рішень центрального рівня щодо компенсацій або перерозподілу доходів свідчить про те, що місцева фінансова автономія часто має обмежений характер. Громада не повністю контролює ані структуру власних доходів, ані повний набір інструментів реагування на зовнішні шоки. У результаті вона несе відповідальність за стабільність надання публічних послуг, але не завжди має співмірний обсяг ресурсної та процедурної свободи для забезпечення цієї стабільності.

Третя суперечність полягає у розриві між потребою у стратегічному, середньостроковому й прогнозованому управлінні та фактичним переважанням короткострокового реактивного реагування. Наявність стратегій, програм і прогнозів сама по собі не гарантує їх реальної інтеграції в бюджетний процес. В умовах фрагментованого планування, ситуативного характеру частини рішень, слабкого ризик-менеджменту та воєнного тиску бюджет дедалі частіше виконує функцію поточного утримання системи, а не інструмента розвитку. Через це громада втрачає здатність послідовно інвестувати у зміцнення власної дохідної бази, модернізацію активів, розвиток людського потенціалу та підготовку до майбутніх шоків.

Четверта суперечність полягає у невідповідності між ускладненням середовища місцевого управління та реальною кадрово-організаційною спроможністю територіальних громад. Від сучасної громади очікується значно ширший набір управлінських функцій, ніж раніше: вона має виступати стратегом місцевого розвитку, замовником публічних послуг, менеджером проєктів, учасником процесів відновлення, партнером донорів і координатором місцевих інтересів. Водночас не всі громади мають достатню кількість фахівців, інституційно впорядковану управлінську структуру, досвід підготовки та реалізації складних фінансових, інвестиційних і проєктних рішень. Унаслідок цього частина повноважень залишається більшою мірою

формально закріпленою, ніж реально забезпеченою організаційними, кадровими та процедурними можливостями.

П’ята суперечність полягає у розриві між зростанням ролі даних, прозорості та підзвітності й реальною фрагментарністю інформаційно-аналітичного забезпечення місцевих фінансів. Якісне управління фінансовою спроможністю територіальної громади неможливе без своєчасних і достовірних даних, аналітичної спроможності, відкритого цифрового середовища та зрозумілих механізмів комунікації бюджетних рішень. Водночас значна частина громад і система багаторівневого врядування загалом досі стикаються з дефіцитом територіально дезагрегованої інформації, слабкою інтеграцією даних у бюджетний цикл та обмеженою спроможністю використовувати цифрові інструменти як повноцінну основу для обґрунтованого управління. У результаті підзвітність часто набуває формального характеру, а прозорість не завжди супроводжується достатньою аналітичною глибиною та впливом на коригування управлінських рішень.

Шоста суперечність полягає у невідповідності між потребою у стабільності місцевих фінансів та високою мінливістю зовнішнього середовища воєнного й повоєнного періоду. Бойові дії, руйнування інфраструктури, міграція населення, релокація бізнесу, зміна дохідних моделей, зростання видатків на соціальне забезпечення й безпеку, а надалі — виклики реконструкції, координації зовнішнього фінансування та управління проєктами відбудови означають, що громади працюють у середовищі постійної невизначеності. У таких умовах класичні механізми бюджетного вирівнювання й планування вже не забезпечують достатнього рівня керованості, якщо не доповнюються адаптивним антикризовим управлінням, сценарним плануванням, ризик-орієнтованим моніторингом і процедурами своєчасного коригування фінансових рішень.

Наслідки цих суперечностей для публічного управління розвитком громади є багатовимірними. Передусім вони знижують прогнозованість бюджетного процесу. Громада втрачає можливість упевнено планувати не

лише інвестиції, а й частину базових видатків, якщо її дохідна база є нестійкою, а зовнішнє середовище різко змінюється. Далі вони поглиблюють територіальну нерівність: сильніші громади краще адаптуються, накопичують досвід, залучають ресурси і формують нові точки зростання, тоді як слабші можуть переходити в режим тривалої залежності від трансфертів і екстреної допомоги. Крім того, суперечність керованості звужують горизонт розвитку: місцева влада дедалі більше концентрується на поточному утриманні системи, відкладаючи модернізацію, інституційне навчання, резервування та роботу з довгостроковими пріоритетами.

Ще одним наслідком є послаблення підзвітності та довіри. Якщо бюджетна логіка не є прозорою, якщо рішення пояснюються переважно надзвичайними обставинами, якщо видатки змінюються без достатньої комунікації, а якість даних залишається нерівномірною, громадськість слабше розуміє, як саме функціонує місцева фінансова система. У короткостроковій перспективі це може здаватися другорядним, але в середньо- і довгостроковому періоді саме довіра й підзвітність визначають легітимність місцевої влади, готовність населення підтримувати локальні ініціативи та спроможність громади бути суб’єктом відновлення, а не лише об’єктом зовнішньої допомоги.

Отже, фінансова спроможність територіальних громад у сучасній Україні повинна розглядатися як результат складної взаємодії структурних, інституційних, процедурних, кадрових, інформаційних і зовнішньо-кризових чинників. Проблема полягає не в окремому дефіциті коштів, а в тому, що в системі багаторівневого врядування порушується узгодженість між ресурсами, повноваженнями, аналітикою, відповідальністю та здатністю до корекції управлінських рішень. Саме ця неузгодженість і становить сутність сучасних проблем керованості фінансової спроможності територіальних громад. Відповідно, подальший науковий і прикладний пошук має бути спрямований уже не просто на констатацію окремих дисфункцій, а на обґрунтування таких механізмів публічного управління, які здатні відновити

цілісність бюджетного циклу, підвищити адаптивність місцевих фінансів і забезпечити стійкий розвиток громад в умовах війни та повоєнного відновлення.

Таким чином, проблеми, суперечності керованості та зовнішні виклики фінансової спроможності територіальних громад мають системний характер і проявляються не лише у нестачі ресурсів, а й у порушенні зв'язків між повноваженнями, ресурсною базою, процедурами бюджетного циклу, аналітичним забезпеченням, контролем, підзвітністю та коригуванням управлінських рішень. Це підтверджує необхідність переходу від фрагментарного вдосконалення окремих інструментів місцевих фінансів до побудови комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, що становить предмет подальшого дослідження у третьому розділі.

Висновки до розділу 2

У другому розділі дисертаційної роботи здійснено комплексний аналіз сучасного стану механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні. Доведено, що фінансова спроможність громади не може розглядатися лише як сукупність бюджетних показників, обсяг доходів, рівень трансфертної залежності або формальна збалансованість місцевого бюджету. У публічно-управлінському вимірі вона постає як керований результат взаємодії нормативно-правових правил, інституційної організації, процедур бюджетного циклу, ресурсної бази, інформаційно-аналітичного забезпечення, контролю, підзвітності та здатності органів місцевого самоврядування до управлінської корекції.

Розглянуто нормативне забезпечення публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. Встановлено, що нормативний контур місцевих фінансів формується через поєднання бюджетного, податкового, казначейського, контрольного та закупівельного

регулювання. Водночас обґрунтовано, що наявність розгалуженої нормативної бази сама по собі не гарантує фактичної керованості фінансової спроможності, оскільки управлінські збої виникають не лише через відсутність правил, а й через їхню недостатню узгодженість, процедурну складність, нестабільність окремих регуляторних параметрів і різну інституційну спроможність громад діяти в межах установлених вимог.

Виявлено основні регуляторні обмеження керованості фінансової спроможності територіальних громад. До них належать прогалини регулювання, колізії між різними нормативними режимами, надмірна дискреція, фрагментація відповідальності, процедурні вузькі місця, інформаційна неповнота та формалізація контролю. Прогалини проявляються у відсутності чітких алгоритмів для повторюваних управлінських завдань; колізії – на стику бюджетних норм, закупівельних процедур, казначейського обслуговування та контрольних вимог; фрагментація відповідальності – у розподілі функцій між суб’єктами без формування цілісної відповідальності за інтегральний результат фінансової спроможності громади.

Запропоновано використовувати регуляторно-процедурну матрицю механізмів фінансової спроможності як аналітичний інструмент діагностики управлінських дисфункцій. Її значення полягає у співвіднесенні інструмента управління, нормативної основи, відповідального суб’єкта, процедурного контуру, контрольного контуру і ризиків застосування. Такий підхід дозволяє перейти від загального опису нормативної бази до виявлення конкретних місць, у яких втрачається керованість: між нормою і даними, між рішенням і процедурою, між процедурою і результатом, між контролем і реальною управлінською корекцією.

Проаналізовано організаційно-процедурне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування зі зміцнення фінансової спроможності громад. Встановлено, що внутрішня організація місцевого фінансового управління є однією з ключових передумов реальної, а не формальної спроможності громади. До її основних складових належать місцева рада,

виконавчі органи, фінансовий орган громади, головні розпорядники бюджетних коштів, комунальні підприємства, система внутрішнього контролю, кадровий потенціал і сталі процедури взаємодії між учасниками бюджетного процесу. Доведено, що за однакового нормативного поля громади можуть демонструвати різну здатність підтримувати ліквідність, виконувати бюджет, працювати з податковою базою, управляти активами, залучати додаткові ресурси та адаптуватися до зовнішніх шоків.

Особливу увагу приділено ролі фінансового органу територіальної громади як центру бюджетної координації. Обґрунтовано, що його функції не зводяться до технічного складання проєкту бюджету. Фінансовий орган виконує аналітичну, прогнозну, координаційну, контрольну та комунікаційну функції, забезпечуючи узгодження дохідних можливостей, бюджетних запитів, потреб розпорядників, динаміки трансфертів, стану ліквідності, ризиків виконання бюджету та стратегічних пріоритетів громади. За слабкості такого органу бюджетний процес фрагментується, а бюджет втрачає функцію інструмента розвитку й дедалі більше перетворюється на засіб поточного реагування.

Встановлено, що процедурний цикл бюджетного управління є центральною ланкою керованості фінансової спроможності громади. Він охоплює планування, розгляд і ухвалення бюджету, його виконання, звітування, аудит і управлінську корекцію. Доведено, що цей цикл не повинен розглядатися як механічна послідовність формальних стадій. Його публічно-управлінський зміст полягає у формуванні безперервного зворотного зв’язку, за якого результати виконання бюджету, звітності, аудиту й моніторингу стають підставою для наступних управлінських рішень.

Проаналізовано ресурсну базу фінансової спроможності територіальних громад. Визначено, що вона включає не лише доходи місцевого бюджету, а й видатки, активи, зобов’язання, грантові та інші зовнішні надходження, а також потенціал їх мобілізації, адміністрування і стратегічного використання. Встановлено, що вирішальне значення має не тільки обсяг ресурсів, а їх

структура, стабільність, диверсифікованість, гнучкість і ступінь локального контролю над ними. Надмірна залежність багатьох місцевих бюджетів від ПДФО створює високу чутливість громад до змін зайнятості, міграції населення, релокації бізнесу, розміщення великих платників і державних рішень щодо механізму зарахування цього податку.

Обґрунтовано, що активи громади мають розглядатися як важливий компонент її фінансової спроможності. Комунальне майно, земельні ресурси, інфраструктурні об’єкти, комунальні підприємства та інші елементи майнової бази можуть бути не лише джерелом витрат, а й ресурсом розвитку, економії, залучення інвестицій і підвищення якості публічних послуг. Водночас зобов’язання громади, зокрема кредиторська заборгованість, приховані ризики комунального сектору, енергетичні борги та відкладені витрати на інфраструктуру, можуть перетворюватися на чинники дестабілізації бюджету, якщо не інтегровані в систему планування, резервування, контролю і корекції.

Виявлено асиметричний вплив воєнних трансформацій на організаційно-процедурну та ресурсну спроможність територіальних громад. Для прифронтових і деокупованих громад визначальними стали руйнування економічної бази, інфраструктурні втрати, скорочення підприємницької активності, міграція населення, втрата частини людського потенціалу та зростання витрат на життєзабезпечення й відновлення. Для тилових громад основними викликами стали збільшення навантаження на соціальну інфраструктуру, житлово-комунальне господарство, освіту, медицину та підтримку внутрішньо переміщених осіб. Це доводить, що воєнний вплив на фінансову спроможність громад є неоднорідним і потребує диференційованого управлінського реагування.

Визначено основні проблеми та суперечності керованості фінансової спроможності територіальних громад. До них належать структурна нерівномірність ресурсної бази, залежність від міжбюджетних трансфертів, концентрація доходів навколо ПДФО, неоднакова податкоспроможність територій, асиметрія між повноваженнями і ресурсами, слабкий зв’язок між

стратегіями та бюджетами, фрагментарність програмно-цільового підходу, недостатня системність резервування і ризик-менеджменту, нечіткість розподілу повноважень між рівнями влади, кадровий дефіцит, організаційна складність місцевого управління, обмеженість міжмуніципальної співпраці, низька якість даних і формалізація підзвітності.

Розкрито публічно-управлінський зміст структурних дисбалансів фінансової спроможності. Залежність від трансфертів і ПДФО, територіальна нерівномірність податкової бази, відмінності у чисельності населення, рівні економічної активності, кадровому потенціалі, інфраструктурній забезпеченості та практиках горизонтальної співпраці визначають різну здатність громад реалізовувати однакові за законом повноваження. Унаслідок цього юридична симетрія статусу територіальних громад поєднується з фактичною фінансовою, організаційною та кадровою асиметрією.

Проаналізовано інформаційно-аналітичні проблеми, що впливають на керованість фінансової спроможності. Встановлено, що сучасна громада не може ефективно управляти фінансами без достовірних, територіально деталізованих і своєчасно оновлюваних даних про доходи, видатки, активи, зобов’язання, демографічну динаміку, попит на послуги, стан інфраструктури та зовнішні ризики. Низька якість даних, слабка інтеграція цифрових платформ у бюджетний цикл, недостатня аналітична спроможність фінансових органів і формальний характер відкритості призводять до того, що прозорість не завжди перетворюється на реальну підзвітність, а дані не завжди стають підставою для управлінської корекції.

Розкрито значення кадрових, організаційних і міжмуніципальних обмежень у системі фінансової спроможності територіальних громад. Встановлено, що сучасні органи місцевого самоврядування мають виконувати значно ширший набір функцій, ніж традиційне ведення бюджету: стратегічне планування, фінансове прогнозування, проєктний менеджмент, адміністрування відновлювальних проєктів, організацію закупівель, управління активами, взаємодію з донорами, координацію з іншими

громадами та вищими рівнями влади. Нестача кваліфікованих кадрів, слабкість проєктного та інвестиційного менеджменту, складність організаційної архітектури місцевої влади й недостатній розвиток міжмуніципальної співпраці знижують здатність громад перетворювати наявні фінансові ресурси на стійкий розвитковий результат.

Окремо проаналізовано зовнішні виклики фінансовій спроможності територіальних громад в умовах війни та повоєнного відновлення. До них віднесено пряму воєнну експозицію, руйнування інфраструктури, міграцію населення, релокацію бізнесу, зміну структури місцевих бюджетних доходів, деформацію видаткових пріоритетів, нерівномірність потреб у відбудові, а також підвищення корупційних і координаційних ризиків у процесі відновлення. Доведено, що ці виклики змінюють не лише бюджетні показники, а й самі умови функціонування громади як суб’єкта публічного управління.

Узагальнення результатів другого розділу дало змогу встановити шість ключових суперечностей сучасної керованості фінансової спроможності територіальних громад: між розширенням відповідальності громад і нерівномірністю їх ресурсної бази; між декларованою автономією місцевого самоврядування та реальною залежністю територіальних громад від зовнішньо визначених параметрів фінансування; між потребою у стратегічному, середньостроковому й прогнозованому управлінні та фактичним переважанням короткострокового реактивного реагування; між ускладненням функцій місцевого управління та реальною кадрово-організаційною спроможністю громад; між зростанням ролі даних, прозорості й підзвітності та фрагментарністю інформаційно-аналітичного забезпечення; між потребою у стабільності місцевих фінансів і високою мінливістю зовнішнього середовища воєнного та повоєнного періоду.

Отже, сучасний стан публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад характеризується не стільки відсутністю окремих нормативних, організаційних, фінансових чи цифрових елементів, скільки

недостатньою узгодженістю між ними. Наявні правила, процедури, інструменти, цифрові платформи, контрольні механізми й ресурсні потоки часто функціонують фрагментарно, не утворюючи цілісного адаптивного циклу планування, виконання, моніторингу, оцінювання і корекції. Саме ця фрагментарність зумовлює розрив між формальною наявністю механізмів і фактичною здатністю громади підтримувати фінансову стійкість, прогнозованість, підзвітність і розвиткову орієнтацію бюджетного процесу.

Результати аналізу другого розділу підтверджують необхідність переходу від констатації окремих проблем фінансової спроможності до обґрунтування комплексного механізму її керованого відтворення. Такий механізм має поєднувати нормативно-правові, організаційно-процедурні, фінансово-інструментальні, інформаційно-аналітичні, контрольні та комунікаційні складові в єдину систему, здатну забезпечувати адаптивність, процедурну безперервність, аналітичну обґрунтованість рішень, підзвітність і управлінську корекцію. Це створює логічне підґрунтя для третього розділу дисертаційної роботи, у якому обґрунтовуються концептуальні засади, адаптивно-рекурсивна модель та інструменти удосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1 Концептуально-методологічні засади керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад

Результати попереднього розділу доцільно тлумачити не як сукупність ізольованих недоліків окремих управлінських процедур, а як прояв системної деформації керованості фінансової спроможності територіальних громад. Такий висновок зумовлений тим, що виявлені проблеми охоплюють не одну стадію бюджетного циклу і не один інституційний рівень, а відтворюються в пов’язаних між собою контурах стратегічного планування, бюджетного прогнозування, виконання бюджету, контролю, звітування та управлінської корекції. Саме тому фрагментація бюджетного циклу, розрив між стратегічними документами і фактичним розподілом ресурсів, трансфертна залежність, недостатня якість інформаційно-аналітичного забезпечення, формалізований характер контрольних процедур, нерівномірність кадрової спроможності та слабкість коригувального зворотного зв’язку мають розглядатися як прояви не окремих збоїв, а порушення цілісності системи публічного управління фінансовою спроможністю громад [19, с. 17–24].

Управлінський зміст цих дисфункцій полягає насамперед у втраті узгодженості між повноваженнями, ресурсами, процедурами та відповідальністю. Коли бюджет існує відокремлено від стратегічних пріоритетів розвитку, фінансова спроможність перестає бути результатом послідовного управлінського циклу і набуває рис ситуативної адаптації до поточних обмежень. За таких умов навіть формально збалансований бюджет не свідчить про належну керованість, оскільки не гарантує ні стійкості виконання публічних функцій, ні передбачуваності фінансових рішень, ні

здатності системи своєчасно реагувати на ризики. OECD у рекомендаціях щодо бюджетного врядування прямо наголошує на потребі внутрішньої пов’язаності всіх складових бюджетної діяльності, включаючи зв’язок бюджету із середньостроковими цілями, результативністю та інститутами нагляду [167].

З огляду на це виявлені у другому розділі деформації не можуть бути усунуті шляхом ізольованого вдосконалення окремих інструментів. Посилення фінансового контролю саме по собі не усуне розриву між стратегічними орієнтирами і бюджетними рішеннями, якщо відсутні механізми їх процедурного узгодження. Так само розширення прозорості не забезпечить якісного управлінського ефекту, якщо дані не інтегровані в процес ухвалення рішень, а інституційна й кадрова спроможність не дозволяє перетворювати інформацію на аналітично обґрунтовану корекцію дій. Отже, логіка переходу до третього розділу зумовлена тим, що предметом подальшого наукового опрацювання має стати не окремий інструментарій, а конфігурація взаємодії механізмів у межах єдиної системи публічного управління.

У цьому контексті особливого значення набуває сама логіка діагностики. Якщо сприймати попередні висновки лише як перелік ускладнень функціонування місцевих фінансів, то наступним кроком закономірно було б формулювання набору точкових рекомендацій. Проте здійснений аналіз засвідчує інше: проблема полягає не стільки у відсутності окремих регуляторів, скільки у слабкій узгодженості вже наявних регуляторних, організаційних, бюджетних, контрольних та інформаційно-аналітичних елементів. Саме ця неузгодженість породжує ситуацію, за якої фінансова спроможність громади значною мірою залежить не від якості цілісного управлінського циклу, а від випадкової комбінації зовнішньої підтримки, індивідуальної компетентності посадових осіб, поточної кон’юнктури надходжень та здатності реагувати в ситуативному режимі.

Такий стан суперечить як логіці сучасного бюджетного врядування, так

і європейським стандартам місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює не лише право місцевої влади управляти значною частиною публічних справ, а й вимогу наявності ресурсів, співмірних із її повноваженнями [46]. Бюджетний кодекс України, своєю чергою, визначає правові засади функціонування бюджетної системи, принципи бюджетного процесу та міжбюджетних відносин [18]. Відтак дисфункції фінансової спроможності повинні оцінюватися не як локальні технічні похибки, а як відхилення від принципу збалансованості управлінської архітектури, у межах якої компетенція, процедура, ресурс і відповідальність мають бути взаємно погодженими.

Саме тому конструктивний перехід від діагностики до проєктування вдосконалення потребує зміни аналітичного масштабу. У центрі уваги має перебувати не питання, який саме елемент працює недостатньо ефективно, а питання, чому сукупність елементів не формує стійкої системної здатності забезпечувати фінансову спроможність громади в мінливих умовах. У такому підході фінансова спроможність постає не лише як ресурсний стан, а як похідна від якості управлінської організації бюджетного процесу, інституційної координації, процедурної дисципліни, інформаційної забезпеченості та здатності системи до корекції.

Звідси випливає і методологічний висновок для подальшого розгортання третього розділу. Необхідним є не просте доповнення чинної практики новими інструментами, а концептуальне переосмислення логіки взаємодії механізмів публічного управління. Йдеться про таку побудову, за якої стратегічні орієнтири, бюджетні рішення, контрольні процедури, аналітичне супроводження та коригувальні дії не існують відокремлено, а функціонують як взаємопов’язані складові єдиної керованої системи. Лише за цієї умови виникає підстава переходити від констатації дисфункцій до обґрунтування цілісної авторської конструкції.

Постановка питання про вдосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад потребує

чіткого визначення меж такого вдосконалення. Ці межі не можуть бути зведені лише до внутрішньої організації діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки сама фінансова спроможність формується в умовах багаторівневої системи врядування, де локальні рішення істотно залежать від архітектури міжбюджетних відносин, режимів трансфертного вирівнювання, державних процедурних вимог, контрольних режимів і нормативно-правового регулювання [19, с. 85–98; 4, с. 19–23].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування, а Бюджетний кодекс України регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування та контролю, а також міжбюджетні відносини [18; 118]. У поєднанні ці акти задають принципову рамку, в межах якої громада реалізує власну фінансову політику, але не формує її цілком автономно. Це означає, що частина виявлених дисфункцій має внутрішньо-організаційне походження, проте значна їх частина породжується або посилюється зовнішніми для громади умовами управління.

У внутрішньо-організаційній площині йдеться насамперед про якість місцевого планування, узгодження стратегічних і бюджетних документів, розподіл компетенції між виконавчими органами, кадрову спроможність фінансових підрозділів, налагодженість внутрішнього контролю, використання аналітичних даних та своєчасність коригувальних рішень. Саме на цьому рівні закладається здатність громади перетворювати наявні ресурси на стабільне виконання повноважень, а процедурні вимоги – на результативну управлінську практику. Тут удосконалення механізмів має стосуватися не лише посилення окремих функцій, а й відновлення внутрішньої логіки управлінського циклу, у межах якого планування, бюджетування, виконання, моніторинг і корекція утворюють єдину послідовність.

Водночас цієї площини недостатньо. Значна частина проблем фінансової спроможності не може бути вирішена виключно на рівні громади, оскільки витоки їх виникнення пов’язані з міжрівневою координацією. OECD

у дослідженнях щодо України підкреслює, що спроможність місцевого рівня суттєво залежить від вертикальної та горизонтальної координації, чіткості розподілу повноважень, інституційної узгодженості та наявності кваліфікованого персоналу [19, с. 17–24; 84, с. 19–21]. Світовий банк також акцентує увагу на тому, що ефективне управління публічними ресурсами неможливе без належної організації міжрівневих фіскальних і адміністративних процесів [186, с. 1–5].

Отже, удосконалення механізмів має розглядатися щонайменше у двох взаємопов'язаних площинах. Перша є внутрішньо-організаційною і стосується здатності громади ефективно організовувати власний управлінський цикл. Друга є міжрівневою координаційною і охоплює ті елементи, які визначаються не лише місцевими рішеннями, а й параметрами загальної архітектури публічного управління. Йдеться про правила ресурсного забезпечення делегованих і власних повноважень, передбачуваність трансфертної політики, якість нормативного регулювання, режим зовнішнього контролю, стандарти звітності, умови доступу до аналітичних даних і механізми координації між державним, регіональним та місцевим рівнями. Саме багаторівневий характер управління пояснює, чому просте підвищення організаційної дисципліни всередині громади не гарантує якісного результату. За збереження нестійких правил міжбюджетної взаємодії, процедурної перевантаженості, асиметрії відповідальності та ресурсів або надмірно формалізованих режимів нагляду навіть добре організована громада змушена діяти в умовах обмеженої автономії управлінського вибору. У такій ситуації механізми публічного управління фактично працюють на межі адаптації до зовнішніх регламентів, а не як інструменти стратегічного забезпечення фінансової спроможності.

Звідси випливає коло завдань удосконалення. По-перше, необхідне відновлення внутрішньої зв'язаності бюджетного циклу на місцевому рівні, щоб фінансові рішення ґрунтувалися на стратегічних пріоритетах, а контроль і звітність мали не лише фіксувальний, а й коригувальний характер. По-друге, потрібне посилення інституційної спроможності громад, насамперед у частині

аналітичного забезпечення, кадрової компетентності та процедурної узгодженості. По-третє, необхідне таке налаштування міжрівневої координації, за якого державна регуляторна рамка не відтворювала б залежність і фрагментацію, а створювала б передбачувані умови для відповідального місцевого управління. По-четверте, особливої ваги набуває формування механізмів зворотного зв'язку, здатних поєднати результати моніторингу, бюджетної інформації, контрольних висновків і публічної підзвітності з реальним переглядом управлінських рішень.

Узагальнюючи, межі вдосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад визначаються подвійною природою проблем, виявлених у попередньому розділі. Вони одночасно вкорінені і у внутрішній організації місцевого управління, і в архітектурі багаторівневого врядування. Тому подальше концептуальне опрацювання не може обмежитися описом окремих управлінських рішень або локальних інституційних заходів. Необхідним стає визначення таких методологічних орієнтирів, які дозволять поєднати внутрішньоорганізаційну спроможність громади з міжрівневою узгодженістю регуляторних, бюджетних, контрольних та аналітичних впливів. Саме на цій основі може бути побудований авторський комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад. Перехід до побудови такого механізму потребує не стільки чергового уточнення складу інструментів, скільки визначення тих методологічних орієнтирів, які задають логіку їх поєднання, послідовність застосування та критерії придатності в реальних умовах функціонування багаторівневої системи врядування (див. табл. 3.1). За відсутності таких орієнтирів будь-яка авторська конструкція неминуче тяжітиме або до формального опису бажаного стану, або до механічного поєднання вже відомих процедур без належної внутрішньої зв'язаності. Це особливо виразно проявляється в умовах воєнного стану, фінансової нестабільності, різнорідності спроможності громад, високої залежності місцевого рівня від державних рішень та постійної зміни обмежень, у межах яких здійснюється бюджетний процес.

Таблиця 3.1

Методологічні орієнтири побудови комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад

Орієнтир	**Зміст**	**Управлінська функція**	**Значення для побудови механізму**
Системність	Розгляд фінансової спроможності як результату взаємодії багатьох складових	Забезпечення цілісності бачення проблеми	Унеможливлює зведення механізму до набору ізольованих інструментів
Процесуальність	Орієнтація на безперервний управлінський цикл	Забезпечення послідовності дій	Формує логіку проходження рішень через усі стадії бюджетного циклу
Результативність	Спрямування механізму на досягнення публічно значущих результатів	Орієнтація на реальний управлінський ефект	Переводить механізм із площини процедур у площину досягнення результату
Адаптивність	Здатність переглядати рішення й пропорції за зміни умов	Підтримання дієздатності в нестабільному середовищі	Робить механізм придатним до умов війни, відновлення та турбулентності
Ризик-орієнтованість	Виявлення зон вразливості до настання кризи	Попередження і мінімізація негативних впливів	Дає змогу перейти від постфактум-корекції до випереджувального реагування
Багаторівнева узгодженість	Урахування взаємодії місцевого, регіонального і центрального рівнів	Поєднання локальної спроможності з міжрівневою координацією	Забезпечує сумісність механізму з реальною архітектурою врядування
Орієнтація на публічну цінність	Підпорядкування фінансових рішень суспільно значущому результату	Забезпечення соціальної змістовності рішень	Унеможливлює зведення фінансової спроможності до вузького фіскального самозабезпечення
Відтворюваність управлінського циклу	Здатність системи стабільно повторювати управлінський цикл	Підтримання стійкої керованості в часі	Забезпечує повторюваність результатів незалежно від кадрових і зовнішніх змін

Джерело: розроблено автором

Першим таким орієнтиром є системність. Її значення визначається тим, що фінансова спроможність територіальної громади не формується в одному центрі ухвалення рішень і не може бути пояснена дією єдиного чинника. Вона виникає як результат взаємодії стратегічного планування, міжбюджетного

регулювання, організації видатків, управління дохідною базою, кадрової компетентності, інформаційно-аналітичного супроводу, контрольних процедур і зворотного зв'язку. Саме тому системний орієнтир означає, що комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності громади має враховувати не лише наявність окремих механізмів, а передусім характер зв'язків між ними. Рекомендації OECD щодо бюджетного врядування прямо виходять із необхідності охоплення всього спектра бюджетної діяльності як цілісного процесу, а підхід PEFA пов'язує якість управління публічними фінансами з узгодженістю інституцій, процесів і бюджетних результатів [162].

Системність є необхідною ще й тому, що локальне покращення окремої ділянки не гарантує посилення керованості в цілому. Посилення контролю без інтеграції його результатів у коригування рішень породжує додаткову звітність, але не підвищує якість управління. Розвиток цифрових рішень без зміни процедур прийняття рішень може збільшити обсяг даних, однак не перетворює їх на інструмент фінансової стійкості. Розширення повноважень без належного ресурсного підкріплення, своєю чергою, збільшує навантаження на місцевий рівень, не усуваючи його залежності. Отже, системність виступає не абстрактною вимогою до повноти механізму, а умовою його працездатності.

Другим методологічним орієнтиром є процесуальність. Для публічного управління фінансовою спроможністю принципово важливо, що результат виникає не в момент ухвалення окремого фінансового рішення, а в ході відтворення послідовного управлінського циклу. Бюджетний кодекс України визначає бюджетний процес як регламентовану сукупність дій щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування та контролю [18]. Однак у практиці місцевого управління саме розриви між цими стадіями часто формують головні джерела дисфункцій. Тому процесуальний орієнтир означає, що комплексний механізм має бути побудований не навколо переліку функцій чи інструментів, а навколо логіки безперервного

проходження рішень через етапи планування, бюджетування, виконання, моніторингу, оцінювання та корекції.

Цей орієнтир набуває особливої ваги в умовах війни та відновлення, коли переривання управлінського циклу породжує не лише процедурні втрати, а й реальні ризики для безперебійності публічних послуг, виконання захищених видатків, підтримання інфраструктури та соціальної стійкості громад. Якщо комплексний механізм не забезпечує відтворюваності циклу навіть у змінених обставинах, він втрачає практичну цінність і перетворюється на суто нормативну конструкцію.

Третім орієнтиром є результативність. У контексті спеціальності 281 вона не може зводитися лише до бюджетної збалансованості або до формального дотримання процедур. Результативність слід розуміти як здатність системи публічного управління перетворювати наявні ресурси й повноваження на стале виконання публічних функцій, забезпечення потреб населення, підтримання належної якості послуг і досягнення цілей місцевого розвитку. У цьому сенсі фінансова спроможність має розглядатися не як самодостатній фіскальний показник, а як управлінськи організована здатність забезпечувати публічний результат. OECD у матеріалах з публічного врядування наголошує на важливості орієнтації на результати, які можуть бути відстежені, оцінені та використані для корекції політики [186].

Саме результативність відмежовує життєздатний механізм від формального. Якщо управлінська конструкція дозволяє лише належно оформлювати бюджетні процедури, але не сприяє кращому узгодженню ресурсів із пріоритетами громади, не підвищує передбачуваності рішень і не зміцнює стійкості місцевих фінансів, вона не виконує своєї публічно-управлінської функції. Тому результативність має бути закладена як орієнтир уже на стадії концептуального проєктування комплексного механізму, а не залишатися лише елементом його подальшої оцінки.

Четвертим орієнтиром є адаптивність. Для сучасного українського контексту цей орієнтир має не факультативний, а базовий характер. Воєнний

стан, переміщення населення, нерівномірність економічної активності, зміна пріоритетів видатків, руйнування інфраструктури, зростання невизначеності у сфері доходів і видатків об'єктивно унеможливлюють функціонування жорстких управлінських схем, розрахованих на стабільне середовище.

Адаптивність у цьому випадку означає не відмову від процедурності, а наявність у системі внутрішньо передбачених механізмів перегляду рішень, пріоритетів, ресурсних пропорцій і способів реагування на відхилення. Вона не суперечить стабільності управління, а забезпечує її в умовах змін. Без адаптивності комплексний механізм утрачатиме дієвість одразу після зміни зовнішніх обставин, а отже не зможе бути використаний як інструмент тривалої управлінської модернізації.

П'ятим орієнтиром є ризик-орієнтованість. Досвід функціонування місцевих фінансів в Україні переконливо показує, що значна частина кризових явищ не виникає раптово, а накопичується у вигляді відкладених дисбалансів: надмірної залежності від трансфертів, вузької дохідної бази, слабкої диверсифікації джерел надходжень, недостатньої якості прогнозування, структурних зобов'язань або кадрових втрат. Ризик-орієнтований підхід вимагає, щоб механізм був здатний не лише фіксувати вже наявні проблеми, а й ідентифікувати зони підвищеної вразливості на ранніх стадіях. У PEFA особлива увага приділяється прогнозованості, управлінню ризиками, внутрішньому контролю та якості звітності як передумовам стійких бюджетних результатів [204].

Ризик-орієнтованість є необхідною тому, що в умовах нестабільності керованість визначається не лише здатністю реагувати на вже здійснений збій, а й спроможністю передбачати його і обмежувати масштаби негативного впливу. Комплексний механізм, що не містить такого орієнтира, неминуче працюватиме в режимі постфактум-корекції, а отже залишатиметься вразливим до повторення кризових сценаріїв.

Шостим орієнтиром є багаторівнева узгодженість. Фінансова спроможність територіальної громади формується в системі, де місцевий,

регіональний і центральний рівні не є ізольованими один від одного. OECD у дослідженнях щодо децентралізації в Україні та відбудови через зміцнення регіонального й муніципального врядування наголошує, що результативність місцевого розвитку та спроможність субнаціональних рівнів значною мірою залежать від вертикальної координації, чіткості розподілу повноважень, наявності стабільних міжурядових взаємодій і передбачуваності правил. Європейська хартія місцевого самоврядування, своєю чергою, пов'язує реальне здійснення місцевого самоврядування з наявністю ресурсів, співмірних із повноваженнями [46].

Багаторівнева узгодженість означає, що комплексний механізм не може будуватися лише як внутрішній алгоритм дій органів місцевого самоврядування. Він має враховувати характер взаємодії з державною регуляторною рамкою, міжбюджетними рішеннями, контрольними режимами, секторальними політиками та кризовими регламентами. Без цього будь-яка конструкція залишатиметься частково придатною: внутрішньо логічною, але зовнішньо обмеженою.

Сьомим орієнтиром є орієнтація на публічну цінність. У площині фінансової спроможності громади це означає, що бюджетні та організаційні рішення мають оцінюватися не лише за критеріями законності чи технічної правильності, а й за їх внеском у суспільно значущий результат. Йдеться про здатність системи управління забезпечувати довіру, доступність і сталість публічних послуг, підтримувати соціальну згуртованість, створювати умови для відновлення й розвитку та мінімізувати втрати від кризових впливів. OECD у дослідженнях публічної трансформації розглядає публічну цінність як наслідок поєднання стратегічного бачення, інституційної спроможності та орієнтації на потреби громадян [189].

Для комплексного механізму цей орієнтир має фундаментальне значення, оскільки дозволяє уникнути зведення фінансової спроможності до вузького фіскального самозабезпечення. Територіальна громада може формально підтримувати прийнятний стан бюджету, але водночас втрачати

здатність забезпечувати розвиток, утримувати людський потенціал або гарантувати належну якість базових послуг. У такому випадку не досягається головний публічний результат, а отже йдеться не про зміцнення спроможності, а лише про підтримання формальної бюджетної рівноваги.

Восьмим методологічним орієнтиром є відтворюваність управлінського циклу. Цей орієнтир тісно пов'язаний із процесуальністю, але має самостійний зміст. Якщо процесуальність акцентує логіку переходів між окремими стадіями управління, то відтворюваність означає здатність системи стабільно проходити цей цикл повторно, не втрачаючи керованості під впливом кадрових змін, зовнішніх шоків, зростання навантаження чи зміни режиму функціонування. Для місцевого рівня це має особливе значення, оскільки нерівномірність кадрового потенціалу, залежність від індивідуальної компетентності окремих посадових осіб та висока інтенсивність зовнішніх змін часто призводять до розривів саме у здатності системи відтворювати управлінські процедури в належній послідовності.

Таким чином, методологічні орієнтири майбутнього комплексного механізму не є допоміжними пояснювальними елементами. Вони формують його смисловий каркас. Системність забезпечує цілісність; процесуальність і відтворюваність – безперервність управлінського циклу; результативність і орієнтація на публічну цінність – змістову спрямованість; адаптивність і ризик-орієнтованість – життєздатність у нестабільному середовищі; багаторівнева узгодженість – сумісність із реальною архітектурою публічного врядування. Без такого комплексу орієнтирів будь-яка авторська конструкція або відтворюватиме формальну логіку нормативного опису, або виявиться надто вузькою для подолання системних дисфункцій, виявлених у попередньому розділі.

Якщо методологічні орієнтири визначають загальну логіку побудови комплексного механізму, то принципи конкретизують ті нормативно-методологічні вимоги, яким він повинен відповідати як інструмент публічного управління. У цьому значенні принципи не мають сприйматися як

декларативний перелік загальних положень. Їх значення полягає в тому, що саме через них окреслюються допустимі межі конструювання, критерії внутрішньої побудови, вимоги до логіки взаємодії складових та умови практичної придатності майбутнього механізму.

Базовим виступає принцип законності. Його значення для побудови комплексного механізму полягає не лише у формальній відповідності чинним нормам, а в тому, що саме нормативно-правове поле визначає межі бюджетної автономії громади, порядок міжбюджетних відносин, компетенцію органів місцевого самоврядування, форми контролю та правила функціонування в особливих режимах, зокрема в умовах воєнного стану. У структурі механізму цей принцип означає, що жоден елемент удосконалення не може вибудовуватися поза нормативно-правовим полем. Водночас законність не повинна тлумачитися як пасивне відтворення чинних регламентів. У публічно-управлінському розумінні вона вимагає такого налаштування взаємодії механізмів, за якого юридично допустимі рішення одночасно забезпечують належну керованість, підзвітність і результативність.

Другим є принцип узгодженості повноважень, ресурсів і відповідальності. Його значення безпосередньо випливає з логіки Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вимагає наявності фінансових ресурсів, співмірних із функціями місцевої влади [46]. Для побудови комплексного механізму це означає, що він має виходити з необхідності подолання асиметрій, за яких на місцевий рівень покладаються функції без належного фінансового, організаційного або процедурного забезпечення. Функціонально цей принцип впливає на всю архітектуру механізму, оскільки не дозволяє розглядати фінансову спроможність ізольовано від конфігурації компетенції. Там, де ресурс, повноваження і відповідальність не збалансовані, виникає лише видимість автономії за фактичної залежності. Отже, комплексний механізм має передбачати таку взаємодію складових, у межах якої кожне управлінське рішення має визначений ресурсний, процедурний та відповідальний контур.

Третім принципом є процедурна безперервність бюджетного циклу. Його значення зумовлене тим, що керованість фінансової спроможності втрачається не лише через дефіцит ресурсів, а й через розриви між стадіями прийняття та реалізації рішень. У цьому сенсі комплексний механізм має забезпечувати зв’язок між стратегічним плануванням, середньостроковим прогнозуванням, формуванням бюджету, його виконанням, моніторингом, контролем, звітуванням та корекцією. Рекомендація OECD щодо бюджетного врядування виходить саме з такого розуміння цілісності бюджетної діяльності [191]. Практична вага цього принципу полягає в тому, що він не дозволяє конструювати механізм як статичну схему. Його внутрішня логіка має відтворювати бюджетний цикл як послідовний процес, у якому кожен етап не лише завершує попередній, а й формує інформаційну та управлінську передумову для наступного.

Четвертим принципом виступають підзвітність і прозорість, які доцільно розглядати як єдиний функціональний комплекс. Прозорість без підзвітності часто зводиться до розкриття інформації без реального впливу на якість рішень. Підзвітність без прозорості, навпаки, набуває суто внутрішньоадміністративного характеру. Для комплексного механізму це означає, що він має включати такі зв’язки між даними, звітністю, контролем і публічною комунікацією, які забезпечують не лише інформування, а й відповідальне пояснення, перевірюваність рішень та можливість їх перегляду. OECD у публікаціях з оцінювання політики та публічного врядування пов’язує якісне управління саме з інституціоналізованим використанням інформації та результатів оцінювання у процесі ухвалення рішень.

П’ятим є принцип аналітичної обґрунтованості рішень. Він означає, що жоден комплексний механізм не може бути придатним, якщо в його логіку не вбудовано використання даних, прогнозних розрахунків, моніторингових сигналів і результатів оцінювання. Йдеться не лише про технічну наявність інформації, а про її перетворення на постійний елемент управлінської дії. Саме аналітична обґрунтованість уможливлює відхід від реактивного стилю

управління, за якого рішення ухвалюються у відповідь на вже сформовану проблему, а не на підставі її раннього виявлення. У практичному вимірі цей принцип вимагає, щоб структура комплексного механізму передбачала місце для збирання, інтерпретації та використання інформації на всіх ключових етапах управлінського циклу.

Шостим принципом є адаптивність і своєчасна корекція. Для сучасної системи місцевого врядування цього принципу неможливо уникнути, оскільки сама керованість дедалі більше залежить від здатності не лише виконувати встановлені процедури, а й оперативно переглядати пріоритети, параметри видатків, способи координації та управлінські рішення залежно від зміни зовнішніх і внутрішніх умов. OECD у рекомендаціях щодо оцінювання публічної політики та в інструментарії її впровадження підкреслює важливість використання результатів оцінювання для поліпшення державних рішень, а не лише для ретроспективної фіксації наслідків [186]. Для комплексного механізму це означає обов'язкову наявність коригувального контуру. Без нього будь-яка управлінська конструкція втрачає динамічний характер і перестає відповідати нестабільному середовищу, в якому функціонують громади. Своєчасність корекції при цьому не менш важлива, ніж сама її можливість, оскільки запізніле реагування часто означає накопичення дисбалансів, усунення яких у подальшому потребує значно більших ресурсів.

Сьомим принципом є стійкість до кризових шоків. Його необхідність визначається тим, що сучасний комплексний механізм не може будуватися лише для умовно нормальних умов функціонування. Він має бути придатним до застосування в середовищі, де можливі раптові зміни дохідної бази, зростання обсягів непередбачених видатків, переміщення населення, порушення логістики, пошкодження інфраструктури та зміна пріоритетів державної політики. У цьому сенсі стійкість означає не збереження незмінності, а здатність системи утримувати базову керованість і функціональну цілісність за високого рівня зовнішніх збурень.

Восьмим принципом є орієнтація на результат і публічну цінність. Його

функціональне навантаження полягає в тому, що він задає фінальний критерій придатності комплексного механізму. Останній має оцінюватися не лише за структурною логічністю чи відповідністю нормативним вимогам, а за здатністю сприяти досягненню суспільно значущих результатів: стабільності виконання повноважень, підтриманню базових послуг, зміцненню довіри, передбачуваності фінансових рішень, формуванню умов для розвитку і відновлення громади. Саме тому публічна цінність не є зовнішнім ефектом механізму, а входить до його внутрішньої нормативної конструкції [189].

У сукупності ці принципи задають не лише рамку побудови комплексного механізму, а й його внутрішню дисципліну. Законність визначає допустимі межі; узгодженість повноважень, ресурсів і відповідальності – базову архітектуру; процедурна безперервність – процесуальну логіку; підзвітність і прозорість – відкритість і контрольованість; аналітична обґрунтованість – якість рішень; адаптивність і своєчасна корекція – динамічність; стійкість до кризових шоків – здатність функціонувати в умовах нестабільності; орієнтація на результат і публічну цінність – змістовний сенс усієї конструкції.

Отже, концептуально-методологічний фундамент майбутнього авторського комплексного механізму формується через поєднання двох взаємодоповнювальних площин. Методологічні орієнтири визначають логіку бачення проблеми та спосіб її конструктивного опрацювання, тоді як принципи задають нормативно-методологічні вимоги до внутрішньої побудови механізму. Саме така подвійна рамка дозволяє уникнути як надмірного теоретизування, так і спрощеного опису бажаних змін. Після окреслення орієнтирів і принципів наступним логічним кроком стає визначення критеріїв, яким має відповідати комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, щоб бути не лише концептуально цілісним, а й практично придатним до застосування.

Після визначення методологічних орієнтирів і принципів побудови виникає необхідність окреслення критеріїв, за якими може бути оцінена якість

майбутнього комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад. Без такого кроку авторська конструкція ризикує залишитися на рівні теоретично привабливої схеми, що має внутрішню логіку, але не володіє достатньою пояснювальною та прикладною силою. Саме критерії дозволяють відмежувати концептуально цілісний механізм від декларативного опису бажаного стану, оскільки переводять питання з площини загального наміру у площину перевірюваної управлінської спроможності (див. рис. 3.1). У цьому значенні вони повинні розглядатися не як зовнішній додаток до механізму, а як вимоги до його функціональної придатності.

Рис. 3.1. Критерії оцінювання якості комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад

Джерело: розроблено автором

Першою такою вимогою є здатність механізму відновлювати цілісність бюджетного циклу. Попередній аналіз засвідчив, що однією з ключових причин ослаблення фінансової спроможності територіальних громад є саме розривність між стадіями стратегічного планування, бюджетного прогнозування, розподілу ресурсів, виконання бюджету, контролю, звітності та управлінської корекції. Тому комплексний механізм може вважатися

змістовно спроможним лише за умови, якщо він не просто охоплює названі стадії, а забезпечує їх реальний зв’язок у межах єдиного управлінського циклу. Інакше кажучи, він має створювати таку логіку взаємодії механізмів, за якої рішення, прийняті на попередньому етапі, не втрачають змістового значення на наступному, а результати виконання повертаються в систему у формі підстав для перегляду рішень і уточнення пріоритетів.

Другим критерієм є посилення передбачуваності фінансових рішень. У публічно-управлінському вимірі йдеться не лише про точність короткострокових бюджетних розрахунків, а про формування такої управлінської конфігурації, у межах якої основні рішення щодо доходів, видатків, зобов’язань, пріоритетів і коригувальних дій не мають ситуативного характеру. Передбачуваність означає, що бюджетний процес спирається на відносно стійкі процедури, аналітично обґрунтовані припущення, зрозумілий розподіл ролей і своєчасне реагування на відхилення. Саме ця вимога особливо важлива для громад в умовах війни та відновлення, коли рівень невизначеності зростає, а потреба в обґрунтованому управлінському виборі, навпаки, стає ще гострішою. Якщо комплексний механізм не посилює передбачуваності, він не знижує управлінські ризики, а лише формалізує їх супровід.

Третім критерієм виступає здатність механізму зменшувати фрагментацію відповідальності. Однією з найскладніших проблем багаторівневої системи врядування є ситуація, за якої повноваження, ресурсне забезпечення, процедурні вимоги та реальна відповідальність розподілені між різними суб’єктами нерівномірно і не завжди узгоджено. За таких умов зростає імовірність того, що фінансові рішення приймаються в одній інституційній точці, ресурсні обмеження формуються в іншій, а наслідки управлінських збоїв концентруються на місцевому рівні. Тому якісний комплексний механізм повинен не просто констатувати цю багаторівневу складність, а зменшувати її деструктивний ефект через чіткіший зв’язок між компетенцією, ресурсом, процедурою і відповідальністю. Якщо такого ефекту немає,

механізм не усуває головної причини повторюваності дисфункцій, а лише описує її в більш упорядкованій формі.

Четвертим критерієм є забезпечення дієвого зв'язку між моніторингом, оцінюванням і корекцією. Для сучасного публічного управління принципово важливо, щоб інформація про виконання бюджету, стан дохідної бази, ефективність окремих рішень, ризики та відхилення не накопичувалася як пасивний масив звітних даних. Вона повинна бути включена в цикл управлінського реагування. Саме тому комплексний механізм має оцінюватися за тим, чи здатний він перетворювати результати моніторингу та оцінювання на підставу для своєчасної зміни управлінських рішень, бюджетних пропорцій, процедурної поведінки або пріоритетів. У протилежному випадку моніторинг і оцінювання виконуватимуть лише фіксувальну функцію, а механізм фактично не матиме внутрішнього контуру самокорекції.

П'ятим критерієм є підвищення здатності громади до адаптації в умовах війни, відновлення та фінансової нестабільності. Цей критерій має особливу вагу, оскільки сучасний комплексний механізм не може будуватися на припущенні про стабільність середовища. Він повинен враховувати можливість різких змін у надходженнях, видаткових пріоритетах, демографічній структурі, інфраструктурному навантаженні, обсягах державної підтримки та характері зовнішніх загроз. Отже, якісний механізм має не лише забезпечувати належне функціонування в умовно нормальному режимі, а й містити внутрішні передумови для збереження керованості в умовах підвищеної турбулентності. Якщо він придатний лише для стабільного середовища, то не відповідає реальному контексту функціонування територіальних громад в Україні.

Шостим критерієм є практична придатність до впровадження в реальному середовищі місцевого самоврядування. Саме цей критерій є своєрідною перевіркою на наукову доброчесність самої конструкції. У сфері публічного управління концептуальна довершеність не може вважатися

достатньою, якщо вона не поєднується з можливістю реального застосування в умовах обмежених ресурсів, нерівномірної кадрової спроможності, нормативних обмежень і неоднакової управлінської культури в громадах. Інакше механізм набуває рис абстрактної ідеальної конструкції, що не враховує фактичних режимів функціонування місцевого рівня. Практична придатність означає, що він має бути сумісним із чинною системою врядування, адаптованим до різної інституційної спроможності громад і таким, що допускає поетапне впровадження без руйнування базових процедур бюджетного управління.

Узагальнюючи, критерії якості комплексного механізму мають фіксувати не його зовнішню завершеність, а здатність виконувати своє безпосереднє призначення. Він повинен відновлювати цілісність бюджетного циклу, посилювати передбачуваність рішень, зменшувати фрагментацію відповідальності, поєднувати моніторинг, оцінювання і корекцію в єдиному контурі, підвищувати адаптаційний потенціал громади та залишатися реально впроваджуваним у середовищі місцевого самоврядування. Саме за цими параметрами може бути оцінено, чи здатний майбутній комплексний механізм перейти від рівня теоретичного конструювання до рівня інструмента реального вдосконалення публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад.

Проведене концептуально-методологічне опрацювання дало змогу сформувати той аналітичний каркас, без якого безпосереднє конструювання комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад було б або передчасним, або методологічно недостатньо обґрунтованим. Установлено, що діагностовані в попередньому розділі ускладнення не мають характеру окремих локальних відхилень, а відображають системні дисфункції керованості, які проявляються в порушенні зв’язку між стратегічними орієнтирами, бюджетними рішеннями, ресурсним забезпеченням, аналітичним супроводом, контрольними процедурами та механізмами коригування. Відтак потреба в подальшому науковому кроці

зумовлена не необхідністю часткового вдосконалення окремих елементів, а необхідністю переходу до цілісного конструктивного проєктування.

У межах цього підрозділу було послідовно обґрунтовано логіку такого переходу. Виявлені дисфункції набули публічно-управлінського значення саме тому, що вони охоплюють не одну функцію і не одну стадію бюджетного циклу, а весь комплекс взаємодій, у межах якого формується фінансова спроможність громади. Це дозволяє розглядати предмет подальшого дослідження не як окремі механізми в ізоляції один від одного, а як систему взаємопов’язаних регуляторних, організаційних, бюджетних, інформаційно-аналітичних і коригувальних впливів, що мають бути узгоджені в єдиній управлінській логіці. Не менш важливим є висновок про межі вдосконалення. Показано, що ці межі не зводяться лише до внутрішньої організації діяльності окремої територіальної громади. Значна частина факторів, які визначають її фінансову спроможність, формується у багаторівневій системі врядування через механізми міжбюджетних відносин, державне нормативне регулювання, режими контролю, процедурні залежності та вертикальні координаційні зв’язки. Тому вдосконалення не може мислитися виключно як локальна управлінська модернізація. Воно потребує поєднання внутрішньоорганізаційної спроможності громади з міжрівневою узгодженістю рішень, правил і відповідальності.

На цій основі було визначено методологічні орієнтири, без яких комплексний механізм неминуче залишався б або формальним, або функціонально неповним. До таких орієнтирів віднесено системність, процесуальність, результативність, адаптивність, ризик-орієнтованість, багаторівневу узгодженість, орієнтацію на публічну цінність і відтворюваність управлінського циклу. Їх значення полягає в тому, що вони задають не перелік бажаних характеристик, а спосіб бачення самої проблеми: фінансова спроможність громади має розглядатися як результат керованої та відтворюваної взаємодії механізмів, а не як побічний наслідок окремих фінансових рішень чи сприятливої ресурсної ситуації.

Подальше уточнення цієї логіки відбулося через формулювання принципів побудови майбутнього механізму. Законність, узгодженість повноважень, ресурсів і відповідальності, процедурна безперервність бюджетного циклу, підзвітність і прозорість, аналітична обґрунтованість рішень, адаптивність і своєчасна корекція, стійкість до кризових шоків, орієнтація на результат і публічну цінність були визначені як нормативно-методологічні вимоги до його структури та внутрішньої логіки. Саме через них майбутня конструкція набуває рис не абстрактної схеми, а науково впорядкованого інструмента публічного управління.

Завершальним кроком стало визначення критеріїв якості комплексного механізму. Їх формування має принципове значення, оскільки дозволяє оцінювати майбутню конструкцію не за формальною складністю чи кількістю включених елементів, а за її здатністю відновлювати цілісність бюджетного циклу, посилювати передбачуваність фінансових рішень, зменшувати фрагментацію відповідальності, забезпечувати зв’язок між моніторингом, оцінюванням і корекцією, підвищувати адаптаційний потенціал громади та бути придатною до практичного впровадження. Отже, у межах цього підрозділу сформовано не власне механізм, а систему концептуально-методологічних вимог до його побудови. Вона визначає критерії, яким має відповідати комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, і водночас забезпечує логічний перехід до його безпосереднього обґрунтування в наступному підрозділі.

Таким чином, у підрозділі 3.1 сформовано концептуально-методологічні передумови для переходу від діагностики дисфункцій до конструювання авторської публічно-управлінської конструкції, предметом якої є комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад. Саме він покликаний забезпечити не фрагментарне усунення окремих недоліків, а цілісне відновлення керованості бюджетного циклу, узгодженості повноважень і ресурсів, а також відтворюваності фінансових результатів у багаторівневій системі врядування.

3.2 Комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад

Побудова комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад випливає з усієї внутрішньої логіки дисертаційного дослідження. У першому розділі фінансова спроможність була обґрунтована як не лише ресурсна, а насамперед публічно-управлінська категорія, яка формується через інституційно організований і процедурно впорядкований управлінський цикл. Там само було показано, що механізми публічного управління фінансовою спроможністю громади мають багатокомпонентну природу і охоплюють інституційний, нормативно-правовий, організаційно-процедурний, фінансово-інструментальний, інформаційно-аналітичний, контрольний і комунікаційний виміри. У другому розділі виявлено, що в сучасній практиці місцевого самоврядування ці механізми хоча й присутні формально, проте діють нерівномірно, фрагментарно і не завжди утворюють єдиний причинно-наслідковий ланцюг, унаслідок чого фінансова спроможність громади часто втрачає ознаки керованого та відтворюваного результату. У підрозділі 3.1, своєю чергою, було визначено, яким критеріям має відповідати майбутня конструкція вдосконалення: вона повинна відновлювати цілісність бюджетного циклу, посилювати передбачуваність рішень, зменшувати фрагментацію відповідальності, забезпечувати зв’язок між моніторингом, оцінюванням і корекцією, а також підвищувати адаптаційний потенціал громади. Саме тому предметом цього підрозділу є не нова довільна схема, а інтегрована публічно-управлінська конструкція, яка узгоджує механізми, вже виокремлені раніше, і переводить їх зі стану формального співіснування у стан функціональної взаємодії.

Потреба саме в комплексному механізмі зумовлена тим, що фінансова спроможність територіальної громади не може бути стабільно забезпечена через точкове вдосконалення одного-двох елементів. Зростання доходів не

компенсує слабкості процедур планування й корекції. Розширення повноважень не дає стійкого результату за браку інституційної узгодженості. Наявність формально якісних регламентів не забезпечує керованості без аналітики, контролю і здатності суб'єктів діяти синхронно. Саме в цій площині стає очевидною обмеженість поширених підходів, які зводять фінансову спроможність або до обсягу ресурсів, або до стану бюджетної забезпеченості, або до вдосконалення окремого інструмента – міжбюджетного вирівнювання, дохідної децентралізації, контролю, цифровізації чи програмно-цільового бюджетування. Такі рішення можуть дати локальний ефект, проте не відновлюють цілісність управлінського циклу, якщо між механізмами зберігаються структурні розриви [47; 78; 126].

У зв'язку з цим комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад доцільно трактувати як інтегровану систему взаємодії базових механізмів публічного управління, у межах якої кожен з них виконує власну функцію, однак реальний управлінський результат виникає лише за умови їх узгодженості у спільному бюджетному циклі. Комплексність такої конструкції не означає механічного об'єднання всіх наявних інструментів і процедур в один великий блок. Йдеться про інше – про формування внутрішньо впорядкованої архітектури, в якій інституційна визначеність, нормативна допустимість, процедурна безперервність, ресурсне забезпечення, аналітичний супровід, контроль і комунікація не існують окремо, а послідовно підтримують одне одного. Саме тому фінансова спроможність у цій моделі постає не як випадковий результат сприятливої кон'юнктури, а як відтворюваний ефект функціонування цілісної системи публічного управління.

Водночас запропонований механізм не може бути описаний лише як комплексний. Для сучасних українських умов цього вже недостатньо. Повномасштабна війна, фіскальна нестабільність, залежність окремих громад від трансфертних режимів, міграційні втрати, зміни податкової бази, потреби відновлення й підвищена чутливість місцевих бюджетів до зовнішніх рішень

означають, що комплексний механізм має бути не просто зв’язаним, а ще й здатним до адаптації та самокорекції. Саме тут доречним є адаптивно-рекурсивний підхід. Адаптивність у цьому контексті означає спроможність механізму змінювати режими функціонування, пріоритети, інструменти й процедурні акценти без втрати законності, підзвітності та загальної керованості. Рекурсивність означає, що механізм не функціонує лінійно і не завершується на етапі виконання бюджету, а повторювано проходить цикл «моніторинг – оцінювання – корекція – нове налаштування рішень», забезпечуючи навчання системи на власних відхиленнях і підтримуючи відтворюваність результату.

Отже, логіка побудови комплексного механізму на засадах адаптивно-рекурсивного підходу полягає в тому, що механізми, вже визначені раніше, не просто співіснують, а інтегруються в єдину архітектуру, здатну: по-перше, відновити розірвані зв’язки між стадіями бюджетного циклу; по-друге, забезпечити узгодженість повноважень, ресурсів і відповідальності; по-третє, підтримувати аналітичну обґрунтованість рішень; по-четверте, гарантувати вбудований контроль і корекцію; по-п’яте, зберігати здатність до адаптації в умовах шоків без переходу до довільного «ручного режиму» (див. табл. 3.2). Саме таке розуміння комплексного механізму і становить зміст подальшого викладу. Інституційний механізм у структурі комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад виконує первинну організаційну функцію, оскільки саме він визначає, хто, у яких межах і в якій послідовності бере участь у виробленні, реалізації, контролі й корекції фінансових рішень. Вище було показано, що інституційний механізм охоплює місцеву раду, виконавчі органи, фінансовий орган громади, головних розпорядників бюджетних коштів, комунальні підприємства, установи й організації, а також розподіл повноважень, відповідальності та координації [118]. Проте в комплексному механізмі інституційний вимір має бути не лише описом суб’єктного складу, а як спосіб подолання структурної розпорошеності управління.

Таблиця 3.2

Структура комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад

Складова	**Зміст**	**Функціональне призначення**
Суб'єктний рівень		
Суб'єкти публічного управління	Органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, фінансові органи громади, головні розпорядники бюджетних коштів, комунальні підприємства, установи та організації, а також державні органи регулювання, казначейського обслуговування, податкового адміністрування та фінансового контролю	Формування, реалізація, координація, моніторинг, контроль і корекція управлінського впливу на фінансову спроможність територіальної громади
Методологічний рівень		
Орієнтири функціонування механізму	Системність, функціональна узгодженість, процесуальність, результативність, адаптивність, рекурсивність, ризик-орієнтованість, багаторівнева узгодженість, підзвітність, орієнтація на публічну цінність	Визначення загальної логіки побудови та функціонування комплексного механізму
Принципи побудови механізму	Законність, інституційна визначеність, узгодженість повноважень, ресурсів і відповідальності, процедурна безперервність, аналітична обґрунтованість рішень, підзвітність і прозорість, своєчасна управлінська корекція, стійкість до кризових шоків, орієнтація на відтворюваність результату	Задання нормативно-методологічних вимог до внутрішньої архітектури комплексного механізму
Критерії якості комплексного механізму	Відновлення цілісності бюджетного циклу; посилення передбачуваності фінансових рішень; зменшення фрагментації відповідальності; забезпечення зв'язку між моніторингом, оцінюванням і корекцією; підвищення адаптаційної здатності; практична придатність до впровадження	Оцінювання цілісності, керованості та результативної придатності комплексного механізму
Структурно-функціональний рівень		
Функціональні механізми	Інституційний; Нормативно-правовий; Організаційно-процедурний; Фінансово-інструментальний; Інформаційно-аналітичний; Контрольний; Комунікаційний;	
Адаптивно-рекурсивний рівень		
Контур взаємодії механізмів	Узгоджене функціонування інституційного, нормативно-правового, організаційно-процедурного, фінансово-інструментального, інформаційно-аналітичного, контрольного та	Формування цілісної архітектури керованого відтворення фінансової спроможності громади

	комунікаційного механізмів у межах спільного бюджетного циклу	
Контур зворотного зв'язку	Послідовність «моніторинг → оцінювання → корекція → оновлення рішень, процедур, інструментів і режимів функціонування»	Забезпечення рекурсивного самоналаштування та відтворюваності управлінського циклу
Адаптаційно-відновлювальний вимір	Переналаштування механізму в умовах воєнних загроз, нестабільності, дохідних шоків, потреб відновлення, міжмуніципальної співпраці та багаторівневого врядування	Підтримання дієздатності, стійкості та керованості механізму в кризовому і післякризовому середовищі
Об'єктний рівень		
Фінансова спроможність територіальної громади	Процеси формування, розподілу, використання, відновлення, корекції та нарощування фінансових ресурсів, а також управлінських умов їх відтворення	Спрямування управлінського впливу на забезпечення стійкості, адаптивності та відтворюваності фінансової основи громади
Результат функціонування механізму	Кероване формування, підтримання, відновлення та нарощування фінансової спроможності територіальної громади як відтворюваного результату публічного управління	Досягнення стійкої, адаптивної, підзвітної та відтворюваної фінансової спроможності громади

Джерело: розроблено автором

Слабкість інституційного механізму в практиці місцевого самоврядування зазвичай проявляється в кількох формах. По-перше, у відсутності достатньо чіткої координації між представницьким і виконавчим рівнями, коли стратегічні рішення ради не забезпечуються належною процедурною і ресурсною підготовкою з боку виконавчих органів. По-друге, у відриві фінансового органу від фактичного планування галузевих пріоритетів, унаслідок чого бюджетний процес тяжіє або до технічного балансування коштів, або до ситуативного реагування на запити розпорядників. По-третє, у слабкій інтеграції комунального сектору в загальну систему фінансової політики громади, коли управління комунальними підприємствами, установами та майном відбувається переважно у функціональній, а не стратегічно пов'язаній логіці. По-четверте, у збереженні «провалів відповідальності», коли наслідки фінансових рішень

розподіляються між кількома суб’єктами, але жоден із них не несе повної відповідальності за інтегральний результат.

Саме тому в комплексній конструкції інституційний механізм має будуватися на принципі функціональної визначеності й циклічної координації. Місцева рада повинна залишатися центром політичної легітимації пріоритетів, затвердження бюджету та локальних правил бюджетної політики. Водночас виконавчі органи мають забезпечувати не лише технічну підготовку рішень, а й горизонтальну узгодженість між стратегічним плануванням, програмами розвитку, видатковими рішеннями, закупівлями, управлінням активами та механізмами контролю. Фінансовий орган громади в цій моделі повинен виступати не просто бухгалтерсько-обліковим або кошторисно-розподільчим центром, а вузлом інтеграції всіх потоків фінансової інформації, прогнозування, аналітики та корекції рішень. Головні розпорядники бюджетних коштів мають бути включені в механізм не лише як виконавці програм, а як суб’єкти, відповідальні за результативність витрачання і якість зворотного зв’язку. Комунальний сектор, своєю чергою, має бути вбудований у загальну фінансову логіку громади не як периферійний об’єкт управління, а як частина ресурсної та сервісної бази місцевого розвитку.

Ключове значення для цього має нормативне і процедурне закріплення ролей. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетний кодекс України вже задають базові межі компетенції рад, виконавчих органів і учасників бюджетного процесу [18; 118]. Проте в межах комплексного механізму необхідно не лише спиратися на ці норми, а й інституційно трансформувати їх у сталу систему локальної взаємодії. Ідеться про закріплення координаційних ролей, внутрішніх маршрутів підготовки рішень, стандартів міжвідомчої взаємодії, процедур погодження змін до програм і бюджету, правил передачі аналітичної інформації та відповідальності за несвоєчасну корекцію. Без цього інституційний механізм знову зводитиметься до формального опису суб’єктів без реальної функціональної зв’язаності.

Особливого значення набуває узгодженість інституційного механізму з

багаторівневим врядуванням. Територіальна громада діє не в ізоляції, а в системі взаємодії з державними фінансовими органами, казначейством, податковою службою, контрольними інституціями, обласним рівнем і зовнішніми донорами. Отже, інституційний механізм має бути здатним не лише підтримувати внутрішню координацію, а й інтегрувати зовнішні правила в локальні процедури без руйнування загальної керованості. Саме в цьому вимірі інституційна слабкість часто породжує запізнілу реакцію громади на зміну трансфертних параметрів, процедур казначейського обслуговування або вимог державного контролю. Комплексний механізм має мінімізувати цей розрив за рахунок інституційного налаштування регулярної взаємодії між локальними і зовнішніми центрами фінансового впливу.

З позиції адаптивно-рекурсивного підходу інституційний механізм не може бути статичним. Його завданням є не лише «закріпити» суб'єктів, а й забезпечити спроможність організаційної системи переходити від звичайного режиму функціонування до режиму підвищеної адаптації без втрати управлінської цілісності. У кризових умовах це означає здатність швидко перерозподіляти координаційні функції, змінювати акценти управління, створювати тимчасові міжвідомчі формати реагування, але робити це в межах наперед визначених процедур і ролей. Рекурсивність тут проявляється в тому, що інституційний механізм має вчитися на попередніх циклах функціонування: результати моніторингу, контролю й оцінювання мають використовуватися не лише для зміни бюджетних рішень, а й для вдосконалення самої організації управління.

Таким чином, у структурі комплексного механізму інституційний механізм виконує не допоміжну, а фундаментальну функцію. Саме він визначає, чи буде фінансова спроможність громади результатом впорядкованого, підзвітного й відтворюваного процесу, чи залишатиметься залежною від ситуативної активності окремих суб'єктів. Комплексний механізм керованого відтворення вимагає такого стану інституційного механізму, за якого розподіл ролей, межі відповідальності, координаційні

зв’язки й здатність до адаптивного переналаштування утворюють безперервну організаційну основу бюджетного циклу.

Нормативно-правовий механізм у структурі комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад виконує функцію рамки допустимості, передбачуваності та процедурної стійкості. Раніше він вже був окреслений як сукупність правових норм, що визначають межі дискреції, обов’язкові процедури, стандарти прозорості, вимоги до відповідальності та загальні правила функціонування місцевих фінансів. Однак у межах авторської конструкції нормативно-правовий механізм має бути розглянутий глибше – не як фон, на якому відбувається бюджетний процес, а як інструмент формування стійкості й одночасно як межа допустимої адаптації.

Фінансова спроможність громади неможлива без передбачуваності правил. Саме правові норми визначають, які рішення органи місцевого самоврядування можуть ухвалювати самостійно, які мають бути прийняті у визначеному порядку, які потребують додаткового погодження, які обмеження існують щодо видатків, зобов’язань, закупівель, відкритості даних і державного контролю. У такому розумінні правовий механізм є не зовнішнім обмеженням для фінансового менеджменту, а способом стабілізації очікувань, зниження невизначеності й формування однакових стандартів управлінської поведінки. Відсутність або колізійність таких правил спричиняє довільність рішень, неоднорідність практик і звуження горизонтів планування. Саме тому комплексний механізм має передбачати не просто наявність правового поля, а таку його конфігурацію, яка підтримує зв’язок між стратегічними орієнтирами, бюджетними рішеннями, процедурною дисципліною та корекцією.

Центральну роль у цьому відіграє бюджетне законодавство. Бюджетний кодекс України задає структуру бюджетного процесу, архітектуру міжбюджетних відносин, правила трансфертів, принципи бюджетної системи, вимоги до планування, виконання, звітування та відповідальності [18].

Податковий кодекс визначає рамки місцевого оподаткування й таким чином формує межі впливу громади на власну дохідну базу [100]. Законодавство про місцеве самоврядування визначає суб'єктну структуру рішень, тоді як законодавство про публічні закупівлі та відкритість використання публічних коштів деталізує процедури витрачання й вимоги до прозорості [107; 121]. Комплексний механізм повинен поєднати всі ці правові режими в єдину функціональну рамку, у межах якої правова визначеність не перетворюється на формалізм, а залишається засобом підтримання керованості.

Особливо важливим є питання співвідношення законності та гнучкості. Традиційною проблемою нормативно-правового механізму є те, що у кризових або нестабільних умовах управлінська практика тяжіє до одного з двох крайніх режимів. Перший – це жорсткий формалізм, коли навіть необхідні адаптивні рішення не можуть бути прийняті своєчасно через надмірну зарегульованість або страх відхилитися від усталеної процедури. Другий – це ситуативне ухвалення рішень, коли під тиском зовнішніх обставин правова рамка фактично обходиться, а рішення ухвалюються ситуативно. Жоден із цих режимів не є прийнятним для комплексного механізму керованого відтворення. Саме тому нормативно-правовий механізм має бути сконструйований так, щоб у межах загальної законності забезпечувати адаптивність як процедурно допустиму корекцію, а не як довільне відхилення від правил.

У цій площині важливою є ідея правової підтримки антикризової корекції. Йдеться про те, що зміни зовнішнього середовища, падіння доходів, зростання витрат, поява нових пріоритетів або шоки в окремих сферах не повинні автоматично руйнувати керованість бюджетного циклу. Правова рамка має передбачати процедури перегляду програм, корекції бюджетних пріоритетів, оновлення середньострокових прогнозів, перерозподілу ресурсів на критичні напрями, а також режим посиленого контролю за ризиковими операціями. Інакше механізм або втрачатиме гнучкість, або переходити в довільний режим реагування. В умовах воєнного стану ця проблема набуває

особливої ваги, оскільки зміни в структурах доходів, видатків, безпекових потреб і відновлювальних програм відбуваються швидко й не завжди можуть бути оброблені звичайною інерційною процедурою.

Водночас нормативно-правовий механізм має запобігати надмірній регламентації. Формально докладні правила ще не означають високої керованості. Навпаки, надлишкова деталізація, дублювання вимог, процедурне перевантаження та колізійність нормативних режимів здатні збільшувати трансакційні витрати управління й підштовхувати громади до ритуального дотримання форми замість змістовного управління результатами. Тому важливим завданням комплексного механізму є не нарощення кількості регламентів, а вибудова раціональної правової рамки, достатньої для підтримання передбачуваності, підзвітності та дисципліни, але не такої, що витісняє управлінську раціональність.

З позиції адаптивно-рекурсивного підходу нормативно-правовий механізм виконує ще одну функцію – задає межі повторюваної корекції. Якщо інституційний механізм визначає суб’єктів, а організаційно-процедурний – послідовність дій, то правовий механізм окреслює, які саме зміни можуть бути здійснені в процесі самокорекції системи, якими мають бути підстави для цих змін, у якій процедурі вони відбуваються та як забезпечується їхня легітимність. Таким чином, рекурсивність комплексного механізму має бути не позаправовою, а правово вбудованою.

Отже, нормативно-правовий механізм у комплексному механізмі керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад слід трактувати як функціональну правову рамку, яка поєднує законність, передбачуваність, підзвітність і допустиму адаптивність. Його завдання полягає не лише в обмеженні дискреції, а у створенні стабільного, але гнучкого середовища, в межах якого бюджетний цикл може зберігати керованість навіть за умов зовнішніх шоків і внутрішніх відхилень.

Організаційно-процедурний механізм у структурі комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних

громад є його ядром, оскільки саме він перетворює загальні цілі, правові рамки, ресурси і повноваження на реальну послідовність управлінських дій. Якщо інституційний механізм відповідає на питання «хто діє», а нормативно-правовий – «у яких межах це дозволено», то організаційно-процедурний механізм визначає, «як саме» формується і відтворюється керований бюджетний цикл. Цей механізм уже був окреслений через стратегічне планування, бюджетне планування, затвердження бюджету, виконання, управління ліквідністю і зобов'язаннями, звітування, моніторинг, корекцію та закупівельні процедури. Проте у складі комплексного механізму цей перелік повинен бути переосмислений як безперервна процесуальна система, а не як сума окремих стадій.

Однією з центральних проблем сучасного управління фінансовою спроможністю територіальних громад є розрив між стратегією і бюджетом. У багатьох випадках стратегічні документи розвитку громади залишаються окремим контуром публічної політики, тоді як бюджетний процес відтворює інерційну структуру видатків і короткострокові компроміси. Це означає, що процедура планування не забезпечує реального перетворення довгострокових пріоритетів на бюджетні обмеження й ресурсно підкріплені управлінські рішення [47]. Саме тому в комплексному механізмі організаційно-процедурний вимір має будуватися на принципі жорсткої інтеграції стратегічного і бюджетного циклів. Стратегія повинна не супроводжувати бюджет, а визначати межі пріоритизації. Бюджетне планування, відповідно, має бути не просто технікою розподілу наявних коштів, а процедурою перекладу визначених цілей у конкретні програми, ресурси, строки й очікувані результати (див. рис. 3.2). Організаційно-процедурний механізм повинен також відновлювати безперервність циклу. Звичайною вадою фрагментованого управління є те, що різні стадії бюджетного процесу сприймаються як відокремлені блоки: планування завершене саме по собі, виконання відбувається окремо, звітування підсумовує окремий етап, а моніторинг і корекція здійснюються епізодично або постфактум.

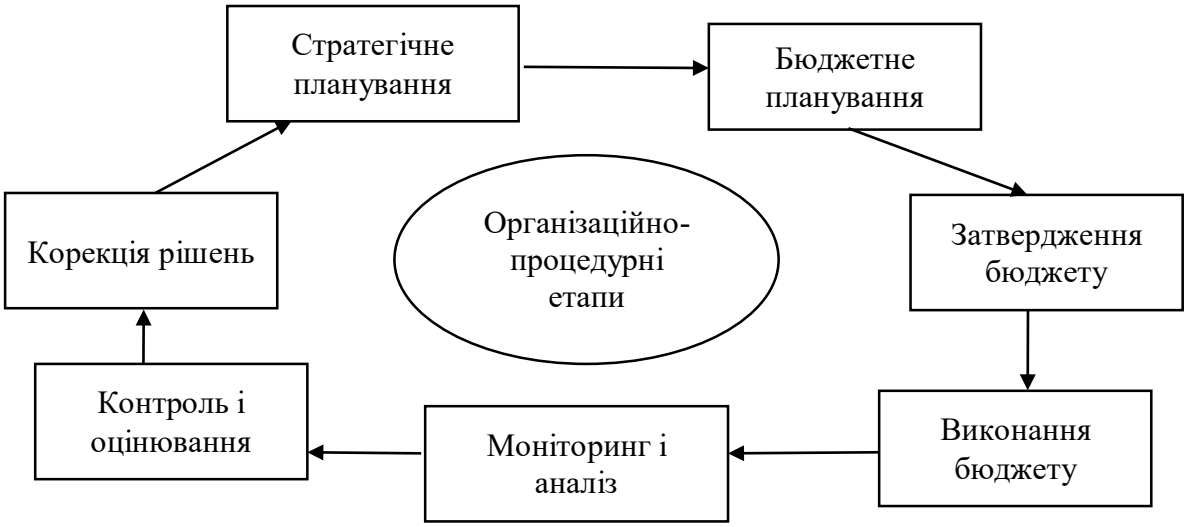

Рис. 3.2. Організаційно-процедурні етапи бюджетного циклу в логіці комплексного механізму

Джерело: розроблено автором

Планування має відразу містити правила майбутнього моніторингу. Виконання має супроводжуватися поточним аналізом відхилень. Звітування має бути не формальним завершенням бюджетного року, а джерелом інформації для нового циклу планування. Корекція не може зводитися до разових змін у відповідь на кризу, а має бути вбудованим елементом процесуальної логіки. Саме в цьому проявляється рекурсивність бюджетного циклу: кожна наступна стадія не просто продовжує попередню, а повертається до її результатів, переоцінює їх і формує нове налаштування системи.

Особливого значення в організаційно-процедурному механізмі набуває управління ліквідністю та зобов’язаннями. Фінансова спроможність громади втрачає відтворюваність не лише тоді, коли бракує доходів, а й тоді, коли управлінська система не здатна синхронізувати платіжні потоки, видатки, календарі закупівель, строки виконання договорів і межі прийняття нових зобов’язань. У таких умовах виникають касові розриви, затримки, накопичення простроченої заборгованості, вимушене відтермінування видатків на розвиток, а отже руйнується вся логіка передбачуваного бюджетного циклу. Саме тому організаційно-процедурний механізм має

включати не лише формальні стадії, визначені Бюджетним кодексом України, а й внутрішні календарі платежів, режими погодження рішень, контроль зобов'язань, маршрути документів, регулярний перегляд касових планів і механізми швидкої корекції у разі відхилень [18; 112].

Закупівельний контур також має бути органічною частиною цього механізму. Значна частина бюджетних рішень реалізується через закупівельні процедури, а отже ефективність видатків безпосередньо залежить від їх процедурної якості. Коли закупівельний цикл не узгоджений із бюджетним, громада стикається або з затягуванням реалізації програм, або з ризиком неосвоєння коштів, або з накопиченням незавершених зобов'язань. Відтак комплексний механізм повинен не просто враховувати законодавство про публічні закупівлі, а вбудовувати закупівельні процедури в загальну логіку бюджетного планування, виконання, контролю і корекції [121].

З позиції адаптивно-рекурсивного підходу організаційно-процедурний механізм повинен мати здатність змінювати режими функціонування залежно від середовища. У звичайному режимі його головним завданням є забезпечення передбачуваності, ритмічності й дисципліни бюджетного циклу. У кризовому режимі – підтримання мінімально необхідної керованості через спрощені, але не довільні процедури перегляду пріоритетів, посиленого моніторингу ризиків, швидшого реагування на дохідні шоки, переорієнтації видатків на критичні напрями. При цьому адаптація не повинна руйнувати процедурність як таку. Навпаки, вона має спиратися на наперед визначені правила переходу до антикризового режиму. Саме таким чином комплексний механізм поєднуватиме гнучкість з процедурною стійкістю.

Отже, організаційно-процедурний механізм є центральним елементом комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад. Саме він забезпечує процесуальну безперервність, інтегрує стратегію з бюджетом, поєднує планування з виконанням, контроль – з корекцією, а результати попереднього циклу – з параметрами наступного. У такій логіці фінансова спроможність постає як ефект не разового балансування

бюджету, а повторюваної й керованої процесуальної системи.

Фінансово-інструментальний механізм у структурі комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад забезпечує ресурсне втілення повноважень, процедур і пріоритетів. Його завдання полягає не просто в тому, щоб акумулювати доходи й профінансувати видатки, а в тому, щоб перетворити наявний і залучений фінансовий ресурс на системно керований інструмент реалізації публічних цілей. У підрозділі 1.3 цей механізм був окреслений через доходи громади, місцеві податки і збори, трансферти, видаткові інструменти, програмно-цільовий метод, управління активами, ліквідністю, зобов'язаннями та міжмуніципальну співпрацю. У комплексному механізмі всі ці складові мають бути переосмислені не як відокремлені фінансові рішення, а як взаємозалежні елементи керованості пріоритетів.

Центральною функцією фінансово-інструментального механізму є забезпечення зв'язку між ресурсною базою громади та її розвитковими, сервісними й стабілізаційними завданнями. У традиційному підході місцеві фінанси часто розглядаються як питання збалансування доходів і видатків. Проте для цілей цього дослідження такого розуміння недостатньо. Громада може демонструвати формальну збалансованість бюджету, але залишатися фінансово неспроможною в управлінському сенсі, якщо її видатки інерційні, активи не працюють на розвиток, трансферти поглинаються поточними потребами, а пріоритизація є ситуативною. Тому фінансово-інструментальний механізм має забезпечувати не просто використання коштів, а кероване перетворення ресурсів у стійкий публічний результат.

Особливого значення у цьому контексті набуває структура доходів. Власні доходи, місцеві податки і збори, закріплені надходження, трансферти, грантові потоки та інші зовнішні ресурси не є взаємозамінними в управлінському сенсі. Власні доходи посилюють автономію й передбачуваність локальної фінансової політики. Трансферти виконують стабілізаційну і солідарну функцію, але водночас можуть підсилювати

залежність від зовнішніх правил. Гранти і програми співфінансування створюють розвиткові можливості, однак часто пов’язані з високими процедурними вимогами й часовими обмеженнями. Саме тому фінансово-інструментальний механізм має бути спрямований на таке поєднання цих потоків, яке не руйнує самостійність громади, а навпаки, розширює її здатність відтворювати фінансовий результат у часі.

Критично важливим є й видатковий блок. Керованість фінансової спроможності втрачається тоді, коли видаткова політика зводиться до інерційного підтримання вже наявних зобов’язань без чіткої пріоритизації. Комплексний механізм має передбачати не лише баланс між поточними і капітальними видатками, а й процедури вибору пріоритетів, оцінювання програм, перегляду витратної структури в разі дохідних шоків, а також механізми захисту критично важливих функцій від нераціонального секвестру. Саме в цій площині фінансово-інструментальний механізм безпосередньо пов’язується з організаційно-процедурним: видатки мають бути не просто затверджені, а прив’язані до стратегічних цілей, процедур виконання й механізмів оцінювання.

У межах цього механізму важливе місце посідає й управління активами. Для значної частини територіальних громад комунальне майно, земля, інфраструктурні об’єкти, мережі, комунальні підприємства можуть бути не лише об’єктами утримання, а й джерелами фінансової стійкості, розвитку локальної економіки та поліпшення сервісної бази. Проте це можливо лише тоді, коли управління активами не ізольоване від загальної бюджетної політики. Якщо активний блок існує окремо від стратегічних пріоритетів, бюджетного планування і контролю, він не підсилює фінансову спроможність, а перетворюється на джерело прихованих ризиків, втрат або недоотриманих можливостей.

Окремої уваги потребують ліквідність і зобов’язання. Саме здатність громади виконувати фінансові рішення без касових зривів, незапланованих відтермінувань і накопичення прострочених зобов’язань є одним з найбільш

наочних індикаторів фінансової спроможності в управлінському значенні. Комплексний механізм повинен поєднувати управління ліквідністю з моніторингом доходів, календарями платежів, прогнозуванням касових розривів і режимом посиленого контролю за прийняттям нових зобов'язань. У протилежному випадку навіть відносно достатня ресурсна база не забезпечуватиме відтворюваності результату.

З позиції адаптивно-рекурсивного підходу фінансово-інструментальний механізм має бути здатним до переналаштування. Адаптивність тут означає готовність змінювати співвідношення між поточними й розвитковими видатками, між стабілізаційними й інвестиційними рішеннями, між місцевими ресурсами та зовнішнім співфінансуванням залежно від зміни середовища. Рекурсивність означає, що результати виконання бюджету, моніторингу дохідної бази, оцінювання ефективності програм і контролю за видатками повинні повертатися в механізм як підстава для оновлення інструментальної конфігурації. Отже, фінансово-інструментальний механізм не може бути описаний як набір незмінних засобів; це динамічна ресурсна підсистема, що постійно коригується відповідно до результатів попереднього циклу.

Таким чином, у структурі комплексного механізму фінансово-інструментальний механізм забезпечує матеріальне втілення пріоритетів, але його справжня функція полягає в іншому – у підтриманні керованості пріоритетів, стійкості ресурсної бази, логіки використання активів і відтворюваності фінансових результатів. Саме через нього комплексний механізм переходить від декларації цілей до практичного забезпечення здатності громади стабільно фінансувати публічні послуги і розвиток території.

Інформаційно-аналітичний механізм у комплексному механізмі керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад виконує функцію доказової основи рішень, раннього виявлення відхилень і підтримання системної самокорекції. У підрозділі 1.3 цей механізм було розкрито через дані про доходи, видатки, активи й зобов'язання, відкриті дані,

моніторинг, аналітичну обробку, прогнозування, сценарний аналіз, оцінювання результативності та інформаційну підтримку корекції. Саме тому в межах авторської конструкції цей механізм набуває особливої ваги: він є тим вузлом, який перетворює інформацію на управлінську дію і, відповідно, замикає рекурсивний цикл функціонування всього комплексного механізму.

Однією з найбільш типових дисфункцій місцевих фінансів є наявність даних без реального впливу на рішення. Формально громади можуть мати звіти, відкриті набори даних, оприлюднені бюджети, інформацію про трансакції та договори, але водночас продовжувати ухвалювати фінансові рішення в інерційному або реактивному режимі. Це означає, що інформаційна відкритість сама по собі не дорівнює аналітичній спроможності. Комплексний механізм має подолати цю дисфункцію, вбудувавши аналітику безпосередньо в процес підготовки, виконання, контролю і корекції бюджетних рішень. Інакше навіть найкраща цифрова інфраструктура залишатиметься допоміжною оболонкою без управлінського ефекту.

У практичному вимірі це означає, що інформаційно-аналітичний механізм має бути побудований як система постійного спостереження й інтерпретації. По-перше, необхідно забезпечити регулярний моніторинг дохідної бази громади, структури надходжень, виконання бюджету, стану активів, динаміки зобов’язань, результатів програм і параметрів ключових послуг. По-друге, ці дані мають бути не лише накопичені, а інтерпретовані в логіці ризиків, відхилень, тенденцій і причинно-наслідкових зв’язків. По-третє, результати аналізу мають безпосередньо пов’язуватися з процедурами перегляду пріоритетів, змін бюджетних рішень, корекції програм, посилення контролю або оновлення інструментів. У цьому сенсі аналітика стає не завершальним етапом, а постійно діючим шаром управлінського циклу.

У структурі комплексного механізму інформаційно-аналітичний блок повинен включати індикаторний каркас. Йдеться не лише про стандартні показники виконання бюджету, а про поєднання процесних, вихідних і результатних індикаторів. Процесні індикатори дають змогу бачити, як

функціонують процедури: чи своєчасно готується бюджет, як виконуються календарі платежів, чи дотримуються строки закупівель, чи накопичуються зобов'язання. Вихідні індикатори показують, які конкретні обсяги ресурсів і рішень реалізовані. Результатні індикатори дають змогу оцінити, чи перетворюються ресурси на публічну цінність – якість послуг, стабільність інфраструктури, підтримання функцій громади, розвиткові ефекти. Саме поєднання цих груп показників робить аналітику придатною для реальної корекції.

Особливе місце в цьому механізмі належить прогнозуванню та сценарному аналізу. У нестабільному середовищі фінансова спроможність не може підтримуватися лише за рахунок аналізу минулих періодів. Необхідно моделювати можливі зміни в дохідній базі, коливання трансфертних параметрів, ризики зростання окремих видатків, наслідки міграційних процесів, зміни в обсязі критичних потреб громади. Саме тому прогнозування у складі комплексного механізму не є факультативним інструментом. Воно виступає підставою для адаптивності: завдяки сценарному аналізу громада може не чекати фактичного погіршення ситуації, а заздалегідь готувати коригувальні рішення.

Не менш важливим є питання відкритих даних. Законодавство про відкритість використання публічних коштів створює правову базу суспільного доступу до інформації про фінансові операції [107], а Єдиний вебпортал використання публічних коштів та пов'язана цифрова інфраструктура створюють технічні умови для цього [44; 45]. Однак у комплексному механізмі відкриті дані мають розглядатися не лише як інструмент зовнішньої прозорості, а і як ресурс внутрішнього управління. Вони забезпечують порівнюваність, дають змогу співвіднести рішення громади з динамікою інших територій, виявляти аномалії, посилювати контроль і комунікацію. У такий спосіб інформаційно-аналітичний механізм безпосередньо підтримує не лише аналітичний, а й контрольний та комунікаційний виміри комплексної моделі.

З позиції адаптивно-рекурсивного підходу інформаційно-аналітичний механізм є центральною умовою рекурсивності. Саме він забезпечує той «поворот назад» управлінського циклу, коли результати виконання, ризики, відхилення і зміни середовища не залишаються фактами минулого, а стають підставою для нового налаштування системи. Моніторинг фіксує зміни, оцінювання надає їм змісту, а аналітика визначає, які саме елементи комплексного механізму мають бути скориговані – процедура, ресурсний інструмент, контрольний режим, комунікаційний формат або навіть розподіл відповідальності між суб'єктами. Саме тому без розвиненого інформаційно-аналітичного механізму комплексний механізм не може бути ні адаптивним, ні рекурсивним.

Отже, інформаційно-аналітичний механізм у структурі комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад слід розглядати як інтегровану систему збору, обробки, інтерпретації та використання даних, яка забезпечує перехід від спостереження до управлінської дії. Його функція полягає не у супровідному інформуванні, а у формуванні аналітичних підстав для рішень, ранньому виявленні ризиків і підтриманні вбудованого циклу корекції.

Контрольний механізм у структурі комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад забезпечує підзвітність, процедурну дисципліну, законність і здатність системи до самокорекції. У підрозділі 1.3 він був представлений через внутрішній контроль, внутрішній аудит, зовнішній контроль, превентивний і коригувальний контроль, контроль закупівель, а також рекомендації й корекцію процедур. У межах комплексного механізму ці складові мають бути поєднані так, щоб контроль перестав бути ізольованою перевіркою й став органічним інструментом відновлення керованості.

Поширеною вадою управління місцевими фінансами є формалізація контролю. У такому режимі контроль існує, перевірки проводяться, аудиторські висновки складаються, але їхній вплив на сам бюджетний цикл є

обмеженим. Контроль виявляє вже допущені порушення, проте не змінює процедур, не коригує механізми прийняття рішень і не попереджає повторення тих самих помилок. Унаслідок цього підзвітність набуває імітаційного характеру: звітування є, але дисциплінуючий ефект слабкий, а система не навчається на власних відхиленнях. Комплексний механізм має подолати саме цей тип контрольної дисфункції.

У такій логіці контрольний механізм повинен поєднувати превентивний і коригувальний виміри. Превентивний контроль має бути вбудований у процедури планування, прийняття зобов'язань, здійснення закупівель, погодження платежів і роботи з активами. Його завдання – не допустити ризикового рішення на ранній стадії. Коригувальний контроль має діяти після виявлення відхилень і перетворювати результати перевірки, аудиту або моніторингу на конкретні зміни процедур, оновлення регламентів, посилення окремих точок контролю, перегляд підходів до управління ризиками. Саме поєднання цих двох вимірів робить контрольний механізм дієвим.

Особливу роль у цьому відіграє внутрішній аудит. Методологічні підходи до внутрішнього аудиту в державному секторі прямо орієнтують його не лише на фіксацію порушень, а на оцінювання управління, процесів і контролю та на формування рекомендацій для підвищення ефективності [76]. Так само оцінювання якості внутрішнього аудиту має значення не само по собі, а як засіб підтримання дієвості всього контрольного контуру [94]. У межах комплексного механізму внутрішній аудит має бути включений у логіку моніторингу й корекції, а не існувати паралельно до основного бюджетного циклу. Це означає, що результати аудиту повинні бути процедурно пов'язані з оновленням бюджетних регламентів, переглядом ризикових практик, уточненням ролей і відповідальності, а також із системою аналітичного спостереження.

Зовнішній контроль у складі механізму також має бути переосмислений. Його функція не зводиться до санкційного впливу. У комплексному механізмі він виконує ще й роль зовнішнього стандарту підзвітності, що підтримує

довіру до фінансових рішень громади та зменшує ризик замикання управління у внутрішніх процедурах без публічної перевірюваності. Проте для того, щоб зовнішній контроль не породжував лише «оборонну» управлінську поведінку, він має бути узгоджений з внутрішніми процедурами ризик-менеджменту й аналітичного супроводу. Інакше громади прагнутимуть не підвищувати якість управління, а лише мінімізувати формальні ризики для себе.

Контрольний механізм також безпосередньо пов’язаний з управлінням ризиками. У сучасних умовах ризики в місцевих фінансах мають не лише правовий, а й процедурний, інформаційний, інституційний і ресурсний характер. Це ризики неузгоджених рішень, дохідних провалів, затримок платежів, неефективних закупівель, неякісного управління активами, інформаційної асиметрії, недостатньої прозорості. Комплексний механізм має передбачати таку конфігурацію контролю, за якої ризики не просто фіксуються, а класифікуються, ранжуються, співвідносяться з процедурами й слугують підставою для зміни управлінських режимів.

З позиції адаптивно-рекурсивного підходу контрольний механізм є одним із ключових носіїв рекурсивності. Саме він забезпечує те, що відхилення, слабкості й помилки не розчиняються в потоці поточного управління, а повертаються в систему як сигнали для переналаштування. Якщо інформаційно-аналітичний механізм збирає й інтерпретує дані, то контрольний механізм надає цим даним процедурну силу. Через нього система не просто знає про проблеми, а має підстави для зміни правил, рішень і поведінки суб’єктів. Саме тому контроль у комплексному механізмі не є заключною фазою. Він виконує функцію з’єднання між результатами поточного циклу та коригуванням наступного.

Отже, контрольний механізм у структурі комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад повинен бути побудований як інтегрована система попередження, виявлення, оцінювання і корекції ризиків та відхилень. Його призначення полягає не лише у забезпеченні підзвітності, а в тому, щоб підтримувати дисципліну

бюджетного циклу і забезпечувати реальну самокорекцію всієї системи.

Комунікаційний механізм у комплексному механізмі керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад виконує функцію легітимації фінансових рішень, підсилення довіри та забезпечення зовнішнього зворотного зв'язку. У підрозділі 1.3 він був пов'язаний з оприлюдненням фінансової інформації, поясненням пріоритетів і результатів, взаємодією з громадськістю, бізнесом та іншими заінтересованими сторонами, а також із урахуванням обґрунтованих пропозицій [44; 107]. У межах комплексного механізму цей блок набуває особливого значення, оскільки без суспільної прийнятності складних фінансових рішень навіть формально керована система залишається вразливою до конфліктності, недовіри та зниження внутрішньої мотивації до виконання правил.

Фінансова спроможність громади має не лише ресурсну і процедурну, а й легітимаційну основу. Рішення щодо місцевих податків, пріоритетів видатків, фінансування інфраструктури, використання активів, скорочення другорядних програм або зміни сервісних параметрів зачіпають розподіл публічної цінності в межах громади. Якщо такі рішення не пояснені, не пов'язані з чіткою логікою пріоритетів і не супроводжуються зрозумілими критеріями, вони можуть сприйматися як довільні або політично вмотивовані. У цьому випадку комунікаційна слабкість безпосередньо перетворюється на фінансовий ризик: громада втрачає довіру, погіршується готовність сприймати складні бюджетні корекції, ускладнюється підтримка розвитку власної дохідної бази, посилюється конфліктність у питанні розподілу ресурсів.

Саме тому комплексний механізм повинен передбачати перехід від формальної публічності до змістовної пояснюваності. Законодавство про відкритість використання публічних коштів створює мінімальний стандарт прозорості [107], однак цього недостатньо. Відкрита інформація сама собою не гарантує розуміння, чому саме обрано той чи інший бюджетний пріоритет, як співвідносяться між собою поточні витрати і витрати на розвиток, чому

окремі програми підтримуються, а інші переглядаються, які ризики впливають на рішення і які очікувані результати. Комунікаційний механізм повинен забезпечити таке пояснення як частину бюджетного циклу, а не як зовнішній інформаційний супровід.

Взаємодія з громадськістю, бізнесом, громадянським суспільством, локальними лідерами, партнерами з відновлення та донорами в цій логіці не може зводитися до окремих консультаційних заходів. Її значення полягає в іншому – у забезпеченні зворотного зв'язку, який дає змогу своєчасно виявляти сигнали недовіри, нерозуміння, процедурних проблем або ризиків для реалізації певних рішень. Такий зворотний зв'язок має бути включений у комплексний механізм не як спосіб підміни юридичної відповідальності суб'єктів, а як інструмент уточнення управлінських рішень у межах встановлених правил. Саме тому комунікаційний механізм має підтримувати не «делегування відповідальності назовні», а підзвітність як пояснення й перевірюваність дій влади.

Особливого значення комунікаційний механізм набуває в умовах кризових рішень. Скорочення окремих видатків, перехід до пріоритетного фінансування критичних функцій, зміна програм відновлення, посилення контролю, перегляд місцевих ставок або умов співфінансування можуть бути ефективними в управлінському сенсі, але викликати напруження у суспільному сприйнятті. Саме тому адаптивність комплексного механізму повинна супроводжуватися комунікаційною відкритістю. Інакше адаптивне рішення сприйматиметься як довільне, а не як обґрунтоване реагування на зміну умов.

З позиції адаптивно-рекурсивного підходу комунікаційний механізм виконує дві взаємопов'язані функції. По-перше, він забезпечує зовнішній зворотний зв'язок, який доповнює внутрішні контури моніторингу й контролю. По-друге, він підтримує легітимність повторюваних корекцій, без чого рекурсивне оновлення механізму не набуде суспільної прийнятності. Саме тому комунікація у структурі комплексного механізму не може

розглядатися як периферійна або суто супровідна сфера. Вона є одним із механізмів підтримання відтворюваності фінансової спроможності через довіру, пояснюваність і прийнятність рішень.

Отже, комунікаційний механізм у структурі комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад має бути побудований як система пояснення, зовнішнього зворотного зв'язку і підтримання суспільної легітимності фінансової політики. Саме через нього фінансова спроможність перестає бути лише технічною характеристикою бюджету і постає як результат публічно обґрунтованого, прийнятного і підзвітного управління.

Комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад не є простою сумою семи окремих механізмів. Його зміст визначається саме способом їх взаємодії. Якщо розглядати інституційний, нормативно-правовий, організаційно-процедурний, фінансово-інструментальний, інформаційно-аналітичний, контрольний та комунікаційний механізми окремо, то можна пояснити окремі фрагменти управлінського процесу, але не можна пояснити, яким чином фінансова спроможність реально відтворюється у часі. Саме тому ключовою ознакою комплексного механізму є не наявність усіх механізмів як таких, а їхня функціональна узгодженість у спільному причинно-наслідковому ланцюгу.

У цьому ланцюгу інституційний механізм визначає суб'єктів, центри відповідальності й координаційні вузли. Нормативно-правовий механізм задає рамки допустимості, процедурні межі й стандарти підзвітності. Організаційно-процедурний механізм забезпечує процесуальну безперервність бюджетного циклу. Фінансово-інструментальний механізм наповнює цілі ресурсним змістом і перетворює пріоритети на конкретні бюджетні рішення. Інформаційно-аналітичний механізм дає підстави для оцінювання, прогнозування, сценарної підготовки і раннього виявлення відхилень. Контрольний механізм забезпечує дисципліну, ризик-орієнтовану перевірку і коригувальний вплив. Комунікаційний механізм підтримує пояснюваність,

довіру та зовнішній зворотний зв’язок. Тільки в такій конфігурації фінансова спроможність набуває рис керованого, підзвітного й відтворюваного результату.

Якщо хоча б один із цих механізмів істотно послаблений або функціонує автономно, комплексний механізм втрачає цілісність. Інституційний механізм без процедурного дає структуру без дисципліни. Нормативно-правовий без аналітичного і контрольного перетворюється на сукупність формальних вимог, не здатних забезпечити результат. Процедурний без фінансово-інструментального стає календарем без ресурсного змісту. Фінансово-інструментальний без інформаційно-аналітичного і контрольного породжує ризик неузгоджених рішень, неефективних видатків і втрати стійкості. Інформаційно-аналітичний без комунікаційного не створює довіри, а без коригувального контуру не впливає на поведінку системи. Контрольний без корекції зводиться до постфактумної перевірки. Комунікаційний без інституційної та процедурної підкріпленості деградує до інформаційної кампанії. Саме тому основною вадою попередніх, більш фрагментарних підходів є не відсутність окремих інструментів, а брак зв’язаності між механізмами.

Узгоджена взаємодія механізмів у комплексній моделі має будуватися за логікою замкненого й водночас відтворюваного циклу. Вихідною точкою є інституційне й правове визначення суб’єктів, процедур і меж рішень. Далі організаційно-процедурний механізм забезпечує трансформацію пріоритетів у бюджетний цикл. Фінансово-інструментальний механізм наповнює цей цикл ресурсами, активами, зобов’язаннями й конкретними управлінськими інструментами. Інформаційно-аналітичний механізм супроводжує виконання, виявляє відхилення, моделює ризики та оцінює результати. Контрольний механізм забезпечує перевірку дисципліни та надає процедурну силу коригувальним сигналам. Комунікаційний механізм, своєю чергою, забезпечує пояснюваність рішень і зовнішню перевірюваність, підсилюючи легітимність наступного циклу. Така архітектура дає змогу системі не просто

проходити етапи бюджетного процесу, а повторювано відтворювати спроможність через їх узгодження (див. табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Відмінності комплексного адаптивно-рекурсивного механізму від фрагментарних підходів

Критерій	**Фрагментарний підхід**	**Комплексний адаптивно-рекурсивний механізм**
Предмет уваги	Окремий інструмент або окрема проблема	Цілісна взаємодія кількох механізмів
Розуміння фінансової спроможності	Ресурсна достатність або бюджетна забезпеченість	Відтворюваний управлінський результат
Логіка функціонування	Лінійна, епізодична	Циклічна, безперервна
Роль аналітики	Допоміжна або постфактумна	Вбудована в підготовку, моніторинг і корекцію рішень
Роль контролю	Переважно перевірка після порушення	Попередження, виявлення, оцінювання і самокорекція
Ставлення до змін середовища	Реактивне реагування	Допустиме переналаштування в межах правових і процедурних рамок
Результат	Локальний або тимчасовий ефект	Стійке відтворення фінансової спроможності громади

Джерело: розроблено автором

Саме тут повною мірою проявляється адаптивно-рекурсивний характер комплексного механізму. Адаптивність забезпечується тим, що інформаційно-аналітичний, контрольний і комунікаційний блоки постійно подають сигнали про зміну середовища, відхилення і ризики, а інституційний, нормативно-правовий, процедурний і фінансово-інструментальний блоки мають механізми допустимого переналаштування у відповідь на ці сигнали. Рекурсивність забезпечується тим, що результати кожного циклу не завершуються звітом, а повертаються у систему як підстава для оновлення суб’єктних ролей, процедур, рішень, інструментів, режимів контролю та комунікації. Саме така взаємодія робить комплексний механізм здатним не лише досягати фінансової спроможності, а й стабільно її відтворювати (див. рис. 3.3).

Рис. 3.3. Двоконтурна адаптивно-рекурсивна модель функціонування комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад

Джерело: розроблено автором

Отже, взаємодія механізмів є внутрішньою сутністю комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад. Фінансова спроможність у цій моделі постає не як наслідок окремого інструмента або локального управлінського успіху, а як системний ефект узгодження інституцій, правил, процедур, ресурсів, аналітики, контролю та комунікації в межах повторюваного й адаптивно організованого бюджетного циклу.

Адаптивно-рекурсивний характер комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад становить ключову ознаку його авторської новизни. На відміну від поширених підходів, де фінансова спроможність громади трактується як сукупність наявних фінансових ресурсів, рівень бюджетної забезпеченості або ефект дії окремих інструментів, запропонований механізм виходить з іншої логіки. Фінансова спроможність розглядається як відтворюваний управлінський результат, що формується лише за умови узгодженого функціонування кількох механізмів у межах спільного бюджетного циклу.

Це означає, по-перше, що фінансова спроможність не зводиться до ресурсної достатності. Громада може мати зростання доходів, проте за слабкого процедурного, інституційного або аналітичного механізму ці ресурси не перетворюватимуться на стійкий результат. По-друге, механізми не ототожнюються з окремими інструментами. Місцеві податки, трансферти, програмно-цільовий метод, внутрішній аудит, відкриті дані або закупівлі самі по собі не є механізмом; вони працюють лише в межах певної системи суб’єктів, процедур, правил і зворотного зв’язку. По-третє, контроль і аналітика не розглядаються як допоміжні додатки до «основного» фінансового механізму, а становлять його органічні складові. По-четверте, модель не зупиняється на досягненні разового результату, а спеціально орієнтована на відтворення спроможності через повторювані цикли моніторингу, оцінювання і корекції.

Адаптивність механізму означає його здатність зберігати керованість у середовищі змін. Для українських територіальних громад це має принципове значення, оскільки фінансове середовище є високо турбулентним: змінюються податкові параметри, трансфертні режими, потреби видаткової політики, умови безпеки, масштаби відновлення, доступ до зовнішніх ресурсів. У такій ситуації комплексний механізм не може залишатися жорстко фіксованою моделлю мирного чи стабільного бюджетного циклу. Він має включати можливість зміни режимів планування, пріоритизації, контролю й комунікації

залежно від зміни середовища. Водночас така адаптація повинна відбуватися не довільно, а у правових і процедурних межах, що відрізняє її від «ручного режиму».

Рекурсивність механізму означає, що він має внутрішній цикл самонавчання. Результати моніторингу, аудиту, відкритих даних, оцінювання програм, динаміки доходів і видатків не вичерпуються фіксацією поточного стану, а слугують підставою для нового налаштування рішень і процедур. У цій логіці кожен наступний цикл бюджетного управління не починається «з нуля», а спирається на перероблений досвід попереднього циклу. Саме це забезпечує відтворюваність фінансової спроможності не як незмінного стану, а як здатності системи зберігати результативність шляхом постійного оновлення власної конфігурації.

Таким чином, адаптивно-рекурсивний характер комплексного механізму дає змогу подолати головний недолік фрагментарних підходів – їх нездатність пояснити, як фінансова спроможність не лише досягається, а й стабільно відтворюється у змінному середовищі. Саме цим запропонована конструкція відрізняється від підходів, що зосереджуються на окремих інструментах або описують лише окремі виміри місцевих фінансів.

Запровадження комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад на засадах адаптивно-рекурсивного підходу має забезпечити низку взаємопов’язаних управлінських ефектів. Першим і базовим ефектом є відновлення цілісності бюджетного циклу. Це означає, що стратегічні орієнтири, бюджетне планування, видаткова політика, управління доходами, активами, зобов’язаннями, контроль і оцінювання перестануть функціонувати як розрізнені контури, а будуть інтегровані у спільну процесуальну систему.

Другим очікуваним ефектом є зменшення фрагментації відповідальності. Завдяки чіткішій інституційній конфігурації, закріпленню ролей і координаційних зв’язків мають послабитися «провали відповідальності», коли наслідки фінансових рішень розподілені між багатьма

суб’єктами, але не інтегруються в єдиний результат. Це безпосередньо підсилить керованість, оскільки центри ухвалення рішень і центри відповідальності стануть більш визначеними.

Третім ефектом є підвищення передбачуваності фінансових рішень. Йдеться не про усунення всіх ризиків і шоків, а про здатність громади краще готуватися до них через поєднання правової визначеності, процедурної безперервності, прогнозування, сценарного аналізу й механізмів корекції. У такій конфігурації фінансова політика громади перестає бути реактивною і набуває більш керованого характеру.

Четвертим ефектом є підсилення доказовості управління. Інформаційно-аналітичний механізм, вбудований у загальну конструкцію, має забезпечити перехід від рішень, заснованих на інерції, ситуативному тиску чи політичному компромісі, до рішень, які спираються на дані, індикатори, оцінювання й прогнозування. Це дасть змогу не лише краще обґрунтовувати пріоритети, а й раніше виявляти ризики для фінансової спроможності.

П’ятим ефектом є своєчасність корекції. У нинішній практиці громади часто змушені реагувати вже після того, як проблема стала системною: доходи суттєво відхилилися, видатки інерційно зросли, зобов’язання накопичилися, контрольні сигнали були отримані запізно. Комплексний механізм має змінити цю логіку, забезпечивши раннє виявлення відхилень і швидшу корекцію процедур, пріоритетів, інструментів і режимів контролю.

Шостим ефектом є зростання адаптаційної стійкості громад. Комплексний механізм не робить середовище стабільним, але підвищує здатність громади проходити через зміни без руйнування керованості. Це особливо важливо для українських умов, де шоки можуть бути пов’язані не лише з економічною динамікою, а й з воєнними, демографічними, інфраструктурними й інституційними факторами.

Сьомим ефектом є підвищення легітимності та довіри до фінансової політики громади. Комунікаційний і контрольний механізми, поєднані з відкритими даними, пояснюваністю та перевірюваністю рішень, мають

посилити суспільну прийнятність навіть складних рішень щодо пріоритизації, перегляду програм і перерозподілу ресурсів. У довгостроковій перспективі це здатне підтримати і дохідну базу громади, і готовність різних груп до спільної участі в розвитку території.

Таким чином, очікувані ефекти впровадження комплексного механізму мають не локальний, а системний характер. Йдеться не просто про вдосконалення окремих управлінських процедур, а про формування такої архітектури публічного управління, за якої фінансова спроможність територіальної громади стає стабільно відтворюваним результатом узгодженого функціонування механізмів.

Отже, у підрозділі 3.2 обґрунтовано комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад на засадах адаптивно-рекурсивного підходу. Його зміст полягає не у механічному поєднанні окремих напрямів удосконалення, а у формуванні цілісної архітектури взаємодії механізмів: інституційного, нормативно-правового, організаційно-процедурного, фінансово-інструментального, інформаційно-аналітичного, контрольного та комунікаційного. Саме їхня функціональна узгодженість забезпечує перетворення фінансової спроможності з нестійкого ресурсного стану на керований, підзвітний і відтворюваний результат публічного управління.

Показано, що інституційний механізм забезпечує суб’єктну визначеність і координацію, нормативно-правовий – межі допустимості й передбачуваності, організаційно-процедурний – безперервність бюджетного циклу, фінансово-інструментальний – ресурсне втілення пріоритетів, інформаційно-аналітичний – доказову основу корекції, контрольний – дисципліну й самокорекцію, а комунікаційний – легітимність і зовнішній зворотний зв’язок. Їх інтеграція формує той причинно-наслідковий ланцюг, який дозволяє системі не лише досягати прийнятного фінансового результату, а й повторювано його відтворювати.

Адаптивно-рекурсивний характер запропонованого механізму означає,

що він здатний зберігати керованість в умовах змін, використовувати результати моніторингу, оцінювання та контролю для корекції рішень, а також оновлювати власну конфігурацію без втрати правової допустимості й процедурної дисципліни. Саме цим комплексний механізм відрізняється від фрагментарних підходів, які або зводять фінансову спроможність до ресурсної достатності, або розглядають окремі інструменти без формування цілісної публічно-управлінської конструкції.

3.3 Інструменти впровадження комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад

Упровадження комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад не може бути забезпечене лише на рівні концептуального обґрунтування або декларативного визначення його складових. Будь-яка управлінська конструкція набуває практичної дієвості лише тоді, коли вона переводиться у систему нормативно закріплених процедур, локальних регламентів, правил координації, порядків перегляду рішень і стандартів відповідальності. Саме тому нормативно-процедурні інструменти становлять первинний рівень інституціоналізації комплексного механізму. Їхня роль полягає в тому, щоб забезпечити формальний і водночас функціональний перехід від загальної архітектури механізму до конкретної управлінської практики громади.

У цьому контексті ключовим є розуміння того, що загальнодержавне бюджетне й муніципальне законодавство створює лише рамкові умови для управління фінансовою спроможністю. Бюджетний кодекс України визначає стадії бюджетного процесу, правила бюджетних зобов’язань, вимоги до планування, виконання та звітування [18], а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» окреслює систему суб’єктів місцевої влади, предмет їхньої компетенції та загальні засади відповідальності [118]. Проте саме на локальному рівні має бути здійснений переклад цих загальних норм у

процедури, пристосовані до реальної організації роботи конкретної територіальної громади. Без такого перекладу загальне правове поле не перетворюється на дієву систему керованості, а залишається лише формальною нормативною оболонкою.

Першим і базовим нормативно-процедурним інструментом доцільно вважати локальний регламент бюджетного циклу громади. Йдеться не про дублювання положень бюджетного законодавства, а про формування внутрішнього нормативного документа, який фіксує реальну послідовність дій у межах громади: порядок підготовки прогнозних розрахунків, строки подання бюджетних запитів, внутрішні маршрути погодження, механізми узгодження пріоритетів, процедури обговорення змін до бюджету, регламент моніторингу виконання, а також порядок ініціювання корекції в разі виявлення відхилень. Саме такий регламент перетворює бюджетний процес із календарної послідовності формальних актів на інституційно закріплений механізм відтворення управлінського результату.

Другим нормативно-процедурним інструментом має стати порядок міжвідомчої координації у сфері фінансової спроможності громади. Практика функціонування місцевих фінансів свідчить, що фрагментація між фінансовим органом, галузевими структурними підрозділами, головними розпорядниками, комунальними підприємствами та представницьким рівнем є одним із головних джерел розриву між плануванням, виконанням і результатом. Тому впровадження комплексного механізму потребує закріплення процедурної моделі координації: хто ініціює перегляд бюджетних пріоритетів, у якій формі подаються пропозиції, як відбувається їх аналітична верифікація, хто відповідає за узгодження видаткових рішень з ресурсними можливостями, яким чином забезпечується зв’язок між бюджетом, активами, ліквідністю та програмною діяльністю. Без такого порядку комплексний механізм ризикує залишитися сумою окремих дій різних підрозділів без єдиного центру процесуальної інтеграції.

Третім інструментом має бути порядок моніторингу і перегляду

бюджетних рішень. У більшості громад механізм зміни рішень існує, але часто він прив’язаний лише до формальних підстав – зміни бюджетних показників, доведення нових трансфертів, потреби технічного перерозподілу асигнувань. Натомість у межах комплексного механізму корекція має бути не епізодичною реакцією, а процедурно вбудованою формою підтримання керованості. Саме тому має бути визначено, які індикатори є підставою для перегляду бюджетної політики, як оцінюються відхилення, яким є порядок підготовки аналітичних висновків, хто має право ініціювати зміни, у які строки вони розглядаються і як пов’язуються з наступним циклом рішень.

Четвертим важливим інструментом слід визнати локальні стандарти фінансової підзвітності. Їх зміст не повинен обмежуватися загальним звітуванням про виконання бюджету. Йдеться про закріплення вимог до форм і глибини пояснення фінансових рішень, зв’язку між ресурсом і результатом, регулярності подання інформації щодо програм, активів, зобов’язань, закупівель, коригувальних дій і досягнутих ефектів. Такі стандарти мають створити внутрішнє й зовнішнє підґрунтя для довіри до фінансової політики громади, а також забезпечити можливість повторюваного аналітичного читання бюджетного процесу.

П’ятим нормативно-процедурним інструментом є локальні процедури антикризового коригування. В умовах воєнного стану, нестійкості дохідної бази, затримок фінансування або різкого зростання потреб громади звичайний бюджетний цикл може виявитися недостатньо гнучким. Тому комплексний механізм має бути підкріплений процедурно закріпленим кризовим режимом: критеріями переходу до посиленого моніторингу, правилами оперативного перегляду пріоритетів, режимами секвестру або обмеження другорядних видатків, особливостями ухвалення рішень щодо критичної інфраструктури, ліквідності й невідкладних закупівель. При цьому такі процедури повинні спиратися на чинне правове поле, включно з особливостями публічних закупівель у період воєнного стану, але водночас бути пристосованими до управлінської практики конкретної громади.

Отже, нормативно-процедурні інструменти впровадження комплексного механізму створюють ту локальну регуляторну тканину, без якої навіть найбільш продумана модель не набуває здатності діяти. Їх значення полягає не у збільшенні кількості локальних актів, а у формуванні стабільних, передбачуваних і водночас достатньо гнучких процедур, здатних підтримувати цілісність бюджетного циклу, підзвітність, своєчасну корекцію і відтворюваність фінансової спроможності територіальної громади.

Якщо нормативно-процедурні інструменти створюють формальні правила впровадження комплексного механізму, то організаційно-управлінські інструменти забезпечують його реальне закріплення у структурі та повсякденній практиці місцевого самоврядування. Їхня роль полягає у тому, щоб перевести авторську модель із площини концепції у площину стабільно діючої управлінської системи, в якій розподіл ролей, координація, відповідальність, внутрішня комунікація і послідовність рішень утворюють єдину архітектуру функціонування.

Базовим організаційно-управлінським інструментом є інституційне закріплення ролей у межах бюджетного циклу. У практиці громад формально наявний розподіл повноважень часто не усуває дублювання функцій або, навпаки, розмивання відповідальності. Саме тому впровадження комплексного механізму має супроводжуватися не лише посиланням на законодавчо визначені повноваження, а й управлінською деталізацією ролей кожного суб’єкта: ради як центру політичної легітимації пріоритетів, виконавчих органів як носіїв функції узгодження й реалізації, фінансового органу як інтегратора аналітики і ресурсної збалансованості, головних розпорядників як відповідальних за програмну результативність, комунального сектору як учасника ресурсного і сервісного контурів громади. Лише за такого рівня інституціоналізації можна уникнути ситуації, коли комплексний механізм існує лише на рівні загальної організаційної схеми, але не проявляється в реальному розподілі управлінських завдань (див. рис. 3.4).

Рис. 3.4. Цикл практичного впровадження комплексного механізму у системі місцевого публічного управління

Джерело: розроблено автором

Важливим інструментом є створення або оновлення координаційних форматів. У громадах, де питання фінансової спроможності розглядаються лише в межах бюджетної комісії чи поточної роботи фінансового органу, відтворюється модель галузевої ізольованості: доходи аналізуються окремо, активи – окремо, видатки – окремо, закупівлі – окремо, а коригування здійснюється вже після виникнення проблеми. Натомість комплексний механізм вимагає горизонтального координаційного формату, у межах якого питання бюджету, ліквідності, активів, програм, ризиків і контролю розглядаються синхронно. Це можуть бути постійні координаційні групи, спільні робочі наради, циклічні управлінські сесії з фінансової стійкості, де аналітична інформація одразу співвідноситься з варіантами рішень і

відповідальністю за їх виконання.

Окремим організаційно-управлінським інструментом виступає система запобігання «провалам відповідальності». У фрагментованій моделі управління наслідки фінансових рішень часто розщеплюються між кількома суб’єктами. Один підрозділ готує бюджетний запит, інший погоджує ресурс, третій відповідає за програму, четвертий супроводжує закупівлю, п’ятий здійснює контроль. У підсумку жоден не відповідає за інтегральний результат. Саме тому комплексний механізм повинен бути підкріплений організаційним інструментом, який з’єднує рішення, ресурс і результат в одному управлінському контурі відповідальності. Практично це означає запровадження матриці ролей, відповідальних осіб за критичні етапи циклу, а також процедур обов’язкового повернення результатів моніторингу й контролю до тих суб’єктів, чиї рішення або дії їх зумовили.

Велике значення має і інструмент управлінської взаємодії в межах єдиного бюджетного циклу. Комплексний механізм не буде дієвим, якщо кожен суб’єкт працюватиме у власному часовому горизонті. Стратегічні пріоритети формуватимуться на один цикл, видаткова політика – на інший, закупівлі – на третій, а контроль – на четвертий. Тому організаційне впровадження комплексного механізму потребує синхронізації календарів роботи, управлінських рішень і точок перегляду. Така синхронізація є не технічною дрібницею, а однією з основ відтворюваності фінансової спроможності.

Не менш важливим є посилення управлінської ролі фінансового органу громади. У традиційній практиці він часто залишається або центром бухгалтерсько-бюджетного обліку, або розпорядником технічного балансування бюджету. У межах комплексного механізму його функція має бути розширена. Саме фінансовий орган повинен стати центром аналітичної інтеграції, моніторингу ризиків, підтримання середньострокової збалансованості, координації коригувальних рішень і процедурного з’єднання стратегічного та бюджетного контурів. Це вимагає не лише зміни регламентів,

а й організаційного переосмислення місця фінансового органу у структурі локального врядування.

З позиції адаптивно-рекурсивного підходу організаційно-управлінські інструменти мають ще одну принципову функцію – вони забезпечують здатність системи переходити від звичайного режиму до режиму адаптивного реагування без втрати суб'єктної визначеності. Це означає, що в кризовій ситуації громада не повинна імпровізувати з нуля, створюючи тимчасові канали рішень і неформальні центри впливу. Натомість у межах комплексного механізму має бути передбачений організаційний режим посиленої координації, перерозподілу ролей і пришвидшення окремих процедур, який запускається за настання визначених тригерів.

Отже, організаційно-управлінські інструменти інституціоналізації комплексного механізму мають забезпечити не лише формальне закріплення суб'єктів, а й реальну інтеграцію їхніх дій у спільний бюджетний цикл. Саме через них комплексний механізм перестає бути сукупністю функціональних блоків і набуває форми стійкої системи місцевого публічного управління.

Фінансово-планувальні інструменти становлять прикладний центр упровадження комплексного механізму, оскільки саме через них відбувається ресурсне забезпечення пріоритетів, структуризація бюджетних рішень і підтримання відтворюваності фінансової спроможності в часі. Їхня роль полягає в тому, щоб перетворити ресурсний контур громади з реактивної системи балансування на механізм керованого планування, який поєднує стабільність, гнучкість і здатність до своєчасної корекції.

Першим таким інструментом виступає середньострокове бюджетне планування. Для територіальних громад це має значення не лише як сучасна форма бюджетного менеджменту, а як спосіб вивести фінансову політику за межі короткого горизонту річного бюджету. Без середньострокового бачення громада змушена жити в логіці постійного пристосування до поточних доходів і видатків, що унеможливлює послідовне фінансування розвитку, управління активами і навіть стабільне виконання базових зобов'язань. Тому в межах

комплексного механізму середньострокове планування має стати обов'язковим інструментом зв'язку між стратегічними цілями громади, прогнозом ресурсної бази, сценаріями ризиків і програмною структурою видатків. OECD прямо підкреслює важливість середньострокової бюджетної орієнтації як однієї з базових засад належного бюджетного врядування.

Другим інструментом є сценарне планування. Воно має особливу цінність для українських громад у ситуації нестабільності дохідної бази, трансфертних коливань, воєнних ризиків і високої чутливості видатків до зовнішніх подій. Сценарний підхід дозволяє не просто прогнозувати один варіант розвитку подій, а готувати управлінську систему до кількох можливих режимів функціонування. Йдеться про завчасне визначення того, як громада реагуватиме на падіння ключових доходів, затримку трансфертів, підвищення критичних видатків, пошкодження інфраструктури або навпаки – на появу нових ресурсних можливостей. Таким чином, сценарне планування є не допоміжним прогнозним інструментом, а способом захисту цілісності бюджетного циклу від руйнівної ситуативності.

Третім фінансово-планувальним інструментом є пріоритизація видатків. У фрагментарній моделі фінансового управління саме видаткова частина часто стає полем політичних компромісів і інерційного відтворення минулих структур. Комплексний механізм вимагає іншого підходу: пріоритизація повинна спиратися на чітко визначені критерії – зв'язок із стратегічними цілями, критичність для базових послуг, вплив на стійкість громади, мультиплікативний ефект для розвитку, можливість зовнішнього співфінансування, ризики відтермінування. За такої логіки видаткова політика перестає бути суто політичним розподілом ресурсів і стає процедурно впорядкованим інструментом забезпечення відтворюваності фінансової спроможності.

Четвертим інструментом виступає управління ліквідністю. У місцевих фінансах саме ця сфера часто визначає, чи буде формально затверджене рішення реально виконане. Календарі надходжень і платежів, касове

планування, черговість фінансування критичних потреб, контроль за касовими розривами, правила тимчасового стримування другорядних видатків – усе це має бути інституціоналізоване у вигляді окремого фінансово-планувального блоку. Комплексний механізм повинен працювати так, щоб ліквідність не розглядалася як другорядне бухгалтерське питання, а була складовою стратегії підтримання функціональної безперервності громади.

П’ятим інструментом є управління зобов’язаннями. Для багатьох територіальних громад проблема полягає не лише в обсязі видатків, а в прихованому накопиченні зобов’язань, відтермінуванні платежів, перенесенні інфраструктурних рішень, накопиченні боргів комунального сектору або непрямих зобов’язань, що не завжди одразу відображаються у повному обсязі в поточній бюджетній картині. Саме тому комплексний механізм має передбачати інструменти раннього виявлення таких ризиків, процедурні обмеження на прийняття нових зобов’язань без забезпечення їх реальної виконуваності, а також правила оцінювання довгострокового навантаження на бюджет.

Шостим інструментом є перегляд бюджетних програм. Програмно-цільовий метод має бути не формою технічної класифікації видатків, а засобом управлінської концентрації ресурсу на результаті. Це означає, що програми мають регулярно проходити оцінку на предмет релевантності, ефективності, результативності й відповідності оновленим пріоритетам. Саме через механізм перегляду програм можна уникнути інерційного фінансування напрямів, які більше не відповідають поточним потребам громади або не забезпечують прийнятного публічного ефекту.

Сьомим інструментом є управління трансфертами, співфінансуванням і активами. У комплексному механізмі ці ресурси не можуть залишатися периферійними щодо основного бюджетного циклу. Трансферти мають інтегруватися у середньострокове планування, а не сприйматися як зовнішня випадкова допомога. Режими співфінансування мають оцінюватися з позиції довгострокового впливу на фінансову стійкість громади. Управління активами

має розглядатися як джерело не лише витрат, а й можливостей для підсилення фінансової спроможності через розвиток, сервісну ефективність або зменшення навантаження на бюджет.

Отже, фінансово-планувальні інструменти забезпечують реальне функціонування комплексного механізму на ресурсному рівні. Їхнє призначення полягає не лише в кращому фінансовому адмініструванні, а у формуванні такої логіки управління, за якої ресурси громади стабільно спрямовуються на підтримання базових функцій, розвиток, своєчасну адаптацію до ризиків і відтворення фінансової спроможності в довгостроковій перспективі.

Інформаційно-аналітичні та цифрові інструменти є одним із найважливіших практичних блоків упровадження комплексного механізму, оскільки саме вони забезпечують його здатність діяти не інерційно, а на основі постійного спостереження, оцінювання, прогнозування і коригування. Якщо на рівні параграфу 3.2 було обґрунтовано, що інформаційно-аналітичний механізм є носієм адаптивно-рекурсивної логіки, то в мажах цього параграфу необхідно окреслити ті конкретні інструменти, через які ця логіка набуває операційного виміру.

Першим інструментом виступають системи моніторингу доходів і видатків. Для ефективного впровадження комплексного механізму громада має не просто акумулювати звітні показники наприкінці бюджетного періоду, а підтримувати регулярне спостереження за дохідною динамікою, касовим виконанням, структурою видатків, ризиками невиконання окремих програм, динамікою зобов’язань, платежами комунального сектору, рухом коштів за критичними напрямами. Такі системи повинні бути налаштовані не лише на фіксацію цифр, а на виявлення відхилень від прогнозних і нормативних параметрів.

Другим інструментом є аналітичні панелі та управлінські дашборди. Їх запровадження дає змогу звести в одному середовищі показники бюджету, активів, боргових і квазіборгових ризиків, стану виконання програм,

результатів закупівель, касових розривів, рівня використання трансфертів та інших параметрів, значущих для фінансової спроможності. Практична цінність дашбордів полягає у тому, що вони підтримують не постфактумне звітування, а поточне управлінське читання ситуації. Саме завдяки цьому керівництво громади й фінансовий орган можуть бачити не лише окремі показники, а їх взаємозв'язок і динаміку.

Третім інструментом є індикаторний каркас оцінювання фінансової спроможності. Його слід будувати як багаторівневу систему, що охоплює процесні індикатори, вихідні показники, результатні індикатори та індикатори ризику. Саме такий каркас дає змогу перейти від опису виконання бюджету до аналізу здатності громади відтворювати фінансову спроможність. У межах цього каркасу важливо уникнути надмірної кількості показників і зосередитися на тих, що справді підтримують коригувальні рішення: прогнозованість доходів, стабільність критичних видатків, ритмічність платежів, своєчасність виконання програм, стан активів, рівень прострочених зобов'язань, частота й результативність коригувальних дій, рівень прозорості й підзвітності.

Четвертим інструментом є прогнозування та сценарний аналіз. У практичному вимірі це означає побудову моделей дохідної чутливості, аналіз залежності бюджету від окремих джерел, оцінювання наслідків змін трансфертних режимів, моделювання видаткових шоків, аналіз потреб у співфінансуванні та перевірку стійкості бюджету до кількох альтернативних сценаріїв. Такий інструментарій є особливо важливим у контексті війни, відновлення і високої волатильності локальних економічних умов.

П'ятим інструментом виступають цифрові засоби інтеграції даних про бюджет, активи, зобов'язання, результати програм і закупівельні рішення. Однією з основних причин втрати керованості часто є роз'єднаність інформаційних контурів: дані про доходи існують окремо, аналітика щодо програм – окремо, активи обліковуються в іншій логіці, контрольні сигнали не інтегруються з фінансовим плануванням. Саме тому цифрова інтеграція має

бути спрямована не лише на підвищення технічної зручності, а на формування спільного інформаційного середовища, придатного для прийняття комплексних рішень.

Шостим інструментом є відкриті дані як ресурс управління, а не лише як інструмент публічної прозорості. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» визначає умови доступу до інформації про використання коштів державного і місцевих бюджетів, а також коштів комунального сектору [107]. Єдиний вебпортал використання публічних коштів і пов’язані цифрові сервіси вже формують практичне середовище, в якому фінансові операції можуть бути перевірюваними як для зовнішнього, так і для внутрішнього аналізу [44; 45]. У комплексному механізмі відкриті дані мають виконувати подвійну функцію: по-перше, посилювати підзвітність і легітимність; по-друге, бути підставою для аналітичних висновків, виявлення аномалій і підтримання корекції.

Сьомим інструментом є цифрове забезпечення повторюваного циклу «моніторинг – оцінювання – корекція». Йдеться про впровадження регулярних аналітичних оглядів, автоматизованих сигналів про критичні відхилення, цифрових карток ризиків, панелей виконання коригувальних рішень, а також інструментів фіксації того, як результати контролю й оцінювання вплинули на наступний цикл бюджетного управління. Саме цей інструментальний блок робить адаптивно-рекурсивний характер механізму операційно реальним.

Отже, інформаційно-аналітичні та цифрові інструменти підтримання комплексного механізму мають забезпечити перехід від «даних для звітності» до «даних для управління». Саме через них громада отримує можливість бачити ризики раніше, коригувати рішення швидше, обґрунтовувати пріоритети переконливіше і підтримувати відтворюваність фінансової спроможності не інтуїтивно, а на доказовій основі.

Контрольні та аудиторські інструменти впровадження комплексного механізму мають забезпечити такий режим фінансового управління, за якого контроль перестає бути лише постфактумною перевіркою і набуває функції

постійного підтримання підзвітності, процедурної дисципліни та своєчасної корекції. Інакше кажучи, йдеться не просто про наявність контрольного контуру, а про формування дієвого коригувального ефекту, здатного реально змінювати управлінську поведінку системи.

Першим інструментом у цьому блоці є внутрішній контроль, вбудований у щоденні бюджетні й господарські процедури. Його роль полягає в тому, щоб ризики порушень, перевитрат, неузгоджених рішень, неякісного документального супроводу, невиправданих зобов'язань або процедурних розривів фіксувалися до того, як вони стануть джерелом системної проблеми. У межах комплексного механізму внутрішній контроль має бути не окремою бюрократичною надбудовою, а стандартом виконання кожної критичної операції – від планування видатків і погодження рішень до прийняття зобов'язань і перевірки факту виконання.

Другим інструментом є внутрішній аудит. Відповідно до урядового порядку здійснення внутрішнього аудиту і до стандартів, затверджених Міністерством фінансів, внутрішній аудит у державному секторі має оцінювати систему управління, внутрішнього контролю та управління ризиками, а не лише фіксувати окремі порушення [76]. Для територіальних громад це означає, що внутрішній аудит має бути переорієнтований на виявлення системних слабких місць у бюджетному циклі: розриву між плануванням і виконанням, слабкості програмного менеджменту, неузгодженості процедур закупівель, проблем управління активами, низької доказовості фінансових рішень, дефіциту коригувального ефекту після попередніх перевірок. Саме в такій якості внутрішній аудит стає одним із центральних інструментів підтримання комплексного механізму.

Третім інструментом є превентивні процедури контролю. Їх зміст полягає в тому, щоб ризикові рішення і дії не чекали аудиторської перевірки наприкінці циклу, а проходили через систему попереджувальних точок: перевірку відповідності бюджетному призначенню, оцінювання ризику закупівельної операції, контроль зобов'язань, верифікацію наявності джерела

фінансування, підтвердження зв’язку витрати з програмною метою, оцінювання потенційного впливу на ліквідність. Саме така превентивна логіка знижує ймовірність накопичення системних помилок.

Четвертим інструментом є механізми реагування на відхилення. У багатьох громадах проблема полягає не у відсутності контрольної інформації, а у слабкому переході від її фіксації до дії. Тому в межах комплексного механізму має бути закріплений порядок реагування: які відхилення є підставою для корекції процедур, які – для перегляду рішень, які – для посилення моніторингу, які – для внутрішнього аудиту чи службової перевірки, а які – для перегляду бюджетної програми або режиму прийняття зобов’язань.

П’ятим інструментом є зв’язок контролю з оновленням процедур. Контрольний контур має бути побудований так, щоб рекомендації та висновки не залишалися на рівні окремого документа, а ставали підставою для зміни регламентів, порядків погодження, строків перегляду, системи відповідальності або аналітичних індикаторів. Саме це і є коригувальним ефектом, без якого контроль лишається або каральним, або формальним.

Шостим інструментом виступає оцінювання якості внутрішнього аудиту. У методичних підходах Міністерства фінансів якість внутрішнього аудиту прямо пов’язується зі спроможністю системи підтримувати ефективне управління та вдосконалювати контрольний контур [76]. Для громади це означає, що сам аудит повинен бути предметом оцінювання: чи виявляє він системні проблеми, чи формує придатні для дії рекомендації, чи спричиняє реальне оновлення процедур, чи не зводиться до формального підтвердження відповідності. Без цього контрольний механізм може втратити власну дієздатність.

Сьомим інструментом є обмеження надмірної дискреції через поєднання контролю, прозорості, ризик-орієнтованого аналізу і процедурної визначеності. Йдеться про те, що контрольний механізм має стримувати не управлінську ініціативу як таку, а саме довільність рішень, непрозорість

пріоритизації, неаргументовані відхилення від стандартів, необґрунтоване накопичення зобов’язань і непродуктивне використання ресурсів.

Отже, контрольні та аудиторські інструменти впровадження комплексного механізму мають бути спрямовані не на постійне збільшення перевірок, а на формування такого контрольного середовища, у якому дисципліна, підзвітність, запобігання ризикам і корекція стають постійною частиною бюджетного циклу. Лише за цієї умови контроль дійсно підтримує кероване відтворення фінансової спроможності громади.

Комунікаційні інструменти впровадження комплексного механізму мають особливе значення, оскільки саме вони переводять фінансову політику громади з режиму суто адміністративного управління в режим публічно пояснюваного, підзвітного й соціально прийнятного врядування. Для фінансової спроможності це принципово, бо навіть найбільш раціональні рішення щодо пріоритизації, секвестрування другорядних видатків, перегляду програм або мобілізації додаткових доходів не будуть стійкими, якщо не спиратимуться на достатній рівень суспільного розуміння й довіри.

Першим комунікаційним інструментом є систематичне оприлюднення фінансової інформації. Йдеться не лише про виконання законодавчих вимог щодо відкритості використання публічних коштів, а про таку практику подання інформації, яка дає змогу громаді, бізнесу, партнерам і контрольним суб’єктам бачити логіку рішень, а не лише масив цифр. Законодавство вже встановлює обов’язок відкритості, а цифрові сервіси дають технічну можливість її реалізації. Проте у межах комплексного механізму цього недостатньо: інформація має бути структурована за логікою пріоритетів, рішень, результатів і коригувальних дій.

Другим інструментом є засоби пояснення пріоритетів і фінансових рішень. Саме вони дають змогу уникнути сприйняття бюджету як технічного документа, зрозумілого лише вузькому колу фахівців. Громада повинна бачити, чому окремі видатки захищаються, чому деякі програми переглядаються, чому змінюються підходи до інфраструктурного

фінансування, які ризики враховано і який очікуваний ефект має те чи інше рішення. Така пояснюваність є не другорядною комунікативною опцією, а способом підсилення легітимності комплексного механізму.

Третім інструментом є формати взаємодії з громадськістю, бізнесом, донорами та іншими заінтересованими сторонами. Для різних типів громад зміст цих форматів може відрізнятися, однак їхня функція має залишатися сталою: отримання зворотного зв'язку, перевірка сприйняття рішень, виявлення сигналів недовіри або нерозуміння, уточнення ризиків і, за потреби, корекція способів комунікації чи окремих процедур. Особливо важливою є така взаємодія для громад, які реалізують проєкти відновлення, працюють із зовнішнім співфінансуванням або приймають рішення з високою соціальною чутливістю.

Четвертим інструментом виступають канали зворотного зв'язку, інтегровані в бюджетний цикл. У багатьох громадах комунікація має односторонній характер: влада оприлюднює рішення або звітує про них, але не отримує або не інституціоналізує сигнали у відповідь. Комплексний механізм вимагає іншого підходу. Зворотний зв'язок повинен бути придатним до управлінського використання. Це означає, що мають існувати канали збору обґрунтованих пропозицій, повідомлень про проблеми, сигналів щодо непрозорості або процедурних труднощів, а також процедури їх аналітичного опрацювання й, за потреби, включення до циклу корекції.

П'ятим інструментом є підвищення довіри до фінансової політики громади через стабільність, пояснюваність і перевірюваність рішень. Довіра не формується одноразово публікацією бюджету або окремою презентацією. Вона є накопичуваним ефектом послідовної практики. Саме тому комунікаційний блок комплексного механізму має бути побудований як повторювана діяльність, що супроводжує всі критичні етапи бюджетного циклу: планування, ухвалення рішень, виконання, контроль і корекцію.

У воєнний час і в період відновлення значення комунікаційних інструментів ще більше зростає. Зміна пріоритетів, потреба в концентрації

ресурсу на базових функціях, обмеження публічності окремих даних з безпекових міркувань, поява нових партнерів і донорів – усе це створює додаткові виклики для фінансової легітимності. Саме тому комунікаційний механізм має забезпечувати баланс між відкритістю, безпекою, підзвітністю і збереженням довіри до складних рішень.

Отже, комунікаційні інструменти впровадження комплексного механізму мають перетворити фінансову політику громади з сукупності рішень, зрозумілих вузькому колу учасників, на пояснюваний і перевірюваний процес, який підтримує легітимність, знижує конфліктність і підсилює здатність громади до відтворення фінансової спроможності у тривалій перспективі.

Інструменти адаптації комплексного механізму мають особливе значення для українського контексту, оскільки впровадження будь-якої управлінської моделі сьогодні неможливо розглядати поза умовами воєнного стану, нерівномірного впливу бойових дій, різного рівня ресурсної та інституційної спроможності громад, а також майбутніх завдань відновлення. Саме тому практична цінність комплексного механізму визначається не лише його внутрішньою логікою, а й здатністю працювати в кількох режимах – стабілізаційному, антикризовому, відновлювальному та розвитку.

Першим інструментом у цьому блоці є антикризові процедури бюджетного реагування. Йдеться про наперед визначений порядок переходу до режиму посиленого моніторингу, перегляду пріоритетів, перерозподілу ресурсів на критичні видатки, обмеження другорядних зобов’язань, прискорення окремих процедур і контролю за ризиковими операціями. Важливо, щоб такі процедури не створювали поле для довільності, а були вбудовані в загальну правову рамку громади і узгоджені з чинними державними особливостями здійснення закупівель та бюджетного виконання в умовах воєнного стану.

Другим інструментом виступають адаптивні режими бюджетного управління. На практиці це означає, що громада повинна мати можливість

переключатися між кількома моделями фінансового планування: базовим режимом, режимом підвищеної невизначеності, режимом кризового утримання функцій і режимом відновлювального розвитку. Для кожного з них мають бути визначені різні співвідношення між поточними і розвитковими видатками, різні вимоги до резервування, різна глибина контролю і різні правила пріоритизації. Саме так адаптивність комплексного механізму набуває практичної форми.

Третім інструментом є спрощені, але підконтрольні коригувальні механізми. У кризі громада часто змушена приймати рішення швидше, ніж це дозволяє інерційний бюджетний цикл. Але пришвидшення процедур не повинно перетворюватися на відмову від підзвітності. Тому комплексний механізм має містити спеціальні процедури прискореного перегляду рішень, які поєднують оперативність із мінімально необхідним рівнем документування, аналітичного обґрунтування, контролю й подальшого аудиту.

Четвертим інструментом є підходи до відновлення інфраструктури і сервісної спроможності. Для післявоєнного відновлення фінансова спроможність громади повинна трактуватися ширше, ніж здатність підтримувати базову збалансованість бюджету. Йдеться про спроможність мобілізувати, поєднувати й контролювати ресурси відновлення, включно з державною підтримкою, грантовими коштами, донорськими програмами, місцевим співфінансуванням та активами громади. У цьому сенсі комплексний механізм має бути здатним інтегрувати відновлювальні програми в загальний бюджетний цикл, а не залишати їх окремим паралельним контуром.

П’ятим інструментом є робота з донорами і програмами відбудови. У реальних умовах багато громад вже діють у полі багатоканального фінансування, де окремі проєкти мають різні строки, вимоги до звітності, правила використання коштів і критерії результативності. Якщо ця діяльність не інтегрується в комплексний механізм, громада стикається з ризиком того,

що зовнішні ресурси посилюватимуть фрагментацію, а не спроможність. Тому потрібні спеціальні інструменти координації донорських потоків, їх узгодження з місцевими пріоритетами, бюджетним плануванням, аналітичним супроводом і контролем.

Шостим інструментом є диференціація інструментів для громад із різним рівнем ресурсності та інституційної спроможності. Очевидно, що однакова модель впровадження не може бути однаково придатною для великої міської громади з розвиненим фінансовим органом і для меншої громади з обмеженим кадровим ресурсом, слабкою цифровою базою та високою залежністю від трансфертів. Саме тому комплексний механізм потребує варіативності інструментів. Для одних громад ключовим буде цифровий аналітичний блок, для інших – базове упорядкування процедур, зміцнення фінансового органу, організація внутрішнього контролю, робота з активами або підтримання ліквідності.

Отже, інструменти адаптації комплексного механізму забезпечують його придатність до реального українського середовища, де фінансова спроможність громад визначається не стабільністю, а здатністю функціонувати у стані постійної зміни умов. Саме через ці інструменти комплексний механізм набуває не лише цілісності, а й життєздатності.

Дорожня карта впровадження комплексного механізму потрібна для того, щоб перевести запропоновану конструкцію з рівня аналітичної моделі в площину послідовної управлінської дії. Її значення полягає в тому, що впровадження не може здійснюватися одномоментно або лише через ухвалення одного нормативного акта. Йдеться про поступове, але послідовне переналаштування всієї системи місцевого фінансового управління (див. табл. 3.4).

Першим етапом такої дорожньої карти має бути діагностика вихідного стану. Громада повинна оцінити, якими є фактичні параметри функціонування її механізмів: наскільки узгоджені суб’єкти, чи пов’язане стратегічне планування з бюджетом, чи працює аналітичний супровід, чи існує

коригувальний ефект контролю, чи є прозорою логіка рішень. Без цього будь-яке впровадження ризикує стати механічним перенесенням рекомендацій без урахування реального рівня спроможності.

Таблиця 3.4

Дорожня карта впровадження комплексного механізму в територіальній громаді

Етап	**Зміст робіт**	**Основні виконавці**	**Очікуваний результат**
1. Діагностика	Аналіз фактичного стану бюджетного циклу, координації, аналітики, контролю	Керівництво громади, фінансовий орган	Визначення стартових умов упровадження
2. Нормативне налаштування	Оновлення локальних положень, регламентів, порядків	Рада, виконавчі органи	Формування процедурної основи
3. Інституційне закріплення	Розподіл ролей, створення координаційних форматів	Виконавчий комітет, структурні підрозділи	Узгодження суб'єктів управління
4. Аналітичний запуск	Створення індикаторів, дашбордів, форм звітності	Фінансовий орган, ІТ-підрозділи	Поява інструментів доказового аналізу
5. Контроль і комунікація	Вбудування внутрішнього контролю, аудиту, пояснення рішень	Фінансовий орган, аудит, комунікаційні підрозділи	Посилення підзвітності та довіри
6. Перший цикл моніторингу	Оперативне спостереження за функціонуванням механізму	Усі залучені суб'єкти	Отримання первинного зворотного зв'язку
7. Корекція	Оновлення процедур, ролей, індикаторів, режимів роботи	Керівництво громади, фінансовий орган	Підвищення адаптивності системи
8. Повторний цикл функціонування	Повторне застосування механізму з урахуванням корекції	Усі залучені суб'єкти	Перехід до відтворюваного функціонування

Джерело: розроблено автором

Другим етапом є нормативне і процедурне налаштування. На цьому кроці громада повинна оновити або ухвалити ключові локальні акти, що регламентують бюджетний цикл, міжвідомчу координацію, моніторинг, перегляд рішень, правила фінансової підзвітності й антикризове коригування.

Третім етапом є інституційне закріплення ролей і форматів координації.

Саме тут відбувається практичне оформлення того, хто відповідає за аналітику, хто інтегрує бюджет і програми, хто ініціює коригування, хто координує роботу з активами, хто супроводжує контрольний і комунікаційний блоки.

Четвертим етапом є запуск аналітичного супроводу і цифрової інтеграції даних. На цьому кроці мають бути створені базові індикаторні панелі, система моніторингу, форми регулярних оглядів, шаблони управлінської звітності, механізми сценарного аналізу і цифрові канали агрегування інформації.

П’ятим етапом є запровадження контрольних і комунікаційних інструментів. Тут важливо, щоб внутрішній контроль, аудит, процедури реагування на відхилення й інструменти пояснення фінансової політики були введені не після завершення основних налаштувань, а синхронно з ними. Інакше громада отримає нові процедури без належної підзвітності та суспільного супроводу.

Шостим етапом стає перший цикл моніторингу функціонування механізму. Саме в цей момент комплексний механізм має почати працювати як цілісна система, а не як набір новацій. Важливо, щоб цей цикл був не надто коротким, але й не відкладеним на рік чи більше, оскільки сенс упровадження полягає у швидкому отриманні зворотного зв’язку.

Сьомим етапом є корекція за результатами першого циклу. Саме тут проявляється адаптивно-рекурсивна природа комплексного механізму: результати моніторингу, контролю, аналітики та комунікації стають підставою для оновлення процедур, перегляду ролей, уточнення індикаторів, зміни порядку координації або навіть корекції окремих видаткових і контрольних режимів.

Восьмим етапом є повторний цикл функціонування механізму вже з урахуванням попередньої корекції. Якщо система пройшла цей етап, можна говорити, що комплексний механізм не лише формально впроваджено, а й переведено в режим відтворюваного функціонування.

Отже, дорожня карта впровадження комплексного механізму має

будуватися як поетапне переналаштування місцевої системи публічного управління, у якому діагностика, нормативне закріплення, інституціоналізація, аналітичний запуск, контроль, комунікація і корекція утворюють єдиний процес.

Оцінювання результативності впровадження комплексного механізму є необхідною умовою його практичної цінності. Без цього навіть найбільш логічно побудована модель може залишитися на рівні нормативно й концептуально оформленої, але емпірично не перевіреної конструкції. Саме тому доцільно використовувати систему критеріїв і показників, яка дозволяє виявити не тільки факт формального впровадження, а й реальний вплив механізму на здатність громади відтворювати фінансову спроможність.

Першу групу становлять критерії повноти. Вони дають змогу оцінити, чи справді в громаді створено всі базові елементи комплексного механізму: локальні регламенти, координаційні формати, фінансово-планувальні інструменти, аналітичний супровід, контрольні процедури, комунікаційні канали. Сам факт наявності цих елементів ще не означає високої результативності, але їх відсутність свідчить про неповне або імітаційне впровадження.

Другу групу становлять критерії узгодженості. Вони показують, чи працюють запроваджені елементи як система. Тут важливо оцінювати зв’язок між стратегією і бюджетом, узгодженість між рішеннями і ресурсом, пов’язаність моніторингу з корекцією, інтеграцію контролю з оновленням процедур, синхронізацію внутрішньої і зовнішньої комунікації. Саме ця група критеріїв дозволяє побачити, чи став механізм справді комплексним (див. рис. 3.5).

Третя група – критерії результативності. Вони мають фіксувати, чи призводить впровадження механізму до змін у самій фінансовій спроможності громади. Йдеться про стабільність дохідної бази, кращу ритмічність виконання бюджету, зменшення непродуктивних витрат, поліпшення керованості видаткових пріоритетів, підвищення прогнозованості фінансових рішень, посилення зв’язку бюджету з розвитковими цілями.

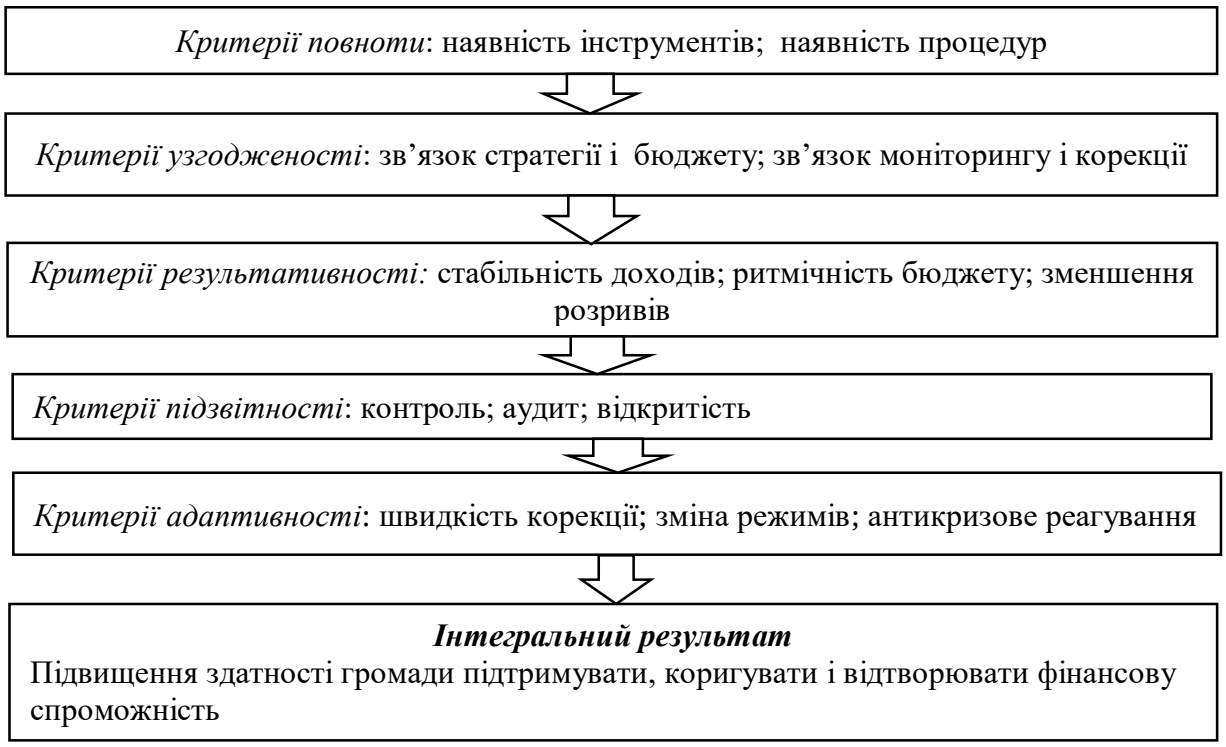

Рис. 3.5. Система оцінювання результативності впровадження комплексного механізму

Джерело: розроблено автором

Четверта група – критерії підзвітності. Вони дозволяють оцінити якість внутрішнього контролю, функціонування внутрішнього аудиту, регулярність і змістовність фінансового звітування, рівень відкритості інформації, наявність коригувального ефекту після контрольних заходів, а також перевірюваність логіки рішень для зовнішніх заінтересованих сторін.

П'ята група – критерії адаптивності. Саме вони особливо важливі для авторської конструкції. Ці критерії мають показати, чи здатна громада змінювати режими бюджетного управління, своєчасно переглядати пріоритети, переходити до антикризових процедур, оновлювати індикатори і коригувати систему на основі результатів попереднього циклу.

Доцільно також використовувати низку показників відтворюваності бюджетного циклу. До них можуть належати ритмічність проходження ключових процедур, частота коригування на підставі аналітичних сигналів,

зменшення часових розривів між виявленням проблеми і рішенням щодо її врегулювання, регулярність оновлення прогнозних параметрів, частка видатків, що реально прив’язані до пріоритетних програм.

Окрему групу утворюють показники прозорості й довіри. Вони можуть включати повноту оприлюднення фінансової інформації, доступність пояснень щодо бюджету, стабільність каналів зворотного зв’язку, частоту врахування обґрунтованих пропозицій, а також загальний рівень прийнятності фінансових рішень у межах громади.

Таким чином, система критеріїв і показників оцінювання результативності впровадження комплексного механізму має бути побудована так, щоб фіксувати не лише факт існування нових процедур та інструментів, а реальну зміну здатності громади підтримувати, коригувати і відтворювати власну фінансову спроможність.

Зокрема, у підрозділі 3.3 обґрунтовано, що практична дієвість комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад забезпечується не декларативним проголошенням його переваг, а системою конкретних інструментів упровадження. Нормативно-процедурні інструменти формують локальну регуляторну основу механізму. Організаційно-управлінські інструменти забезпечують його інституціоналізацію у структурі місцевого самоврядування. Фінансово-планувальні інструменти створюють ресурсну логіку відтворюваності. Інформаційно-аналітичні та цифрові інструменти підтримують моніторинг, оцінювання і корекцію. Контрольні та аудиторські інструменти забезпечують підзвітність і дисципліну. Комунікаційні інструменти підтримують пояснюваність, легітимність і зовнішній зворотний зв’язок. Адаптаційні інструменти роблять механізм придатним до воєнних, відновлювальних і нерівномірних умов функціонування громад.

Висновки до розділу 3

У третьому розділі дисертаційної роботи обґрунтовано напрями удосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні через розроблення комплексного адаптивно-рекурсивного механізму її керованого відтворення. Логіка розділу побудована на результатах попередньої діагностики, яка засвідчила, що основні проблеми місцевих фінансів мають не лише ресурсний, а передусім системно-управлінський характер і проявляються у розривах між стратегічним плануванням, бюджетним процесом, ресурсним забезпеченням, контролем, аналітичним супроводом і управлінською корекцією.

Сформовано концептуально-методологічні засади керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад. Доведено, що виявлені у другому розділі дисфункції не можуть бути подолані шляхом точкового вдосконалення окремих процедур, оскільки мають взаємопов’язаний характер і охоплюють увесь бюджетно-управлінський цикл громади. Доведено, що виявлені у другому розділі дисфункції не можуть бути подолані шляхом точкового вдосконалення окремих процедур, оскільки вони мають взаємопов’язаний характер і охоплюють увесь бюджетно-управлінський цикл громади. Обґрунтовано, що фінансова спроможність територіальної громади має розглядатися не лише як наявність достатнього обсягу ресурсів, а як результат організованої взаємодії повноважень, процедур, інституційної відповідальності, ресурсного забезпечення, аналітики, контролю та зворотного зв’язку.

Визначено, що межі удосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю громад мають охоплювати дві взаємопов’язані площини. Перша пов’язана з внутрішньоорганізаційною спроможністю територіальної громади, тобто якістю планування, бюджетування, координації, контролю, управління активами, зобов’язаннями та корекцією рішень. Друга стосується багаторівневої системи врядування, у межах якої

фінансова спроможність громади залежить від міжбюджетних відносин, нормативно-правового регулювання, державного контролю, трансфертної політики, казначейського обслуговування та координації між місцевим, регіональним і центральним рівнями публічного управління.

Також у цьому розділі обґрунтовано методологічні орієнтири побудови комплексного механізму, до яких віднесено системність, процесуальність, результативність, адаптивність, ризик-орієнтованість, багаторівневу узгодженість, орієнтацію на публічну цінність і відтворюваність управлінського циклу. Показано, що саме ці орієнтири забезпечують перехід від формального опису окремих елементів до побудови цілісної управлінської архітектури, у якій фінансова спроможність громади постає як керований і повторюваний результат, а не як ситуативний наслідок сприятливої дохідної бази або зовнішньої фінансової підтримки.

Окрему увагу приділено принципам побудови комплексного механізму. До них віднесено законність, узгодженість повноважень, ресурсів і відповідальності, процедурну безперервність бюджетного циклу, підзвітність і прозорість, аналітичну обґрунтованість рішень, адаптивність і своєчасну управлінську корекцію, стійкість до кризових шоків, орієнтацію на результат і публічну цінність. Встановлено, що ці принципи виконують не декларативну, а конструктивну функцію, оскільки задають нормативно-методологічні вимоги до внутрішньої організації механізму та визначають умови його практичної придатності.

Розроблено комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, який поєднує інституційний, нормативно-правовий, організаційно-процедурний, фінансово-інструментальний, інформаційно-аналітичний, контрольний і комунікаційний компоненти в єдиному управлінському циклі. Його сутність полягає в інтеграції інституційного, нормативно-правового, організаційно-процедурного, фінансово-інструментального, інформаційно-аналітичного, контрольного та комунікаційного механізмів у єдину систему публічного управління. На

відміну від фрагментарних підходів, запропонований механізм не зводить фінансову спроможність до окремого фінансового показника, бюджетної забезпеченості або набору інструментів, а розглядає її як результат функціональної узгодженості всіх складових управлінського циклу.

Обґрунтовано, що інституційний механізм у запропонованій конструкції забезпечує визначення суб'єктів, ролей, відповідальності та координаційних зв'язків; нормативно-правовий механізм формує межі законності, допустимості й передбачуваності рішень; організаційно-процедурний механізм відновлює безперервність бюджетного циклу; фінансово-інструментальний механізм забезпечує ресурсне втілення стратегічних і поточних пріоритетів; інформаційно-аналітичний механізм створює доказову основу управління; контрольний механізм підтримує дисципліну, підзвітність і коригувальний ефект; комунікаційний механізм забезпечує пояснюваність, суспільну легітимність і зовнішній зворотний зв'язок.

Доведено, що ключовою ознакою авторського комплексного механізму є його адаптивно-рекурсивний характер. Адаптивність означає здатність механізму змінювати режими функціонування, пріоритети, інструменти та процедури залежно від зміни зовнішніх і внутрішніх умов без втрати законності, підзвітності та керованості. Рекурсивність означає повторюваний цикл «моніторинг – оцінювання – корекція – оновлення рішень», у межах якого результати попереднього управлінського циклу повертаються в систему як підстава для її подальшого налаштування. Саме завдяки цьому фінансова спроможність громади розглядається не як разово досягнутий стан, а як здатність системи постійно відновлювати власну результативність у змінному середовищі.

Систематизовано інструменти впровадження комплексного механізму, що забезпечують його практичне застосування в діяльності органів місцевого самоврядування. До таких інструментів віднесено нормативно-процедурні, організаційно-управлінські, фінансово-планувальні, інформаційно-аналітичні, цифрові, контрольні, аудиторські, комунікаційні та адаптаційні засоби. Їх

поєднання дає змогу перевести запропонований механізм із концептуальної моделі у практичну систему управлінських дій. Доведено, що практична реалізація запропонованої моделі потребує не лише концептуального обґрунтування, а й системи конкретних інструментів інституціоналізації, процедурного закріплення, аналітичного супроводу, контролю, комунікації та адаптації. До таких інструментів віднесено локальні регламенти бюджетного циклу, порядки міжвідомчої координації, процедури моніторингу й перегляду бюджетних рішень, стандарти фінансової підзвітності, антикризові процедури, координаційні формати, матриці відповідальності, середньострокове та сценарне бюджетне планування, управління ліквідністю, зобов'язаннями, активами, трансфертами і співфінансуванням.

Розкрито значення інформаційно-аналітичних і цифрових інструментів як операційної основи адаптивно-рекурсивного функціонування комплексного механізму. Обґрунтовано необхідність використання систем моніторингу доходів і видатків, аналітичних панелей, індикаторних каркасів, прогнозування, сценарного аналізу, інтеграції даних про бюджет, активи, зобов'язання, закупівлі й результати програм. Показано, що цифровізація в цій логіці не повинна зводитися до технічного накопичення інформації або формального оприлюднення даних, а має забезпечувати перехід від даних для звітності до даних для управління.

Обґрунтовано роль контрольних, аудиторських і комунікаційних інструментів. Встановлено, що внутрішній контроль, внутрішній аудит, превентивні процедури, механізми реагування на відхилення та оцінювання якості контрольного контуру повинні бути спрямовані не лише на фіксацію порушень, а на реальне оновлення процедур і поведінки суб'єктів управління. Комунікаційні інструменти, своєю чергою, мають забезпечувати не формальну публічність, а змістовну пояснюваність бюджетних рішень, підтримання довіри, суспільної прийнятності та зовнішнього зворотного зв'язку.

Запропоновано дорожню карту впровадження комплексного механізму,

яка передбачає послідовне проходження етапів діагностики, нормативного налаштування, інституційного закріплення, аналітичного запуску, упровадження контрольних і комунікаційних інструментів, першого циклу моніторингу, корекції та повторного функціонування механізму. Така логіка дозволяє уникнути одномоментного й формального запровадження моделі, натомість забезпечує її поступове вбудовування у практику місцевого публічного управління.

Таким чином, у третьому розділі розроблено цілісну науково-прикладну конструкцію удосконалення механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. Її наукове значення полягає в обґрунтуванні комплексного адаптивно-рекурсивного механізму, який поєднує інституційні, нормативно-правові, організаційно-процедурні, фінансово-інструментальні, інформаційно-аналітичні, контрольні та комунікаційні складові в єдину систему керованого відтворення фінансової спроможності. Практичне значення полягає у визначенні конкретних інструментів, процедур і етапів упровадження, здатних забезпечити відновлення цілісності бюджетного циклу, підвищення передбачуваності фінансових рішень, зміцнення підзвітності, розвиток аналітичної обґрунтованості управління, своєчасну корекцію та адаптацію громад до умов війни, відновлення й нестабільного фінансового середовища.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі теоретично обґрунтовано та запропоновано прикладне розв'язання наукового завдання, що полягає у вдосконаленні механізмів публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад в Україні. За результатами дослідження сформульовано такі висновки.

1. Узагальнено понятійно-термінологічні засади дослідження фінансової спроможності територіальних громад та обґрунтовано необхідність її розгляду в публічно-управлінському, а не лише фінансово-економічному вимірі. Встановлено, що традиційне трактування фінансової спроможності переважно через показники доходів, видатків, бюджетної збалансованості та трансфертної залежності відображає фінансовий стан громади у певний період, але не розкриває механізмів його формування, підтримання, коригування та відтворення в часі.

Фінансову спроможність територіальної громади визначено як інтегральну управлінську здатність забезпечувати формування, планування, використання, контроль і коригування публічних фінансових ресурсів у межах законності та підзвітності для сталого виконання власних і делегованих повноважень, надання публічних послуг належної якості, підтримання місцевого розвитку та адаптації до зовнішніх викликів. За такого розуміння вона постає як відтворюваний результат публічного управління, що формується через узгодження стратегічних пріоритетів, бюджетних рішень, ресурсного забезпечення, процедур виконання, інформаційного супроводу, контролю та коригування управлінських рішень.

Обґрунтовано, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм публічного інтересу на локальному рівні та джерелом легітимності фінансових рішень. Тому її фінансова спроможність пов'язана не лише з наявністю ресурсів, а й із якістю реалізації публічної влади, здатністю органів місцевого самоврядування забезпечувати потреби населення, підтримувати довіру та перетворювати фінансові ресурси на

суспільно значущі результати.

2. Розкрито зміст керованості фінансової спроможності територіальних громад у системі багаторівневого врядування та систематизовано механізми її публічного управління. Керованість фінансової спроможності визначено як здатність інституцій місцевого самоврядування відтворювати у часі передбачувані й підконтрольні результати у сфері публічних фінансів через узгоджені процедури планування, виконання, моніторингу, контролю та коригування рішень.

Доведено, що механізми публічного управління не можуть ототожнюватися з окремими інструментами, заходами, нормативними актами або адміністративними процедурами. Механізм розкрито як інституційно та процедурно впорядковану систему суб'єктів, повноважень, норм, методів, інструментів, ресурсів, контрольних процедур і каналів зворотного зв'язку, яка забезпечує формування, реалізацію, моніторинг та коригування управлінських рішень.

Систематизовано інституційний, нормативно-правовий, організаційно-процедурний, фінансово-інструментальний, інформаційно-аналітичний, контрольний і комунікаційний механізми публічного управління фінансовою спроможністю територіальних громад. Інституційний механізм забезпечує визначеність суб'єктів, розподіл повноважень, відповідальність і координацію; нормативно-правовий – правові межі рішень і стандарти процедур; організаційно-процедурний – послідовність управлінського та бюджетного циклів; фінансово-інструментальний – управління доходами, видатками, трансфертами, активами, ліквідністю та зобов'язаннями; інформаційно-аналітичний – доказовість рішень, прогнозування та оцінювання ризиків; контрольний – законність, дисципліну, ефективність і відповідальність; комунікаційний – пояснюваність рішень, зворотний зв'язок і довіру громади.

Встановлено, що зазначені механізми утворюють цілісну взаємопов'язану систему, результативність кожного елемента якої залежить

від його узгодженості з іншими. Порушення зв’язків між механізмами спричиняє фрагментацію управлінського циклу, розрив між стратегічними цілями, бюджетними рішеннями, ресурсним забезпеченням і фактичними результатами та зумовлює втрату керованості фінансовими процесами.

3. Досліджено нормативно-правовий механізм та організаційно-процедурне забезпечення управління фінансовою спроможністю територіальних громад органами місцевого самоврядування. Встановлено, що в Україні сформовано базове нормативно-правове поле, яке регулює місцеве самоврядування, бюджетний процес, міжбюджетні відносини, місцеве оподаткування, публічні закупівлі, відкритість використання публічних коштів, фінансовий контроль і стратегічне планування місцевого розвитку.

Водночас наявне нормативне забезпечення характеризується фрагментарністю, нестабільністю окремих правил, недостатньою узгодженістю процедур та обмеженою інтеграцією стратегічного планування, бюджетування, програмно-цільового методу, управління активами, відкритих даних, контролю й управлінського коригування. Унаслідок цього формальне дотримання нормативних вимог не завжди забезпечує належну результативність управлінських рішень.

Обґрунтовано, що організаційно-процедурна спроможність визначається не лише наявністю фінансового органу, бюджетного регламенту або стратегічних документів, а реальною здатністю органів місцевого самоврядування забезпечувати послідовність і взаємозв’язок управлінських дій. Вона охоплює якість планування доходів і видатків, інтеграцію стратегічних пріоритетів у бюджетні програми, управління активами, ліквідністю та зобов’язаннями, моніторинг виконання бюджету, аналітичну підтримку рішень, внутрішній контроль, публічну звітність і коригування рішень на основі виявлених відхилень.

Встановлено, що відсутність процедурної зв’язаності посилює залежність громад від ситуативних управлінських рішень, зовнішніх трансфертів, короткострокового балансування та персоналізованих

управлінських практик. Тому нормативна врегульованість має доповнюватися інституційною спроможністю перетворювати правові вимоги на послідовні, підконтрольні та результативні управлінські процедури.

4. Виявлено основні проблеми, суперечності керованості та зовнішні виклики, що впливають на фінансову спроможність територіальних громад. Визначено, що вони мають не лише ресурсний, а передусім системно-управлінський характер і проявляються як порушення зв'язків між стратегічними цілями, бюджетними рішеннями, ресурсним забезпеченням, аналітичним супроводом, контрольними процедурами та коригуванням управлінських рішень.

До основних дисфункцій віднесено розрив між стратегічним і бюджетним плануванням, трансфертну інерцію, процедурний формалізм, фрагментацію стадій бюджетного циклу, слабкість внутрішнього контролю, недостатнє використання результатів моніторингу, інформаційну асиметрію та запізніле реагування на фінансові ризики. Доведено, що зазначені дисфункції не є ізольованими недоліками окремих процедур, а відображають системне порушення цілісності управлінського циклу.

Обґрунтовано концептуальну логіку трикутника «повноваження – ресурси – відповідальність». Встановлено, що повноваження без належного ресурсного забезпечення спричиняють дефіцитність, погіршення якості публічних послуг і посилення трансфертної залежності. Ресурси без належної відповідальності підвищують ризики неефективного використання коштів, непрозорості та втрати довіри. Відповідальність без достатньої управлінської дискреції набуває формального характеру, оскільки органи місцевого самоврядування не мають достатніх інструментів впливу на ключові параметри фінансової спроможності. Отже, її керованість можлива лише за узгодженості повноважень, ресурсів і відповідальності в межах передбачуваного та підконтрольного бюджетного циклу.

Встановлено, що повномасштабна війна, руйнування інфраструктури, міграційні процеси, зростання соціальних і безпекових видатків,

нестабільність дохідної бази, нерівномірність потреб у відновленні та зміни державної фінансової політики посилюють навантаження на місцеві бюджети. За таких умов фінансова спроможність дедалі більше залежить від адаптивності управлінської системи, здатності завчасно виявляти ризики, змінювати пріоритети, підтримувати критичні послуги та забезпечувати контрольованість фінансових рішень.

5. Обґрунтовано концептуально-методологічні засади керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад. Доведено, що перехід від дослідження окремих механізмів до комплексної управлінської конструкції є методологічно необхідним, оскільки виявлені проблеми мають міжмеханізмовий характер і не можуть бути усунуті шляхом удосконалення лише одного елемента бюджетного, організаційного або контрольного процесу.

Визначено, що комплексний механізм має забезпечувати не механічне об’єднання інституційних, правових, процедурних, фінансових, інформаційних, аналітичних, контрольних і комунікаційних елементів, а їх функціональну інтеграцію в єдиний управлінський цикл. Його побудова ґрунтується на принципах системності, процедурної безперервності, підзвітності, прозорості, аналітичної обґрунтованості, результативності, багаторівневої узгодженості, адаптивності, орієнтації на ризики та управлінського коригування.

Обґрунтовано керований цикл забезпечення фінансової спроможності територіальної громади, який охоплює визначення стратегічних пріоритетів, бюджетне планування, ресурсне забезпечення, реалізацію рішень, моніторинг, оцінювання, контроль, комунікацію результатів і коригування управлінських рішень. На відміну від підходів, зосереджених переважно на плануванні або виконанні місцевого бюджету, запропонований цикл забезпечує взаємозв’язок послідовних етапів, завершеність управлінського процесу та систематичне відтворення фінансових результатів громади.

Адаптивно-рекурсивний підхід визначено як методологічну основу

побудови комплексного механізму, а адаптивно-рекурсивний принцип – як правило його функціонування. Адаптивність відображає здатність змінювати режими, пріоритети, процедури та інструменти відповідно до зовнішніх і внутрішніх змін. Рекурсивність полягає в поверненні результатів моніторингу, оцінювання та контролю до попередніх стадій управлінського циклу, де вони стають підставою для зміни цілей, ресурсних рішень, процедур, інструментів або критеріїв результативності.

6. Розроблено комплексний механізм керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад, який інтегрує інституційний, нормативно-правовий, організаційно-процедурний, фінансово-інструментальний, інформаційно-аналітичний, контрольний і комунікаційний механізми в єдиному управлінському циклі.

Функціональна взаємодія зазначених механізмів реалізується через суб’єктний, нормативно-процедурний, фінансово-ресурсний, інформаційно-аналітичний, контрольний, комунікаційний і корекційний блоки. Суб’єктний блок визначає учасників управління, їх компетенції, відповідальність і координаційні зв’язки. Нормативно-процедурний блок закріплює правила бюджетного процесу, локальні регламенти та стандарти планування, виконання і звітування. Фінансово-ресурсний блок забезпечує управління доходами, видатками, трансфертами, активами, ліквідністю, зобов’язаннями та резервами. Інформаційно-аналітичний блок формує основу для доказового прийняття рішень, прогнозування, сценарного аналізу й оцінювання ризиків. Контрольний блок забезпечує перевірку законності, ефективності та результативності. Комунікаційний блок підтримує прозорість, пояснюваність рішень, зворотний зв’язок і суспільну довіру. Корекційний блок перетворює виявлені відхилення на рішення щодо зміни пріоритетів, процедур, ресурсів та інструментів.

Відмінною ознакою запропонованого механізму є розгляд фінансової спроможності територіальної громади як керовано відтворюваного результату інтегрованої взаємодії механізмів публічного управління, а не як наслідку

ресурсної достатності або сукупності окремих бюджетних заходів. Функціонування механізму ґрунтується на адаптивно-рекурсивному принципі, відповідно до якого результати моніторингу, оцінювання та контролю повертаються до процесу прийняття рішень і стають підставою для їх коригування та подальшого налаштування механізму.

Запропонований механізм дає змогу забезпечувати кероване відтворення фінансової спроможності територіальних громад в умовах воєнних загроз, нестабільності та повоєнного відновлення, переходити від реактивного реагування на бюджетні відхилення до проактивного, доказового й адаптивного управління місцевими фінансами.

7. Визначено інструментарій і послідовність упровадження комплексного механізму керованого відтворення фінансової спроможності територіальних громад у практику публічного управління. Інструментарій систематизовано за такими групами: нормативно-процедурні, організаційно-управлінські, фінансово-планувальні, інформаційно-аналітичні та цифрові, контрольні й аудиторські, комунікаційні та адаптаційні інструменти.

До нормативно-процедурних інструментів віднесено локальні бюджетні регламенти, порядки моніторингу бюджетних програм, процедури підготовки управлінських рішень, правила інтеграції стратегічних документів у бюджетний процес, стандарти звітування та регламенти управлінського коригування. Організаційно-управлінські інструменти охоплюють створення координаційних груп, визначення відповідальних підрозділів і налагодження взаємодії між фінансовими органами, головними розпорядниками коштів, виконавчими органами, комунальними підприємствами та суб’єктами контролю. Фінансово-планувальні інструменти включають середньострокове бюджетне планування, програмно-цільовий метод, планування доходів і видатків, управління активами, ліквідністю, зобов’язаннями, резервами та фінансовими ризиками. Інформаційно-аналітичні та цифрові інструменти передбачають використання відкритих даних, місцевих систем показників, сценарного аналізу, цифрових панелей моніторингу й індикаторів фінансової

спроможності. Контрольні й аудиторські інструменти охоплюють внутрішній контроль, внутрішній аудит, аналіз відхилень, оцінювання ризиків і контроль виконання коригувальних рішень. Комунікаційні інструменти забезпечують оприлюднення, пояснення та громадське обговорення фінансових рішень, а адаптаційні – визначення сценаріїв, тригерів коригування, порядку зміни пріоритетів і перерозподілу ресурсів.

Запропоновано поетапну логіку впровадження механізму, яка охоплює діагностику стану фінансової спроможності; визначення пріоритетів і локальної конфігурації механізму; нормативне та організаційне закріплення процедур; запровадження системи показників і регулярного аналітичного супроводу; застосування коригувальних процедур; повторне оцінювання результатів. Така послідовність забезпечує включення механізму в реальний управлінський цикл територіальної громади.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання запропонованих теоретичних положень, комплексного механізму та інструментів його впровадження органами державної влади, органами місцевого самоврядування, асоціаціями територіальних громад, аналітичними центрами, громадськими організаціями та проєктами міжнародної технічної допомоги. Результати дослідження можуть застосовуватися під час розроблення стратегій розвитку громад, прогнозів місцевих бюджетів, програм соціально-економічного розвитку, місцевих цільових програм, бюджетних регламентів, систем моніторингу, внутрішнього контролю та управління фінансовими ризиками.

Перспективи подальших досліджень доцільно пов’язувати з апробацією, кількісною операціоналізацією та емпіричною перевіркою комплексного механізму в різних типах територіальних громад. Подальшого опрацювання потребують індикатори оцінювання керованості фінансової спроможності, цифровізація моніторингу місцевих фінансів, порівняльний аналіз застосування механізму в громадах із різним рівнем бюджетної автономії та оцінювання впливу управлінського коригування на стійкість місцевих бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. О. Територіальна громада у національному та міжнародному вимірах. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право.* 2017. Вип. 13. С. 122–131. URL: https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/462147 (дата звернення: 01.02.2026).

2. Баймуратов М. М. Формування компетенції органу місцевого самоврядування як основна феноменологія децентралізації повноважень публічної влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 2. С. 45–52. DOI: https://doi.org/10.32342/2709-6408-2021-2-3-2 (дата звернення: 01.02.2026).

3. Балацький Є. О. Основні закономірності взаємозв'язку соціально-економічного розвитку міста та дохідної і витратної частини його бюджету (на прикладі міста Суми). *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2011. № 3, Т. 1. С. 36–44. URL: https://mmi.sumdu.edu.ua/wp-content/uploads/mmi/volume-2-issue-3-part-1/mmi2011_3_1_36_44_0.pdf (дата звернення: 15.01.2026).

4. Батанов О. В. Територіальна громада основа місцевого самоврядування в Україні: *монографія.* Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 260 с. URL: https://kup.edu.ua/doc/batanov-o.v.-teritorialna-gromada-osnova-miscevogo-samovrjaduvannja-v-ukrajini-monografija.-k.-in-t-dergavi-i-prava-im.-v.m.koreckogo-nan-ukrajini.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

5. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2018. № 2. С. 25–32. DOI: https://doi.org/10.15330/re.2018.2.25-32 (дата звернення: 21.02.2026).

6. Бескоровайний В. О. Механізми публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування.* 2025. № 5. С. 3–12. URL:

https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2025/5_2025/3.pdf (дата звернення: 03.02.2026).

7. Бінько І. С. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2020. № 3–4. С. 41–47. DOI: 10.33287/11213 (дата звернення: 21.02.2026).

8. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Латинін М. А. [та ін.]. Потенціал розвитку територій методологічні засади формування і нарощення: *монографія.* Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/Monograph/monografiya_EREP_2017.pdf (дата звернення: 24.02.2026).

9. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Прокопенко Л. Л. [та ін.]. Сталий розвиток територій виклики та можливості: *монографія.* Таллінн; Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2021. 234 с. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/Monograph/Sustainable_development_of_%20territories_2021.pdf (дата звернення: 24.02.2026).

10. Бодрова І. І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади. *Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 3. С. 45–52. DOI: https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.07 (дата звернення: 21.02.2026).

11. Боронос В. Г. Методологічні засади управління фінансовим потенціалом території: *монографія.* Суми: Сумський державний університет, 2011. 310 с.

12. Борисенко Ю. В. Досягнення та виклики реформування місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*, 10(3), 42-50. https://doi.org/10.15421/152218 (дата звернення: 02.02.2026).

13. Бугазіянус С. М. Механізми публічного управління основні поняття, різновиди та приклад формування організаційно-правового механізму в контексті аналізу smart grid. Економічний простір. 2025. № 203. С. 23–34. URL: https://economic-prostir.com.ua/wp-content/uploads/2025/08/203-23-34-bugaziyanus.pdf (дата звернення: 25.02.2026).

14. Буй Т. Г., Ковальчук О. Фінансова децентралізація і фіскальні дисбаланси місцевих бюджетів в Україні. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2020. Т. 5, № 1. С. 3–12. DOI: https://doi.org/10.18523/2519-4739.2020.5.1.3-12 (дата звернення: 22.02.2026).

15. Бурик М. М., Попов О. В. Забезпечення економічної безпеки територіальних громад в умовах бойових дій на території України // *Науковий журнал «Економіка і регіон».* – Полтава: ПНТУ, 2023. № 4(91). – С. 243–248. https://doi.org/10.26906/EiR.2023.4(91).3219 (дата звернення: 21.02.2026)

16. Буряченко А. Є. Фінансовий потенціал регіонального розвитку : монографія. Київ: КНЕУ, 2013. 342 с. URL: https://kneu.edu.ua/ua/science_kneu/scientific_schools/spf/spf_praci/spf_prazi/finpotregr/ (дата звернення: 22.02.2026).

17. Буряченко А. Є., Філімошкіна І. О. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 56–68. URL: https://finukr.org.ua/?aid=4516&page_id=723 (дата звернення: 22.02.2026).

18. Бюджетний кодекс України**:** Кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17 (дата звернення: 22.10.2025).

19. Венцель В. Т. Формування повноважень органів місцевого самоврядування у контексті реалізації соціальної політики держави. *Публічне управління та адміністрування.* 2020. № 2. С. 210–218. DOI: https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.37 (дата звернення: 22.01.2026).

20. Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління. Paris: OECD Publishing, 2023. 284 с. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/uk/publications/reports/2022/12/rebuilding-ukraine-by-reinforcing-regional-and-municipal-governance_63099658/a5a7939d-uk.pdf (дата звернення: 10.01.2026).

21. Возняк Г., Патицька Х., Мульска О., Жеребило І., Сороковий Д. Resilience of territorial communities amid the war against Ukraine: The role of

budgetary instruments. *Public and Municipal Finance*. 2024. Vol. 13, № 1. P. 41–54. DOI: https://doi.org/10.21511/pmf.13(1).2024.04 (дата звернення: 11.02.2026).

22. Возняк Г., Патицька Х Бюджетні детермінанти забезпечення стійкості територіальних громад: воєнна адаптація та орієнтири повоєнного відновлення. *Фінанси України*. 2023. № 8. С. 81–96. URL: https://finukr.org.ua/?aid=4997&lang=en&page_id=774 (дата звернення: 14.02.2026).

23. Гавловська Н. І., Рудніченко Є. М. Теоретичні концепти публічного управління та публічного адміністрування сутність та відмінності. *Вісник Хмельницького національного університету*. *Економічні науки*. 2018. № 3. Т. 2. С. 21–26. URL: https://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/pdfbase/2018/2018_3_2/jrn/pdf/5.pdf (дата звернення: 21.02.2026).

24. Глущенко О., Швайко М., Єрьоменко Р. Фінанси місцевого самоврядування у воєнних умовах: сучасні тенденції, виклики, проблеми та шляхи розвитку. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія: Економічні науки.* 2024. № 4. С. 293–297. DOI: https://doi.org/10.31891/2307-5740-2024-332-44. (дата звернення: 25.02.2026)

25. Глущенко О.В., Хмельков А.В., Дячек О.Ю., Бабаєв В.Ю., Громов С.О. Цифрові технології управління публічними фінансами: податковий аспект. *Ефективна економіка*. 2024. № 3. DOI: https://doi.org/10.32702/2307-2105.2024.3.11 (дата звернення: 21.02.2026).

26. Гончарук О. Б., Савичук Н. Поняття механізмів державного управління та їх практичне значення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №7. С. 77–83. URL: http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7402&i=11 (дата звернення: 25.02.2026).

27. Горячук В., Дуков Д. Семантичний аналіз поняття «механізм державного управління» в контексті системного підходу. *Економічні інновації.* 2020. Т. 22, № 3 (76). С. 30–38. DOI: https://doi.org/10.31520/ei.2020.22.3(76).30-

38 (дата звернення: 01.02.2026).

28. Гринчишин І. М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. № 6 (134). С. 51–56. URL: https://ird.gov.ua/sep/sep20186(134)/sep20186(134)_051_HrynchyshynI.pdf (дата звернення: 19.02.2026).

29. Гринчишин І. М. Фінансова спроможність територіальних громад у контексті оцінювання результатів адміністративно-фінансової децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2019. Вип. 5 (139). С. 26–32. DOI: https://doi.org/10.36818/2071-4653-2019-5-4 (дата звернення: 22.02.2026).

30. Грищенко І.М., Горбата Л.П. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості : *монографія*. Київ : НУБіП України, 2024. 344 с. URL: https://dglib.nubip.edu.ua/items/22dfbd9c-3afc43d1-866c-b13b8cfb1626. (дата звернення: 01.03.2026).

31. Гучко М. М. Правові засади модернізації публічного управління проблеми і перспективи. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2025. № 4. С. 5–12. DOI: https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.4/01.

32. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: *навч. посіб.* / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів: Нац. ун-т «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

33. Державне управління: *словн.-довід.* / уклад. В.Д. Бакуменко та ін. Київ: УАДУ, 2002. 228 с.

34. Державне управління: філософські, світоглядні га методологічні проблеми: *монограф.* / Кол. авт.; За ред. д-ра філос. н., професора В.М, Князева. Київ: Вид-во НАДУ. Міленіум, 2003. 320 с.

35. Державний вебпортал бюджету для громадян. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/open-budget-webportal (дата звернення: 11.01.2026).

36. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/252-2022-%D0%BF (дата звернення: 10.02.2026).

37. Джегур Г. В. Фінансова спроможність громад: особливості в умовах сучасних викликів. *Публічне урядування*. 2024. № 3 (40). С. 58–71. DOI: https://doi.org/10.32689/2617-2224-2024-3(40)-8. (дата звернення: 18.02.2026).

38. Дорофєєв О. В., Пашнєв В. В. Поняття та структура механізму публічного управління. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки.* 2023. № 6 (324). С. 256–261. DOI: https://doi.org/10.31891/2307-5740-2023-324-6-43. (дата звернення: 10.03.2026).

39. Древаль Ю.Д. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 57–63.

40. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.

41. Економіка миротворення в системі економічної безпеки держави: подолання наслідків гібридної окупації: кол. моногр. / за наук. ред. О.І. Іляш ; авт. кол. Харків: ФОП Лібуркіна Л. М., 2022. 244 с. URL: https://ndc-ipr.org/media/publications/files/Економіка_миротворення.pdf (дата звернення: 07.02.2026).

42. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, Ю. П. Сурмін та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с. URL: https://pumo.stu.cn.ua/wp-content/uploads/2023/02/enczyklopedychnyj-slovnyk-z-derzhavnogo-upravlinnya.pdf (дата звернення: 19.10.2025).

43. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження // Толкованов В. В. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр.

2011. Вип. 3(47). С. 212–216. URL: https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/apdyo_2011_3_57.pdf&P21DBN=UJRN (дата звернення: 22.02.2026).

44. Єдиний вебпортал використання публічних коштів. Міністерство фінансів України. URL: https://spending.gov.ua/new/ (дата звернення: 22.01.2026).

45. Єдиний державний вебпортал відкритих даних. URL: https://data.gov.ua/ (дата звернення: 22.01.2026).

46. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 38. Ст. 249. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 22.02.2026).

47. Єлісєєва Л. В., Коломієць О. О. Формалізм у бюджетному плануванні органів місцевого самоврядування. *Публічне управління та адміністрування в Україні.* 2021. № 25. С. 83–89. DOI: https://doi.org/10.32843/pma2021-25-13.

48. Єрмак В. О., Попов О. В. Публічне управління в контексті підвищення фінансової спроможності територіальних громад: синергія банківської системи та інвестиційної політики. *Публічне управління XXI століття: основні виклики післявоєнної відбудови : зб. наук. матер. XXV Міжнар. наук. конгресу* [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2025. – 1 ел. опт. диск (CD-ROM). – С. 602–605 (PDF 716 с.) ISBN 978-966-285-798-6 URL: https://ekhnuir.karazin.ua/handle/123456789/22470 (дата звернення: 22.02.2026).

49. Звіт про хід виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки за 9 місяців 2023 року. Міністерство фінансів України. URL: mof.gov.ua/storage/files/Звіт_про_хід_виконання_Плану_заходів_з_реалізації_Стратегії_реформування_СУДФ_2022_–_2025_9_міс_2023.pdf (дата

звернення: 10.02.2026).

50. Івашко О. А. Архітектоніка публічного інвестування соціально-економічного розвитку регіонів: монографія / наук. ред. М. І. Карлін. Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2025. 418 с. URL: https://ird.gov.ua/irdp/p20250004.pdf (дата звернення: 02.03.2026).

51. Інформаційний вплив: теорія і практика прогнозування: монограф. / за ред. П.Д. Фролова; Національна акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології. Київ: Міленіум, 2011. 304 с.

52. Кадала В. В., Гузенко О. П. Механізми публічного управління наукові позиції та осучаснення змісту в умовах сьогодення. *Черкаський університетський журнал.* 2025. № 1. С. 45–53. URL: https://cuj.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/download/97/93 (дата звернення: 25.02.2026).

53. Казюк Я. Формування критеріїв та методики оцінювання спроможності територіальних громад : аналітичне дослідження. Київ, 2023. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1332/Аналітичне_дослідження_щодо_оновленої_Методики_з_додатками.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

54. Казюк Я. М., Венцель В. Т. Фінансова спроможність територіальних громад як основний елемент у забезпеченні реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Вісник ХНТУ.* 2024. № 1 (88). С. 357–364. DOI: 10.35546/kntu2078-4481.2024.1.50 (дата звернення: 01.02.2026).

55. Квасній Л. Г., Лобик О. О. Теоретичні засади формування фінансово-економічної спроможності територіальних громад в Україні. *Регіональна економіка*. 2023. № 4. С. 13–19. URL: https://re.gov.ua/re202304/re202304_013_KvasniyLH%2CLobykOO.pdf (дата звернення: 22.02.2026).

56. Квітка С., Антонова О. Цифровізація та розвиток механізмів публічного управління в контексті теорії бюрократії та нео-веберівської

держави. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2025. № 30. С. 1404–1425. DOI: https://doi.org/10.34132/pard2025.30.14 (дата звернення: 01.03.2026).

57. Кириленко О. П. Фінансова самодостатність територіальних громад: сутність та умови забезпечення. *Світ фінансів*. 2022. № 4 (73). С. 68–80. DOI: 10.35774/SF2022.04.068 (дата звернення: 11.02.2026).

58. Ковальчук В. Г., Дєгтяр А. О., Шведун В. О. Інформаційне забезпечення державного управління соціально-економічним розвитком регіону : *монографія.* Харків : Нац. аерокосм. ун-т ім. М.Є. Жуковського «Харків. авіац. ін-т», 2022. 174 с. URL: https://dspace.library.khai.edu/xmlui/bitstream/handle/123456789/8827/Kovalchuk_Inf_Zabezpechenna.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 18.02.2026).

59. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 21.02.2026).

60. Координація політики регіонального розвитку в окремих країнах ЄС. Аналітичний документ U-LEAD з Європою. 2024. 31 с. URL: U-lead.org.ua/storage/admin/files/04275bec7362996c49793e26fbf094eb.pdf (дата звернення: 10.02.2026).

61. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.

62. Круглов В. В., Бублій М. П. Взаємодія механізмів публічного урядування у сферах корпоратизації державних підприємств та імміграційної політики: стратегічний підхід до відновлення людського капіталу України. Наукові перспективи. 2024. №8/50. С. 193-202. https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-9(51)-193-202. (дата звернення: 12.02.2026).

63. Круглов В. В., Терещенко Д. А., Косенко А. В. Розвиток цифрових компетенцій у сфері публічних фінансів як передумова ефективного публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій і війни. Державне будівництво. 2024. № 2(36). С. 266–286. DOI: https://doi.org/10.26565/1992-

2337-2024-2-19. (дата звернення: 27.02.2026).

64. Кужелєв М., Нечипоренко А. Міжбюджетні трансферти в Україні в умовах воєнного стану: фіскальна асиметрія та перспективи розвитку. *Acta Academiae Beregsasiensis. Economics.* 2025. № 1. С. 322–336. DOI: https://doi.org/10.58423/2786-6742/2025-11-322-336 (дата звернення: 22.03.2026).

65. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ : МАУП, 2004. – 432 с. URL: https://uu.edu.ua/upload/Osvita/Navch_metod_d_t/Navch_metod_materiali/Politologiya/Principi_i_metodi_kuybida.pdf (дата звернення: 22.01.2026).

66. Кулініч О. В., Попов О. В. Вплив децентралізації влади на регіональний розвиток України в умовах воєнного стану // *Науковий журнал «Філософія та управління».* 2024. № 1. С. 1–10. https://doi.org/10.70651/3041-248X/2024.1.01 https://www.eu-scientists.com/index.php/fag/article/view/13 (дата звернення: 25.02.2026).

67. Курах О. П. Забезпечення життєздатності територіальних громад України в умовах подолання фінансових та інноваційних викликів. *Часопис економічних реформ.* 2024. № 3(55). С. 31–38. URL: https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/51156/1/Kurakh_O_Ensuring%20the%20viability%20of%20territorial%20communities%20of%20Ukraine%20in%20the%20conditions%20of%20overcoming%20financial%20and%20innovative%20challenge_2024.pdf (дата звернення: 10.02.2026).

68. Куц Ю., Мамонова В., Чаплигін О. та ін. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : *монографія* / за заг. ред. Ю. Куца, В. Мамонової. Харків : Магістр, 2008. 236 с.

69. Лозовський О.М., Горшков М.А. Розвиток ресурсного балансу територіальної громади. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1685 (дата звернення: 20.01.2026).

70. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті

європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 155–171. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps_2016_2_14 (дата звернення: 05.02.2026).

71. Луніна І. О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання : *монографія*. Київ : ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2020. 440 с. URL: https://digpub.chite.edu.ua/books/fin/Lunyna.pdf (дата звернення: 05.02.2026).

72. Майданник О. О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Академія праці, соціальних відносин і туризму*. 2020. № 3. С. 15–22. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-55-59.pdf (дата звернення: 20.02.2026).

73. Мащенко О. В. Методичні підходи до оцінювання фінансового потенціалу територіальних громад. *Академічні економічні студії*. 2025. № 1. С. 112–125. URL: https://a-economics.com.ua/index.php/home/article/view/924 (дата звернення: 02.03.2026).

74. Медвідь В. Ю. Моніторинг соціально-економічного розвитку територіальних громад: теоретико-методичні аспекти. *Вісник Полтавського державного аграрного університету (Серія «Публічне управління та адміністрування»).* 2024. Випуск 2. С. 62-67. https://doi.org/10.32782/pdau.pma.2024.2.7 (дата звернення: 02.02.2026).

75. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю. Державне управління в Україні: теорія та практика. Київ: Знання, 2005. 258 с.

76. Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України. Київ: Міністерство фінансів України, 2019. 190 с. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/METOD%20VKAZIVKY%202019.pdf (дата звернення: 19.02.2026).

77. Методичні рекомендації щодо організації середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні: затв. наказом Міністерства фінансів України від 23.05.2025 р. № 271. 9 с. URL:

mof.gov.ua/storage/files/Методичні%20рекомендації(2).pdf (дата звернення: 10.02.2026).

78. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення: *монограф.* / наук. ред. С. Л. Шульц; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2018. 205 с.

79. Місцеві фінанси : *підручник* / за ред. О. П. Кириленко. 2-ге вид., допов. і перероб. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с. URL: https://duikt.edu.ua/uploads/l_1897_62264233.pdf (дата звернення: 22.01.2026).

80. Моделювання впливу зміни механізму зарахування податку на доходи фізичних осіб на бюджети територіальних громад : звіт. Київ : Український центр соціальних реформ, 2024. 64 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1524/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf (дата звернення: 12.02.2026).

81. Моніторинг громад – лютий 2026. Портал «Децентралізація». 24.03.2026. URL: https://www.decentralization.ua/news/20543 (дата звернення: 01.04.2026).

82. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 16 липня 2021 року. Київ : Міністерство розвитку громад та територій України, 2021. 23 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/742/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_16.07.2021.pdf (дата звернення: 20.02.2026).

83. Мунько А. Ю. Фінансова безпека територіальних громад генеза та розвиток теоретичної бази. Таврійський науковий вісник. Серія: *Публічне управління та адміністрування.* 2022. Вип. 4. С. 47–57. URL: https://dspace.ksaeu.kherson.ua/bitstream/handle/123456789/10487/%D0%A2%D0%9D%D0%92_%D0%9F%D0%A3%D0%90_4_2022.pdf?isAllowed=y&sequence=1 (дата звернення: 24.02.2026).

84. Накази Міністерства фінансів України у 2025 р. Офіційний вебсайт Міністерства фінансів України. URL: mof.gov.ua/uk/orders_of_the_ministry_of_finance_of_ukraine_in_2025-823 (дата звернення: 10.03.2026).

85. Надал С. В., Спасів Н. Я. Теоретична концептуалізація формування та сучасний прагматизм фінансування об'єднаних територіальних громад. *Світ фінансів*. 2017. № 3 (52). С. 121–135. URL: http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1017 (дата звернення: 22.02.2026).

86. Неділько А. І. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм публічного управління». *Теорія та практика державного управління і адміністрування.* 2018. № 2. С. 57–65. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF%2FTtpdu_2018_2_8.pdf (дата звернення: 25.02.2026).

87. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

88. Онищук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2024 рік. Децентралізація. 2025. 24 березня. URL: https://decentralization.ua/news/19387 (дата звернення: 12.01.2026).

89. Онищук С. І. Шляхи зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад : дис. ... д-ра філософії : 072. Тернопіль, 2026. 228 с.

90. Орел Ю. Л. Публічне управління в умовах постконфліктного відновлення: українські реалії та міжнародний досвід. *Філософія та управління***.** 2024. № 2. С. 1–10. DOI: https://doi.org/10.70651/3041-248X/2024.2.01 (дата звернення: 01.02.2026).

91. Орел Ю. Л., Альошкіна Л. П., Смаглюк А. А. Типи ринкових систем (конкуренція, монополія, олігополія тощо): взаємозв'язок та їх вплив на ціни, виробництво та економічний результат. *Академічні візії***.** 2024. Вип. 35. URL: https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1354 (дата

звернення: 04.02.2026).

92. Орел Ю. Л., Попов О. В. Інноваційні підходи до забезпечення сталого розвитку територіальних громад України в умовах війни / Ю. Л. Орел, О. В. Попов // *Публічне управління XXI століття: нові виклики і трансформації в умовах війни: зб. наук. матер. XXIV Міжнар. наук. конгрес*у [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2024. С. 382–385. URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/629bcd04-59de-46e0-91c3-a6258a5de578/content (дата звернення: 26.01.2026).

93. Орлова Н., Дєгтяр О., Козирєва О., Шаповалова А., Приказка С. Фінансова спроможність територіальних громад: європейський досвід і кейс України. *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice*. 2021. Т. 4, № 31. С. 516–526. DOI: https://doi.org/10.18371/fcaptp.v4i31.191006 (дата звернення: 19.02.2026).

94. Оцінка якості внутрішнього аудиту в державних органах: методичний посібник. Київ: Міністерство фінансів України, 2020. 104 с. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%86%D0%91%D0%9D%D0%98%D0%9A_%D0%9E%D0%AF_30_06_2020.pdf (дата звернення: 10.02.2026).

95. Пасічний М. Д., Обухов Р. О. Фінансова спроможність територіальних громад у контексті забезпечення соціально-економічного розвитку. *Бізнес Інформ*. 2024. № 4. С. 221–229. DOI: https://doi.org/10.32983/2222-4459-2024-4-221-229. (дата звернення: 09.02.2026).

96. Пастух К. В. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій: теоретико-організаційний аспект. *Науковий вісник: державне управління*. 2022. № 1. С. 186-206. ULR: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nauvisdu_2022_1_13 (дата звернення: 24.02.2026).

97. Патицька К. Financial resilience of territorial communities during war: the role of tax revenues. *Фінанси України*. 2024. № 3. С. 95–115. DOI: https://doi.org/10.33763/finukr2024.03.095 (дата звернення: 10.02.2026).

98. Пилипенко Я. В. Механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 243–249. DOI: https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.36 (дата звернення: 24.01.2026).

99. Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. Paris: OECD Publishing, 2018. 236 с. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/uk/publications/reports/2018/06/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine_g1g8e51c/9789264301481-uk.pdf (дата звернення: 10.02.2026).

100. Податковий кодекс України**:** Кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17 (дата звернення: 22.02.2026).

101. Подзізей О. О., Коробчук Т. І. Фінансове забезпечення відновлення конкурентоспроможності територіальних громад в Україні. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 48. С. 1–6. DOI: 10.32782/2524-0072/2023-48-11. (дата звернення: 20.02.2026).

102. Політологічний енциклопедичний словник / уклад.: Л.М. Герасіна, В.Л. Погрібна, І.О. Поліщук та ін. За ред. М. П. Требіна. Харків: Право, 2015. 814 с.

103. Поляк Н. П. Стратегічне планування розвитку територіальних громад: теорія і практика. *Регіональна економіка*. 2020. № 4 (98). С. 45–54. DOI: https://doi.org/10.36818/1562-0905-2020-4-5 (дата звернення: 22.02.2026).

104. Попов О. В. Механізми залучення інвестиційних ресурсів та коштів міжнародних донорів для відновлення територіальних громад // Публічне управління XXI століття: особливості воєнного і післявоєнного періодів : зб. наук. матер. XXIII Міжнар. наук. конгресу [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. – С. 642–645 (PDF 680 с.). URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/5ff85e2d-23c9-43c1-90ce-5d799ac67d27/content (дата звернення: 05.03.2026).

105. Попов О. В. Інструменти формування фінансової спроможності територіальних громад: механізми та практика реалізації // *Держава та*

регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2026. № 2. С. 112–120. https://doi.org/10.32782/1813-3401.2026.2.16 (дата звернення: 30.05.2026).

106. Приліпко С. М. Удосконалення організаційного механізму формування концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2023. № 6. URL: https://www.inter-nauka.com/issues/administration2023/6/9022 (дата звернення: 24.02.2026).

107. Про відкритість використання публічних коштів**:** Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/183-19 (дата звернення: 22.02.2026).

108. Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад: Закон України від 12.01.2023 р. № 2867-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2867-20 (дата звернення: 11.02.2026).

109. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад: Закон України від 13.05.2025 р. № 4425-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/4425-20 (дата звернення: 11.02.2026).

110. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. *Офіційний вісник України*. 2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/214-2015-%D0%BF (дата звернення: 19.02.2026).

111. Про затвердження Основних засад функціонування внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 р. № 1062 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1062-2018-%D0%BF (дата звернення: 11.02.2026).

112. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу

України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 215. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/215-2015-%D0%BF (дата звернення: 20.02.2026).

113. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/227-2019-%D0%BF (дата звернення: 20.02.2026).

114. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/835-2015-%D0%BF (дата звернення: 11.01.2026).

115. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 р. № 938. *Офіційний вісник України.* 2012. № 71. Ст. 2870. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/z1569-12 (дата звернення: 10.02.2026).

116. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. № 1247 // Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/1247_%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8_%D0%92%D0%90.docx (дата звернення: 11.02.2026).

117. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1088. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1088-2017-%D0%BF (дата звернення: 20.02.2026).

118. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80 (дата

звернення: 21.02.2026).

119. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-12 (дата звернення: 22.02.2026).

120. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 19.02.2026).

121. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19 (дата звернення: 19.02.2026).

122. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 34. Ст. 1167. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1508-18 (дата звернення: 10.03.2026).

123. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1805-2021-%D1%80 (дата звернення: 25.01.2026).

124. П’ятничук І. Д. Класифікація механізмів публічного управління вищою освітою. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування.* 2023. № 6 (73). С. 46–53. URL: https://lib-repo.pnu.edu.ua/bitstream/123456789/22172/1/8.pdf (дата звернення: 25.02.2026).

125. Радченко О. В. Моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Т. 34 (73), № 4. С. 76–84. DOI: https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/14 (дата звернення: 22.02.2026).

126. Рахункова палата. Звіт про результати аналізу виконання основних показників місцевих бюджетів за 2022–2024 роки. Київ : Рахункова палата,

2025. 115 с. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/28-6_2025/Zvit_28-6_2025.pdf (дата звернення: 20.02.2026).

127. Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/normativna-baza-dvfk (дата звернення: 11.02.2026).

128. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

129. Руснак О. А. Аналіз базових принципів та механізмів публічного управління. *Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 2. С. 180–187. DOI: https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.25.

130. Рябушка Л. Б., Дехтяр Н. А., Федченко В. О. Фінансова автономія місцевого самоврядування: аналіз та оцінка. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2024. № 11. DOI: https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-11-08-04 (дата звернення: 22.02.2026).

131. Сембер С. В., Чубарь О. Г., Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка.* 2015. № 3. С. 81–88. URL: https://ird.gov.ua/pe/re201503/re201503_081_SemberSV%2CChubarOH%2CMashikoKS.pdf (дата звернення: 22.02.2026).

132. Серьогін С. М., Шаров Ю. П., Бородін Є. І., Гончарук Н. Т. [та ін.]. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/Monograph/Strategic_development_2016.pdf (дата звернення: 24.02.2026).

133. Словник іншомовних слів за ред. О. С. Мельничука. 2-е видання, випр. і доп. Київ: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1985 966 с.

134. Спасів Н. Я. Оцінка структурних дисбалансів доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад. *Світ фінансів*. 2019. № 2. С. 86–99.

135. Спасів Н. Я. Фінанси об’єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 479 с.

136. Статівка Н. В. Комунікативні мережі у забезпеченні розвитку соціальних кластерів в Україні. *Наукові перспективи*. 2025. № 2(56). С. 567–575. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-2(56)-567-575/.

137. Статівка Н.В., Бублій М.П. Можливості та бар'єри використання краудсорсингу у публічній владі. *Наукові перспективи*. 2024. № 2(44). С. 476-488. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-2(44)-476-487.

138. Статівка Н.В., Бублій М.П. Взаємодія влади, бізнесу та суспільства у соціальному інвестуванні. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 3(17). С. 322-342. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-3(17)-232-241.

139. Стефанюк І. Б. Внутрішній аудит у системі управління місцевими фінансами. *Фінанси України.* 2018. № 6. С. 44–57. URL: http://finukr.org.ua/?page_id=723&aid=4637 (дата звернення: 22.02.2026).

140. Стороженко О. О., Настенко М. М. Проблеми бюджетного планування в системі місцевих фінансів і шляхи його вдосконалення. *Економіка та держава*. 2023. № 4. С. 85–92. DOI: https://doi.org/10.31548/economics14(4).2023.017. (дата звернення: 21.02.2026)

141. Сторонянська І. З. Регіони України: пошук моделі конвергентного розвитку: *монографія* // Інститут регіональних досліджень НАН України. - Львів: Арал, 2008. - 144 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку») URL: https://ird.gov.ua/ird01/p106116.php (дата звернення: 26.02.2026)

142. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Орієнтація на управління активами територіальних громад: теоретичні підходи. *Регіональна економіка*. 2020. № 1. С. 5–13. DOI: https://doi.org/10.36818/1562-0905-2020-1-1. (дата звернення: 20.01.2026)

143. Сторонянська І. З., Пелехатий А. О. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад : *монографія*. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2014. 190 с.

URL: https://ird.gov.ua/irdp/p20140703.pdf (дата звернення: 21.01.2026)

144. Східницька Г. В., Шматковська Т. О., Хірівський Р. П. Фінансова безпека територіальних громад в умовах децентралізації під час дії військового стану. Актуальні питання економічних наук. 2025. №7. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.14679278. (дата звернення: 14.01.2026)

145. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2020. Т. 31 (70). № 2. С. 33–37. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/7.pdf (дата звернення: 21.02.2026).

146. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування.* 2008. Вип. 1. С. 1–11. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf (дата звернення: 21.02.2026).

147. Фінансово-економічні наслідки війни. LB.UA. URL: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/550614_finansovoekono-michni_naslidki.html (дата звернення: 20.02.2026).

148. Фросіняк Р. В. Фінансова спроможність територіальних громад в умовах воєнного стану в Україні: управлінські виклики та адаптація. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління.* 2025. Вип. 1 (9). С. 86–93. DOI: https://doi.org/10.32782/cuj-2025-1-11. (дата звернення: 21.02.2026)

149. Цвєтков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Вид-во «Право», 1997. 164 с.

150. Цимбаліюк І. О., Павліха Н. В., Корнелюк О. А. Місцеві бюджети як основа фінансової самостійності та конкурентоспроможності територій. *Економіка та суспільство*. 2023. № 55. С. 107–115. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-107 (дата звернення: 22.02.2026).

151. Чікіта І. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування

як умова демократичного розвитку. *Актуальні питання теорії і практики фінансів*. 2022. С. 34–42. URL: https://api.dspace.wunu.edu.ua/api/core/bitstreams/4fdbb425-29d6-47ff-98d4-8676562809b7/content (дата звернення: 22.02.2026).

152. Швайко М. Л. Трансформація системи публічних закупівель і фінансів в умовах цифровізації: у чому ризики і шанси для економічного відновлення України під час війни? *Актуальні проблеми державного управління*. 2024. № 2(65). С. 165–186. DOI: 10.26565/1684-8489-2024-2-09. (дата звернення: 20.02.2026).

153. Швайко М. Л., Оковита А. В. Наповнення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Соціальна економіка*. 2022. Вип. 64. DOI: 10.26565/2524-2547-2022-64-14. (дата звернення: 22.01.2026).

154. Штирьов О. М., Гіржев А. О. Сутність механізму державного управління процесом створення спроможних громад. *Публічне управління та регіональний розвиток.* 2018. № 1. С. 177–193. DOI: https://doi.org/10.26693/pard2018.01.03. (дата звернення: 22.02.2026).

155. Шуст О. А., Варченко О. М., Крисанов Д. Ф., Герасименко І. О., Драган О. О., Ткаченко К. В., Зубченко В. В. Фінансова спроможність територіальних громад України в умовах війни. *Економіка та управління АПК*. 2024. № 2. С. 6–30. DOI: 10.33245/2310-9262-2024-193-2-6-30. (дата звернення: 22.02.2026).

156. Ясенчук Р. В. Інституційна спроможність територіальних громад в умовах зовнішніх загроз. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4. С. 1–8. URL: https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2021/28.pdf (дата звернення: 19.01.2026).

157. Akerlof G. A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol. 84, № 3. P. 488–500. DOI: https://doi.org/10.2307/1879431 (accessed: 22.02.2026).

158. Brennan G., Buchanan J. M. The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge : Cambridge University Press, 1980. 246 p.

URL: https://oll.libertyfund.org/titles/brennan-the-collected-works-of-james-m-buchanan-vol-9-the-power-to-tax (accessed: 22.02.2026).

159. DREAM. Система управління публічними інвестиціями. URL: https://dream.gov.ua/ua (дата звернення: 11.03.2026).

160. Fiscal Federalism 2022. Paris: OECD Publishing, 2021. 290 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/fiscal-federalism-2022_4443f72f/201c75b6-en.pdf (accessed: 19.02.2026).

161. Fiscal management / ed. by Hana Polackova Brixi, Allen Schick. Washington: World Bank, 2002. 360 p.

162. Framework for assessing public financial management. Washington, DC: PEFA Secretariat, 2016. 94 p. URL: https://www.pefa.org/sites/pefa/files/news/files/PEFA-Framework_English.pdf (дата звернення: 19.02.2026).

163. Goncharuk N. T., Prokopenko L. L., Krushelnytska T. A., Rubchak O. B., Taraban S. V. The capability of amalgamated territorial communities as a key factor in the socio-economic development of territories. Estudios de Economía Aplicada. 2021. Vol. 39. No. 6. 13 p. URL: https://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/5267/5030 (accessed: 20.02.2026).

164. Good D. A. Still Budgeting by Muddling Through: Why Disjointed Incrementalism Lasts. Policy and Society. 2011. Vol. 30, № 1. P. 41–51. DOI: https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.12.005 (accessed: 22.02.2026).

165. Gryshchenko I., Bondar Y., Serohina S., Bodrova I., Stohova O. Building the capacity of territorial communities by revealing their latent potential. Amazonia Investiga. 2022. Vol. 11. Issue 53. P. 45–58. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/88991/1/Gryshchenko_et_al_Building_the_capacity_2022.pdf (accessed: 22.02.2026).

166. Guidance for Subnational Government Public Financial Management Performance Report. PEFA Secretariat, 2023. 92 p. URL: pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/PEFA_SNG_web_ENG_Oct2023%20with%20design.pdf (дата звернення: 10.02.2026).

167. DiMaggio P. J., Powell W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48, № 2. P. 147–160. DOI: https://doi.org/10.2307/2095101 (accessed: 22.02.2026).

168. Є-data. Єдиний вебпортал використання публічних коштів. URL: https://spending.gov.ua/new/ (дата звернення: 11.01.2026).

169. Jensen M. C., Meckling W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. 1976. Vol. 3, № 4. P. 305–360. DOI: https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X (accessed: 05.02.2026).

170. Khodan M., Burtnyak I. Local budgets in Ukraine during wartime: Challenges, adaptation strategies, and the role of participatory budgeting. *Public and Municipal Finance*. 2025. Vol. 14, Iss. 4. P. 77–93. DOI: http://dx.doi.org/10.21511/pmf.14(4).2025.06 (accessed: 19.01.2026).

171. Kontopoulos Y., Perotti R. Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries. In: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* / ed. by J. M. Poterba, J. von Hagen. Chicago : University of Chicago Press, 1999. P. 81–102. URL: https://www.nber.org/chapters/c8024 (accessed: 22.02.2026).

172. Korbutiak A., Lysenko Z., Sokrovolska N., Oleksyn A., Yurii E. United territorial communities in Ukraine in the context of fiscal decentralization. *Problems and Perspectives in Management*. 2019. Vol. 17. Issue 2. P. 217–227. DOI: 10.21511/ppm.17(2).2019.16. (accessed: 17.02.2026).

173. Lindblom C. E. The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*. 1959. Vol. 19, № 2. P. 79–88. DOI: https://doi.org/10.2307/973677 (accessed: 22.02.2026).

174. Local governments’ legal, institutional, and financial landscape in Ukraine : report. Kyiv: KSE Institute, 2024. 73 p.

175. Musgrave R. A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York : McGraw-Hill, 1959. 628 p. URL:

https://books.google.com/books/about/The_Theory_of_Public_Finance.html?id=jxwdAAAAIAAJ (accessed: 16.02.2026).

176. Nakatani R., Zhang Q., Garcia Valdes I. Fiscal Decentralization Improves Social Outcomes When Countries Have Good Governance. *IMF Working Papers*. 2022. No. 22/111. 29 p. DOI: https://doi.org/10.5089/9798400211768.001. URL: https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2022/english/wpiea2022111-print-pdf.pdf (accessed: 22.02.2026).

177. Lobodina Z., Horyn V., Berezka K., Bulavynets V., Trush V., Kosteniuk T. The integrated modelling of the financial stability of territorial communities in the context of ensuring their inclusive development. *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice.* 2025. Vol. 6 (65). P. 346–364. DOI: https://doi.org/10.55643/fcaptp.6.65.2025.5006. (accessed: 14.02.2026).

178. Oates W. E. Fiscal Federalism. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 256 p. URL: https://archive.org/details/fiscalfederalism0000oate (accessed: 22.02.2026).

179. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37, № 3. P. 1120–1149. DOI: https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120 (accessed: 22.02.2026).

180. Oates W. E. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*. 2005. Vol. 12, № 4. P. 349–373. DOI: https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9 (accessed: 22.02.2026).

181. OECD. Building resilience through disaster risk management in intermediary cities : full report. 2026. URL: https://www.oecd.org/en/publications/building-resilience-through-disaster-risk-management-in-intermediary-cities_b2f1efb1-en/full-report.html (accessed: 22.02.2026).

182. OECD. Consolidating Ukraine’s Recovery Architecture. Paris: OECD Publishing, 2026. URL: https://www.oecd.org/en/publications/consolidating-ukraine-s-recovery-architecture_e55159d1-en.html (дата звернення: 11.02.2026).

183. OECD. Digital Government Index and Open, Useful and Re-usable Data Index: 2025 Results and Key Findings. OECD Working Papers on Public Governance. No. 90. Paris: OECD Publishing, 2026. URL: https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-index-and-open-useful-and-re-usable-data-index_6347ec74-en.html (дата звернення: 11.02.2026).

184. OECD. Government at a Glance 2025. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en.html (дата звернення: 11.02.2026).

185. OECD. Fiscal Federalism 2022. Paris: OECD Publishing, 2021. 290 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/fiscal-federalism-2022_4443f72f/201c75b6-en.pdf (accessed: 22.02.2026).

186. OECD. Implementation Toolkit for the OECD Recommendation on Public Policy Evaluation. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/implementation-toolkit-for-the-oecd-recommendation-on-public-policy-evaluation_77faa4fe-en.html (accessed: 22.02.2026).

187. OECD. OECD Economic Surveys: Ukraine 2025. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-ukraine-2025_940cee85-en.html (дата звернення: 11.02.2026).

188. OECD. Public Governance in Ukraine: Implications of Russia's War. Paris: OECD Publishing, 2022. URL: https://www.oecd.org/en/publications/public-governance-in-ukraine_c8cbf0f4-en.html (дата звернення: 11.02.2026).

189. OECD. Public Value in Public Service Transformation. Paris: OECD Publishing, 2019. 124 p. URL: https://www.oecd.org/en/publications/public-value-in-public-service-transformation_47c17892-en.html. (accessed: 21.02.2026).

190. OECD. Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance. Paris : OECD Publishing, 2022. 333 p. URL: https://doi.org/10.1787/63a6b479-en. (accessed: 21.02.2026).

191. OECD. Recommendation of the Council on Budgetary Governance. Paris: OECD, 2014. 10 p. URL:

https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO%282014%297/en/pdf (accessed: 21.02.2026).

192. OECD. Recommendation on Building Financial Resilience to Disaster Risks. 08.11.2023. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0436 (accessed: 22.02.2026).

193. OECD. Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation. Paris: OECD, 2022. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478 (дата звернення: 10.02.2026).

194. OECD. Turning to Regions and Local Governments to Rebuild Ukraine. Paris: OECD, 2022. 7 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/12/turning-to-regions-and-local-governments-to-rebuild-ukraine_0e2084e0/9510f490-en.pdf (date of access: 10.02.2026).

195. Open Budget. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/ (дата звернення: 10.02.2026).

196. Orel Yu., Kulinich O., Korniievskyi S., Serohina S., Gryshko L. The impact of decentralization on regional development in Ukraine: challenges and opportunities in the post-war era. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13, No. 80. P. 99–108. DOI: https://doi.org/10.34069/AI/2024.80.08.9 (accessed: 10.01.2026).

197. Orel Yu., Kulinich O., Smahliuk A., Popov O., Rychka R. Strengthening local community growth through strategic governance: challenges and solutions. *International Journal of Ecosystems and Ecology Science*. 2025. Vol. 15, Issue 1. P. 45–54. DOI: https://doi.org/10.31407/ijees15.105 (accessed: 15.01.2026).

198. Orel Yu., Nemyrovska O., Petrunenko Ia., Ovcharenko R., Romanenko K. Project Management's Role in Optimizing Economic Efficiency for Post-Conflict Recovery in Ukrainian Communities. *Journal of Applied Economic Sciences*. 2025. Vol. XX, Issue 4(90). P. 743–758. DOI: https://doi.org/10.57017/jaes.v20.4(90).07 (accessed: 20.01.2026).

199. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. Paris : OECD Publishing, 2018. 150 p. URL: https://www.oecd.org/en/publications/2018/06/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine_g1g8e51c.html (accessed: 20.02.2026).

200. Organisation for Economic Co-operation and Development. Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance. Paris : OECD Publishing, 2022. 120 p. URL: https://www.oecd.org/en/publications/2022/12/rebuilding-ukraine-by-reinforcing-regional-and-municipal-governance_63099658.html (accessed: 20.03.2026).

201. Our priority is to ensure that all procurement for foreign donor funds is done through Prozorro. Ministry of Economy of Ukraine. 03.11.2023. URL: https://me.gov.ua/News/Detail?id=a1c5a62d-7126-4d7b-a4e5-d51b8b0c0271&lang=en-GB&title=OurPriorityIsToEnsureThatAllProcurementForForeignDonorFundsIsDoneThroughProzorro-YuliiaSvyrydenko (date of access: 10.01.2026).

202. Panukhnyk O., Sodoma R., Sadura O., Kudak K., Kotys N., Blishchuk K. Territorial communities of Ukraine in the context of decentralization. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development.* 2023. Vol. 45. No. 3. P. 306–313. DOI: 10.15544/mts.2023.31. (accessed: 28.01.2026).

203. Pasichnyi M., Nepytaliuk A., Poliakov M., Obukhov R., Khachatrian V., Stratiichuk V. Fiscal capacity of local authorities in Ukraine and the EU member-states. *Фінансово-кредитна діяльність проблеми теорії та практики.* 2025. Том 6 (65). С. 176–190. DOI: 10.55643/fcaptp.6.65.2025.4966. (accessed: 24.01.2026).

204. PEFA Handbook. Volume II. PEFA Secretariat, 2019. 364 p. URL: pefa.org/sites/pefa/files/200225%20PEFA%20Handbook%20Vol%20II_v2.pdf (accessed: 20.02.2026).

205. Poister T. H., Streib G. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review.* 2005. Vol. 65, № 1. P. 45–56. DOI:

https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00429.x (accessed: 24.02.2026).

206. Rabinovych M., Brik T., Piddubnyi I., Darkovich A., Savisko M., Hatsko V., Tytiuk S. Predicting budget robustness of Ukrainian local self-government during Russia's war against Ukraine. *East European Politics*. 2024. DOI: https://doi.org/10.1080/21599165.2024.2435817 (accessed: 24.02.2026).

207. Rodden J. A. Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 313 p. URL: https://www.cambridge.org/core/books/hamiltons-paradox/165995D3EAB511F97EC2A65246F985FF (accessed: 22.02.2026).

208. Shah Anwar. Local Governance in Developing Countries. Washington, DC : World Bank, 2006. 457 p. DOI: https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6565-6. (accessed: 20.02.2026).

209. Shah Anwar. Local Public Financial Management. Washington, DC : World Bank, 2007. 263 p. DOI: https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6937-1. http://documents.worldbank.org/curated/en/545261468762332986 (accessed: 10.01.2026).

210. Steccolini I., Lino A. Local government financial resilience: Swedish municipalities and regions : research report. 2024. 35 p. URL: https://kommuninvest.se/download/18.55848fd219684f0808813b4/1746027202845/Local-government-financial-resilience.pdf . (accessed: 18.01.2026).

211. Syromolot E., Gavkalova N. Some Aspects of the Functioning of the European Integration Mechanism of Public Management of Territorial Development. *Development Management*. 2025. Vol. 24. Issue 4. P. 57–71. DOI: https://doi.org/10.63341/devt/4.2025.57. (accessed: 10.01.2026).

212. Sustersic J. Coordination of Reconstruction and Recovery with the Regional Development Policy in Ukraine. *U-LEAD with Europe*. 10.07.2023. URL: https://u-lead.org.ua/en/news/240 (дата звернення: 22.02.2026).

213. The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries. Nairobi : UN-Habitat, 2015. 103 p.

214. The past and future of subnational fiscal rules: an analysis of fiscal rules

over time. Paris: OECD Publishing, 2022. 68 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/10/the-past-and-future-of-subnational-fiscal-rules_77285223/d2798c9e-en.pdf (accessed: 19.01.2026).

215. Ukraine - Open Budget Survey 2023. International Budget Partnership. URL: https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/ukraine (date of access: 10.01.2026).

216. Ukraine Public Finance Review 2 Towards a More Effective and Sustainable Fiscal Policy. Washington, DC: World Bank, 2018. 244 p. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/186591544547101839/pdf/PFR2-Ukraine-Report-1Nov2018.pdf (дата звернення: 10.01.2026).

217. UNDP. Governance for Sustainable Human Development. New York: United Nations Development Programme, 1997. 64 p. URL: https://www.undp-aciac.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf (accessed: 21.02.2026).

218. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released. World Bank. 25.02.2025. URL: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/25/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released (date of access: 11.01.2026).

219. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released. World Bank. 23.02.2026. URL: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2026/02/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released (date of access: 10.03.2026).

220. Vammalle C., Bambalaite I. Fiscal rules for subnational governments. Paris: OECD, 2021. 69 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/fiscal-rules-for-subnational-governments_79fa16bf/531da6f9-en.pdf (accessed: 19.02.2026).

221. Vdovichen A., Chornovol A., Mustetsa I., Tabenska J., Tomniuk T. Fiscal decentralization and local finance in Ukraine and EU member-states. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2024. Vol. 3 (56). C.

86–96. DOI: https://doi.org/10.55643/fcaptp.3.56.2024.4390 (accessed: 07.02.2026).

222. Verdenhofa O., Dzenis O., Dehtjare J., Djakona V., Gavkalova N. Strategic Management as a Tool for the Development of Public Sphere Entities. *Public Policy and Administration*. 2024. Vol. 23. Issue 2. P. 175–196. DOI: https://doi.org/10.13165/VPA-24-23-2-05.

223. World Bank. Building Blocks for Ukraine's Recovery and Long-Term Reconstruction. Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction, and Reform Trust Fund 2024 Annual Report. Washington, DC: World Bank, 2025. URL: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099430504172540289 (accessed: 14.02.2026).

224. World Bank. Decentralization and Subnational Regional Economics. Washington, DC: World Bank, 2022. URL: https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/decentralization (accessed: 22.02.2026).

225. World Bank. Strengthening Government Capacity for Fiscal Reform Implementation Project for Ukraine. Washington, DC: World Bank, 2024. URL: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099110424204526893 (accessed: 22.02.2026).

226. World Bank. Ukraine Subnational Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment of Khmelnytskyi Oblast for 2019. Washington, DC: World Bank, 2021. URL: https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/915311622802960293/ukraine-subnational-public-expenditure-and-financial-accountability-pefa-assessment-of-khmelnytskyi-oblast-for-2019 (accessed: 15.02.2026).

227. World Bank. World Bank Group Support to Ukraine (April 2024) : report. 2024. 4 p. URL: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/e3f1180759cce7f52826058517d542b5-0080012024/original/World-Bank-Group-Support-to-Ukraine-April-2024.pdf (accessed: 20.02.2026).

228. Yakubiv V. Economic losses of Ukrainian territorial communities as a result of the war. Wiedza Obronna. 2025. Vol. 294. No. 5. P. 127–142. DOI: https://doi.org/10.34752/vsjef857 (accessed: 18.02.2026).

229. Zapatrina I., Shatkovska A. PPP for Sustainable Development Goals: Still Untapped Potential. European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2024. Vol. 19, Issue 1. P. 5–13. DOI: https://doi.org/10.21552/epppl/2024/1/4 (accessed: 15.01.2026).

230. Zafra-Gómez J. L., López-Hernández A. M., Hernández-Bastida A. Developing an alert system for local governments in financial crisis. Public Money & Management. 2009. Vol. 29, Issue 3. P. 175–181. DOI: https://doi.org/10.1080/09540960902891731 (accessed: 18.02.2026).

ДОДАТКИ

Додаток А

Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації

Стаття у виданні, що індексується у Scopus:

1. Orel Yu., Kulinich O., Smahliuk A., Popov O., Rychka R. Strengthening local community growth through strategic governance: challenges and solutions. *International Journal of Ecosystems and Ecology Science*. 2025. Vol. 15, Issue 1. P. 45–54. DOI: https://doi.org/10.31407/ijees15.105

Особистий внесок здобувача: визначено управлінські чинники зміцнення спроможності територіальних громад, пов'язані зі стратегічним врядуванням, ресурсним і фінансовим забезпеченням, а також адаптацією місцевого розвитку до умов воєнних і післявоєнних викликів.

Статті у наукових фахових виданнях України категорії «Б»:

2. Попов О. В. Інструменти формування фінансової спроможності територіальних громад: механізми та практика реалізації // *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2026. № 2. С. 112–120. https://doi.org/10.32782/1813-3401.2026.2.16 https://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2026/18.pdf

3. Кулініч О. В., Попов О. В. Вплив децентралізації влади на регіональний розвиток України в умовах воєнного стану // *Науковий журнал «Філософія та управління».* 2024. № 1. С. 1–10. https://doi.org/10.70651/3041-248X/2024.1.01 https://www.eu-scientists.com/index.php/fag/article/view/13

Особистий внесок здобувача: проаналізовано вплив децентралізації та воєнного стану на функціонування територіальних громад, узагальнено управлінські виклики місцевого розвитку та сформульовано висновки щодо зв'язку між децентралізацією, регіональним розвитком і фінансовою

спроможністю територіальних громад.

4. Бурик М. М., Попов О. В. Забезпечення економічної безпеки територіальних громад в умовах бойових дій на території України // *Науковий журнал «Економіка і регіон».* – Полтава: ПНТУ, 2023. № 4(91). – С. 243–248. https://doi.org/10.26906/EiR.2023.4(91).3219 https://journals.nupp.edu.ua/eir/uk/article/view/3219/2641

Особистий внесок здобувача: проаналізовано вплив воєнних загроз на ресурсну базу, економічну безпеку та фінансову стійкість територіальних громад, а також обґрунтовано управлінські підходи до збереження їх спроможності в умовах бойових дій.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Єрмак В. О., Попов О. В. Публічне управління в контексті підвищення фінансової спроможності територіальних громад: синергія банківської системи та інвестиційної політики. *Публічне управління XXI століття: основні виклики післявоєнної відбудови : зб. наук. матер. XXV Міжнар. наук. конгресу* [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2025. – 1 ел. опт. диск (CD-ROM). – С. 602–605 (PDF 716 с.) ISBN 978-966-285-798-6 URL: https://ekhnuir.karazin.ua/handle/123456789/22470

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано значення фінансових та інвестиційних інструментів у підвищенні фінансової спроможності територіальних громад, визначено їх роль у ресурсному забезпеченні місцевого розвитку та післявоєнної відбудови.

6. Орел Ю. Л., Попов О. В. Інноваційні підходи до забезпечення сталого розвитку територіальних громад України в умовах війни / Ю. Л. Орел, О. В. Попов // *Публічне управління XXI століття: нові виклики і трансформації в умовах війни: зб. наук. матер. XXIV Міжнар. наук. конгресу* [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2024. С. 382–385. URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/629bcd04-59de-46e0-91c3-a6258a5de578/content

Особистий внесок здобувача: визначено управлінські підходи до адаптації розвитку територіальних громад в умовах війни, узагальнено інструменти підвищення їх стійкості та обґрунтовано зв'язок між інноваційними управлінськими рішеннями, ресурсним забезпеченням і фінансовою спроможністю громад.

7. Орел Ю. Л., Єрмак В. О., Попов О. В. Роль та функції банківської системи України у сталому розвитку територіальних громад. *International scientific-practical conference «Current issues of science, education and society: theory and practice»: conference proceedings* (Aarhus, Denmark, October 20, 2023). Aarhus, Denmark: Scholarly Publisher ICSSH, 2023. С. 77–79. URL: https://www.economics.in.ua/2023/10/20.html

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано значення фінансової спроможності територіальних громад як передумови їх сталого розвитку, визначено управлінські підходи до посилення ресурсної бази громад та узагальнено напрями використання фінансових інструментів для підтримки місцевого розвитку в умовах трансформаційних викликів.

8. Попов О. В. Механізми залучення інвестиційних ресурсів та коштів міжнародних донорів для відновлення територіальних громад // *Публічне управління XXI століття: особливості воєнного і післявоєнного періодів : зб. наук. матер. XXIII Міжнар. наук. конгрес*у [Електронний ресурс]. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. – С. 642–645 (PDF 680 с.). URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/5ff85e2d-23c9-43c1-90ce-5d799ac67d27/content

9. Орел Ю. Л., Попов О. В., Логвиненко О. М. Міжнародна технічна допомога для України: пріоритетні напрями використання з метою забезпечення сталого економічного розвитку та підвищення інвестиційної привабливості територіальних громад / Ю. Л. Орел, О. В. Попов, О. М. Логвиненко // *Multidisciplinary challenges in contemporary science: innovations and collaboration (Poland) : зб. наук. матер. International scientific conference* (September 15, 2023, Poland) [Електронний ресурс]. – Poland : Futurity Research

Publishing, 2023. С. 260–265.

Особистий внесок здобувача: визначено пріоритетні напрями використання міжнародної технічної допомоги на рівні територіальних громад, обґрунтовано її роль у підвищенні інвестиційної привабливості, ресурсного забезпечення та фінансової спроможності громад в умовах відновлення.

10. Орел Ю. Л., Попов О. В. Досвід Харківської області у впровадженні засад проєктно-орієнтованого управління / Ю. Л. Орел, О. В. Попов // *Публічне управління XXI століття : погляд у майбутнє: зб. тез XXI Міжнар. наук. конгресу*. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2021. С. 209–214 (544 с.). URL: https://ipa.karazin.ua/wp-content/themes/education/filesforpages/science/zbirnik_kongress_2021.pdf

Особистий внесок здобувача: узагальнено досвід застосування проєктно-орієнтованого управління на прикладі територіальних громад Харківській області, визначено можливості використання проєктного підходу для залучення додаткових ресурсів, реалізації програм розвитку та посилення фінансової спроможності територіальних громад.

Додаток Б

Таблиця Б.1

Розмежування економічного та публічно-управлінського підходів до розуміння фінансової спроможності територіальної громади

Критерій порівняння	**Економічний підхід**	**Публічно-управлінський підхід**	**Авторський висновок**
Основний предмет аналізу	фінансові ресурси, доходи, видатки, баланс	процеси формування, розподілу, контролю та корекції рішень	Фінансова спроможність є не лише ресурсною, а й управлінською категорією
Головний фокус	достатність ресурсів	керованість бюджетного циклу	Без належного управління навіть достатні ресурси не гарантують спроможності
Ключові індикатори	доходи, податко-спроможність, трансферти, стійкість бюджету	підзвітність, прозорість, процедурна безперервність, контроль, адаптивність	Оцінювання має бути комплексним
Роль суб'єкта управління	часто другорядна	центральна	Органи місцевого самоврядування та громада є активними суб'єктами формування спроможності
Значення процедур	обмежене	визначальне	Планування, виконання, моніторинг і корекція формують стійкий результат
Зв'язок із публічним інтересом	опосередкований	безпосередній	Фінансова спроможність має оцінюватися через здатність забезпечувати розвиток і послуги
Підсумковий результат	фінансова стійкість	відтворювана здатність фінансувати повноваження й публічні послуги	Публічно-управлінський підхід є методологічно ширшим

Таблиця Б.2

Робочі дефініції базових категорій дисертаційного дослідження

Категорія	**Робоче визначення**	**Функція в дисертації**
Публічне управління	Інституційно та процедурно впорядкована діяльність суб'єктів публічної влади, спрямована на формування, реалізацію, моніторинг і корекцію рішень у публічному інтересі	Формує загальну методологічну рамку дослідження
Механізм публічного управління	Система взаємопов'язаних суб'єктів, повноважень, норм, методів, інструментів і ресурсів, що забезпечує керованість управлінських рішень	Пояснює, яким чином формується управлінський результат
Територіальна громада	Первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування та носій публічної влади на локальному рівні	Визначає базового носія інтересу, повноважень і легітимності
Фінансова спроможність територіальної громади	Інтегральна здатність формувати і використовувати фінансові ресурси для реалізації повноважень, надання послуг і підтримки розвитку	Є центральною категорією предмета дослідження
Керованість фінансової спроможності	Здатність інституцій місцевого самоврядування відтворювати передбачувані й підконтрольні результати у сфері місцевих фінансів	Дає змогу перейти від опису стану до аналізу механізмів
Управлінська корекція	Інституційно закріплений процес внесення змін до рішень, процедур та інструментів на основі моніторингу й оцінювання	Забезпечує динамічний, а не статичний характер механізмів

Таблиця Б.3

Системні дисфункції керованості фінансової спроможності територіальних громад та їх публічно-управлінський зміст

Виявлена дисфункція	**Прояв у бюджетному циклі**	**Публічно-управлінський зміст**	**Наслідок для фінансової спроможності**
Фрагментація бюджетного циклу	Розриви між плануванням, бюджетуванням, виконанням, контролем і корекцією	Втрата цілісності управлінської послідовності та ослаблення керованості	Зниження передбачуваності рішень і нестійкість фінансових результатів
Розрив між стратегією і бюджетом	Стратегічні документи не визначають реальний розподіл ресурсів	Послаблення зв’язку між цілями розвитку та бюджетними рішеннями	Бюджет втрачає функцію інструмента розвитку громади
Трансфертна залежність	Переважання зовнішніх джерел у забезпеченні видатків	Посилення залежності громади від міжрівневих рішень і звуження локальної автономії	Зниження стійкості дохідної бази та вразливість до змін державної політики
Слабкість аналітичного забезпечення	Недостатнє використання даних, прогнозів і моніторингових сигналів	Рішення ухвалюються переважно реактивно, а не на основі доказів	Ослаблення обґрунтованості фінансових рішень і підвищення ризиків
Формалізований контроль	Контроль не переходить у реальну корекцію рішень	Підзвітність зберігає процедурний, а не управлінськи результативний характер	Відтворення дисфункцій і накопичення відхилень
Кадрова нерівномірність	Відмінності у професійній спроможності фінансових підрозділів	Нерівномірність якості місцевого фінансового менеджменту	Диференціація рівня керованості між громадами
Слабкість коригувального зворотного зв’язку	Результати моніторингу та оцінювання не впливають на перегляд рішень	Втрата здатності системи до самокорекції	Накопичення помилок і зниження адаптивності

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 14:24:04 07.07.2026

Назва файлу з підписом:
Попов_О_В_МЕХАНІЗМИ_ПУБЛІЧНОГО_УПРАВЛІННЯ_ФІНАНСОВОЮ_СПРОМОЖНІСТЮ.pdf.p7s
Розмір файлу з підписом: 2.6 МБ

Перевірені файли:
Назва файлу без підпису:
Попов_О_В_МЕХАНІЗМИ_ПУБЛІЧНОГО_УПРАВЛІННЯ_ФІНАНСОВОЮ_СПРОМОЖНІСТЮ.pdf
Розмір файлу без підпису: 2.6 МБ

Результат перевірки підпису: Підпис створено та перевірено успішно. Цілісність даних підтверджено

Підписувач: Попов Олександр Володимирович
П.І.Б.: Попов Олександр Володимирович
Країна: Україна
РНОКПП: 2712412370
Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від Надавача): 14:23:39 07.07.2026
Сертифікат виданий: "Дія". Кваліфікований надавач електронних довірчих послуг
Серійний номер: 514B5C86A1E5DA1104000000088901000D15CE905
Тип носія особистого ключа: ЗНКІ криптомодуль ІІТ Гряда-301
Алгоритм підпису: ДСТУ 4145
Тип підпису: Кваліфікований
Тип контейнера: Підпис та дані в одному файлі (CAdES enveloped)
Формат підпису: З повними даними ЦСК для перевірки (CAdES-X Long)
Сертифікат: Кваліфікований

Версія від: 2026.05.15 13:00