

УДК 336.77.336

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2025.2.19>

Кіт Остап Романович,

аспірант кафедри регіонального та місцевого розвитку

Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID: 0009-0001-4677-2984

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK FOR FINANCIAL PROVISION OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

У статті представлений аналіз нормативно-правової бази фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні та подані пропозиції щодо її покращення. Наявна нормативно-правова база часто не відповідає потребам сталого розвитку громад, тому актуальним є питання її реформування відповідно до нових умов з метою створення сприятливого середовища для фінансової стабільності територіальних громад.

У статті визначено, що законодавча база у сфері фінансового забезпечення розвитку територіальних громад формується на основі низки нормативно-правових актів, серед яких центральне місце займають Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», а також щорічні закони про державний бюджет України.

Встановлено, що Бюджетний кодекс України є основним нормативним документом, який регулює формування, виконання та контроль за використанням державного і місцевих бюджетів. Розглянуто норми Податкового кодексу України, який визначає систему оподаткування, принципи нарахування та адміністрування податків, а також податкові повноваження органів місцевого самоврядування. Підкреслено, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є базовим для організації діяльності органів місцевого самоврядування. Наголошено на тому, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створив правову основу для формування об'єднаних територіальних громад як ключового елементу децентралізаційної реформи. Відмічено, що Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначає правові та організаційні засади формування і реалізації державної регіональної політики. Акцентовано увагу на щорічних законах України «Про державний бюджет України», які хоча і змінюються щороку, проте безпосередньо впливають на фінансове становище територіальних громад.

Проаналізовано проблеми у сфері нормативного врегулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Подано пропозиції щодо покращення ситуації у цій сфері із врахуванням сучасних викликів та стратегічних пріоритетів держави. Підсумовано, що подальше удосконалення нормативно-правової бази має бути спрямоване на зміцнення фінансової незалежності громад, підвищення ефективності бюджетного планування та розширення можливостей для залучення додаткових джерел фінансування.

Ключові слова: нормативно-правова база, фінансове забезпечення, територіальні громади, розвиток, закони, підзаконні нормативні акти, фінансування, розвиток.

The article presents an analysis of the regulatory and legal framework for the financial support of the development of territorial communities in Ukraine and makes proposals for its improvement. The existing regulatory and legal framework often does not meet the needs of sustainable development of communities, therefore, the issue of reforming the regulatory and legal framework in accordance with new conditions is relevant in order to create a favorable environment for the financial stability of territorial communities.

The article determines that the legislative framework in the field of financial support for the development of territorial communities is formed on the basis of a number of regulatory and legal acts, among which the central place is occupied by the Budget Code of Ukraine, the Tax Code of Ukraine, the laws of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", "On Voluntary Association of Territorial Communities", "On the Principles of State Regional Policy", as well as annual laws on the state budget of Ukraine.

It is established that the Budget Code of Ukraine is the main regulatory document that regulates the formation, implementation and control over the use of state and local budgets. The norms of the Tax Code of Ukraine, which defines the taxation system, the principles of tax calculation and administration, as well as the tax powers of local self-government bodies, are considered. It is emphasized that the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" is the basis for organizing the activities of

local self-government bodies. It is emphasized that the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" created the legal basis for the formation of united territorial communities as a key element of the decentralization reform. It is noted that the Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy" defines the legal and organizational principles for the formation and implementation of state regional policy. Attention is focused on the annual laws of Ukraine "On the State Budget of Ukraine", which, although they change every year, directly affect the financial situation of territorial communities.

Problems in the sphere of regulatory regulation of financial support for the development of territorial communities are analyzed. Proposals are made to improve the situation in this area, taking into account modern challenges and strategic priorities of the state. It is concluded that further improvement of the regulatory framework should be aimed at strengthening the financial independence of communities, increasing the efficiency of budget planning, and expanding opportunities for attracting additional sources of funding.

Key words: regulatory framework, financial support, territorial communities, development, laws, by-laws, financing, development.

Постановка проблеми. У процесі реалізації децентралізаційної реформи в Україні особливого значення набуває питання належного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Незважаючи на проголошення фінансової самостійності громад, практика свідчить про численні труднощі, пов'язані з недостатністю бюджетних ресурсів, невідповідністю законодавчої бази сучасним викликам та відсутністю ефективних механізмів контролю й розподілу фінансових потоків. Наявна нормативно-правова база часто не відповідає потребам сталого розвитку громад, що ускладнює реалізацію їхніх повноважень, гальмує інвестиційну активність і знижує якість надання публічних послуг.

Сучасні виклики, пов'язані з війною, економічною нестабільністю та зростаючими потребами населення, ще більше загострюють проблему ефективного фінансового забезпечення територіальних громад. Часто спостерігається розрив між законодавчо задекларованими повноваженнями органів місцевого самоврядування та реальними можливостями їх фінансування. Це знижує здатність громад самостійно вирішувати соціально-економічні питання на місцях, забезпечувати стратегічне планування та залучати додаткові джерела фінансування. Відтак, актуальним є питання реформування та адаптації нормативно-правової бази відповідно до нових умов з метою створення сприятливого середовища для фінансової стабільності й розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фінансове забезпечення громад є предметом зацікавлення та дослідження багатьох науковців. Зокрема, слід згадати таких вчених як Бобровська О. [1], Григор'єва Л. [4], Ігнатенко М. [2], Коцур В. [2], Крушельницька Т. [3], Латинін М. [6], Лопушинський І. [4], Мунько А. [6], Пастух К. [6], Тарасенко Д. [6], Трещов М. [5], Шевченко С. [6] та багато інших.

Проте в сучасних умовах децентралізаційних реформ особливого значення набуває адекватне та

відповідне до сучасних реалій нормативне забезпечення процесів, які відбуваються у сфері фінансування розвитку територіальних громад в Україні. Відповідно, це зумовлює потребу глибоких наукових досліджень у зазначеному напрямку, що визначило вибір теми статті.

Мета статті – оцінка особливостей нормативно-правової бази фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні та обґрунтування пропозицій щодо її покращення.

Виклад основного матеріалу. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад є одним із ключових чинників успішного впровадження децентралізаційної реформи в Україні. Законодавча база у цій сфері формується на основі низки нормативно-правових актів, серед яких центральне місце займають Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», а також щорічні закони про державний бюджет України. Ці нормативні документи регулюють джерела формування місцевих бюджетів, порядок їх наповнення та механізми фінансового вирівнювання. Розглянемо детальніше кожен із них.

Бюджетний кодекс України є основним нормативним документом, який регулює формування, виконання та контроль за використанням державного і місцевих бюджетів [7]. У межах децентралізації він відіграв важливу роль у перерозподілі фінансових повноважень між центром і громадами. Кодекс закріплює принципи бюджетної автономії органів місцевого самоврядування, надаючи їм можливість самостійно розпоряджатися коштами місцевих бюджетів, у тому числі з урахуванням трансфертів з державного бюджету.

Незважаючи на законодавчу підтримку фінансової децентралізації, на практиці громади часто стикаються з обмеженою можливістю формувати дохідну частину бюджетів. Залишається неврегульованим питання ефективного розподілу дотацій

вирівнювання, що спричиняє залежність малозабезпечених громад від державного фінансування. Це обмежує їхню фінансову спроможність і самостійність у реалізації місцевих ініціатив.

Ще однією проблемою є недостатній рівень прозорості та публічності при плануванні й реалізації місцевих бюджетів, що ускладнює здійснення громадського контролю. Також не врегульовано на законодавчому рівні ряд питань, пов'язаних з бюджетним прогнозуванням на довгострокову перспективу, що ускладнює стратегічне планування розвитку громад. З огляду на це, необхідне оновлення окремих положень Бюджетного кодексу для адаптації його до нових реалій місцевого самоврядування.

Податковий кодекс України визначає систему оподаткування, принципи нарахування та адміністрування податків, а також податкові повноваження органів місцевого самоврядування [8]. Згідно з ним, місцеві бюджети формуються за рахунок надходжень від податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, податку на майно, а також акцизного податку. Це створює нормативну базу для формування власних доходів громад.

Попри це, громади мають обмежені можливості впливу на податкову політику в межах своїх територій. Наприклад, повноваження щодо встановлення місцевих податків і зборів хоч і передбачені, проте на практиці обмежуються загальнодержавними рамками ставок та порядку адміністрування. До того ж, податкове навантаження часто є нерівномірно розподіленим між громадами, що посилює регіональні диспропорції у фінансовому забезпеченні.

Окрему проблему становить адміністрування податків – громади не мають достатнього впливу на процеси збору податків на своїй території, оскільки цим займаються державні органи, що знижує мотивацію до прозорого й ефективного управління. У цьому контексті актуальним є реформування Податкового кодексу з метою розширення повноважень громад у сфері податкового адміністрування та зміцнення їх фінансової бази.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є базовим для організації діяльності органів місцевого самоврядування [9]. Він закріплює правові, організаційні та фінансові основи місцевого самоврядування, визначає повноваження місцевих рад, виконавчих органів, а також принципи взаємодії з державними структурами. У сфері фінансів закон гарантує громадам право на самостійне складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, а також володіння,

користування і розпорядження комунальною власністю.

Однак, попри формальне закріплення автономії, фінансові можливості багатьох громад залишаються обмеженими через слабку дохідну базу і нерівномірний доступ до ресурсів. Закон не забезпечує достатньої деталізації механізмів реалізації фінансових повноважень, особливо у частині використання альтернативних джерел фінансування, залучення інвестицій та реалізації державно-приватного партнерства.

Потребує оновлення і підхід до міжбюджетних відносин, які регулюються іншими нормативними актами, але без тісної прив'язки до повноважень, визначених у цьому законі. Для посилення ефективності децентралізації необхідне вдосконалення нормативної бази, що стосується фінансової спроможності громад, із одночасним переглядом статей цього закону у напрямку конкретизації інструментів фінансової автономії.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створив правову основу для формування об'єднаних територіальних громад як ключового елементу децентралізаційної реформи [10]. Його головною метою є забезпечення здатності громад самостійно вирішувати питання місцевого значення через створення фінансово спроможних і адміністративно ефективних одиниць. Закон передбачає можливість добровільного об'єднання громад із гарантіями бюджетного вирівнювання та державної підтримки субвенціями.

У контексті фінансового забезпечення, закон визначає принципи, за якими новоутворені об'єднання територіальних громад отримують прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, що розширює їх автономію. Проте у багатьох випадках після об'єднання громади не змогли забезпечити фінансову самодостатність через недостатню дохідну базу, незавершеність реформ у сфері управління ресурсами та слабку інституційну спроможність.

Хоча Закон і сприяв адміністративному укрупненню громад, він не забезпечив комплексного механізму фінансового планування та сталого розвитку. Для підвищення його ефективності слід розширити положення щодо економічного стимулювання громад, чітких критеріїв фінансової спроможності, а також інструментів контролю та підтримки громад після об'єднання.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначає правові та організаційні засади формування і реалізації державної регіональної політики, спрямованої на збалансо-

ваний розвиток регіонів та зміцнення спроможності територіальних громад. Він встановлює механізми державної підтримки регіонального розвитку, включаючи фінансування з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [11].

У фінансовому контексті важливим є положення про можливість громад отримувати державну фінансову підтримку на реалізацію інфраструктурних проєктів, що відповідають регіональним стратегіям розвитку. Однак доступ до таких ресурсів часто ускладнюється бюрократичними процедурами, відсутністю кваліфікованих кадрів та слабким проєктним менеджментом на місцях. Тому Закон потребує вдосконалення у частині прозорого розподілу коштів ДФРР, залучення громад до формування регіональних пріоритетів та підвищення ефективності реалізації проєктів. Також актуально інтегрувати цю політику з іншими інструментами фінансової підтримки громад.

Закон України «Про державний бюджет України» хоча і змінюється щороку, він безпосередньо впливає на фінансове становище територіальних громад. У ньому визначаються обсяги міжбюджетних трансфертів, субвенцій на освіту, охорону здоров'я, інфраструктуру, соціальні виплати тощо. Ці трансферти є головним джерелом ресурсів для багатьох громад, особливо в умовах воєнного стану.

Однак щорічна зміна обсягів та механізмів фінансування призводить до нестабільності й ускладнює довгострокове планування. Крім того, громади фактично не мають впливу на процес формування державного бюджету, що обмежує їхню участь у визначенні пріоритетів розподілу ресурсів. Необхідним є посилення ролі місцевого самоврядування у бюджетному процесі, забезпечення прогнозованості трансфертів та стабільного фінансування стратегічних напрямів розвитку громад.

Поряд із законодавчими актами також варто згадати такий підзаконний нормативно-правовий акт як Постанова Кабінету Міністрів України № 200 від 24.03.2004 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку» [12]. Ця Постанова регламентує процедуру планування та затвердження місцевих програм розвитку, які мають бути фінансово забезпечені за рахунок бюджетів усіх рівнів, а також інших джерел. Вона відіграє ключову роль у реалізації стратегічних цілей громад через програмно-цільовий метод бюджетування.

На практиці часто виникають проблеми з розробкою якісних програм, відсутністю узгодже-

ності між програмами та бюджетом, а також низькою ефективністю реалізації проєктів. Причиною є як нестача досвіду на місцях, так і обмежене нормативне забезпечення контролю за виконанням програм. Удосконалення цього нормативного акту може полягати у запровадженні єдиних стандартів розробки програм, їх моніторингу та оцінки ефективності, що дозволить громадам краще управляти власними фінансовими ресурсами.

Треба сказати, що попри наявність широкого законодавчого поля, на практиці існує чимало труднощів. Зокрема, система міжбюджетних трансфертів залишається недостатньо гнучкою, що обмежує можливості громад оперативно реагувати на зміни у фінансово-економічній ситуації. Часто трапляються випадки перевищення делегованих повноважень над наявними ресурсами, що призводить до незбалансованості місцевих бюджетів. Крім того, громади мають обмежений доступ до альтернативних джерел фінансування, таких як державні та міжнародні гранти, кредитні ресурси чи державно-приватне партнерство, що також частково зумовлено відсутністю чіткого нормативного регулювання.

Окремої уваги заслуговує проблема правової невизначеності щодо управління комунальним майном, яке могло б стати вагомим джерелом доходів. Відсутність належних механізмів інвентаризації, оцінки та ефективного використання майнових ресурсів громади знижує потенціал їх фінансової самостійності. Також виявляється потреба в удосконаленні механізмів державного контролю та аудиту в частині цільового використання бюджетних коштів на місцях.

У цьому контексті важливим завданням є гармонізація національного законодавства з європейськими стандартами у сфері фінансової децентралізації, а також розробка нових підходів до управління фінансовими ресурсами територіальних громад, які враховуватимуть сучасні виклики та стратегічні пріоритети держави.

Висновки. У результаті проведеного аналізу встановлено, що нормативно-правова база фінансового забезпечення територіальних громад України є досить розгалуженою, однак містить низку прогалин і суперечностей, які перешкоджають ефективній реалізації фінансової автономії громад. Бюджетне і податкове законодавство, хоч і створює передумови для формування власних доходів громад, не забезпечує повною мірою їхню фінансову спроможність через залежність від трансфертів і обмежені повноваження у сфері податкового адміністрування.

Законодавство про місцеве самоврядування та об'єднання територіальних громад заклало основу децентралізаційних процесів, проте потребує оновлення з урахуванням сучасних викликів, зокрема воєнного стану, зростання потреб у соціальних послугах та необхідності залучення інвестицій. Необхідно більш чітко визначити механізми економічного стимулювання громад, удосконалити підходи до управління ресурсами, а також посилити прозорість у формуванні й використанні місцевих бюджетів.

Отже, подальше удосконалення нормативно-правової бази має бути спрямоване на зміцнення фінансової незалежності громад, підвищення ефективності бюджетного планування та розширення можливостей для залучення додаткових джерел фінансування. Це дозволить створити умови для сталого розвитку територіальних громад як основи демократичної, економічно сильної та соціально орієнтованої держави.

REFERENCES:

1. Bobrovska. O.Iu. (2022). Innovatsiino oriientovane upravlinnia ekonomichnym zrostanniam rehioniv [Innovationoriented anagement of the conomic growth of egions]. Investytsii: praktyka ta dosvid. Vyp. 9–10. Pp. 5–10 [in Ukrainian].
2. Kotsur V.V., Ihnatenko M.M. (2022). Stratehichni napriamy vykorystannia krypto valiut yak novitnikh finansovykh instrumentiv. [Strategic directions of using crypto currencies as the latest financial instruments] Ekonomichni visnyk universytetu. Vyp. 53. Pp. 7–13 [in Ukrainian].
3. Krushelnytska, T. (2020). Finansova samodostatnist terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii: analiz ta novi vyklyky. [Financial self-sufficiency of territorial communities in conditions of decentralization: analysis and new challenges]. Aspekty publichnogo upravlinnia. Vyp. 8(1). Pp. 6–17 [in Ukrainian].
4. Lopushynsky, I.P., Hryhorieva L.M. (2022). Biudzhethno-finansova detsentralizatsiia v konteksti reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. [Budgetary and financial decentralization in the context of local self-government reform in Ukraine]. Naukovi perspektyvy. №1(19). Pp. 149–158 [in Ukrainian].
5. Treshchov M.M. (2018). Kontseptualni zasady stratehichnoho upravlinnia resursnym zabezpechenniam mistsevykh biudzhethiv [Conceptual principles of strategic management of resource provision of local budgets] Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. Vyp. 4 (33). Pp. 67–75 [in Ukrainian].
6. Latynin M., Pastukh K., Tarasenko D., Shevchenko S., Munko A. (2021). Public administration in the economic sphere of Ukraine: strategic approach. Studies of applied economics. № 39(5). Available online. in: <https://doi.org/10.25115/eea.v39i5.4967> [in English].
7. Byudzhethnyy kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 2010, № 50-51, st.572 [in Ukrainian].
8. Podatkovyy kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, st.112 [in Ukrainian].
9. Pro mistseve samovryaduvannia v Ukraini [On local self-government in Ukraine]: Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 1997, № 24, st.170 [in Ukrainian].
10. Pro dobrovil'ne ob'yednannia terytorial'nykh hromad [On the voluntary unification of territorial communities]: Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoyi Rady, 2015, № 13, st.91 [in Ukrainian].
11. Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky [On the principles of state regional policy]: Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoyi Rady, 2015, № 13, st.90 [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia Poryadku skladannia, zatverdzhennia ta vykonannia prohram sotsial'no-ekonomichnoho ta kul'turnoho rozvytku [On approval of the Procedure for drawing up, approving and implementing programs of socio-economic and cultural development]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 200 vid 24.03.2004. Available online. in: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].