


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2023.03.061>

УДК 332.1


**І.В. ЗАБЛОДСЬКА**, д-р екон. наук, проф., директор  
Луганська філія Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова  
Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 [orcid.org/0000-0002-1410-6194](https://orcid.org/0000-0002-1410-6194)

**С.І. ГРЕЧАНА**, канд. екон. наук, доц., старший науковий співробітник  
відділу проблем міжрегіонального співробітництва  
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 [orcid.org/0000-0002-4669-3258](https://orcid.org/0000-0002-4669-3258)

**С.О. БУРБЕЛО**, провідний економіст  
відділу проблем міжрегіонального співробітництва  
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова  
Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 [orcid.org/0000-0001-5558-8989](https://orcid.org/0000-0001-5558-8989)

## **СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЇХ ІНВЕСТИЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ У ВОЄННИЙ ЧАС**

**Ключові слова:** соціально-економічна оцінка, результативність, ефективність, територіальна громада, методичний підхід, бюджетна ефективність, інвестиційний потенціал.

*У статті сформований методичний підхід до оцінювання соціально-економічної результативності і ефективності життєдіяльності територіальних громад у воєнний час та визначено його складові. З'ясовано сутності понять «результативність» та «ефективність» для соціально-економічної оцінки життєдіяльності територіальних громад. Зауважено, що така оцінка також необхідна для реалізації інвестиційного потенціалу громад у повоєнний час. Оцінено соціально-економічну результативність та ефективність життєдіяльності Краматорської міської територіальної громади і Олександрівської селищної територіальної громади Донецькій області в умовах війни. За допомогою показників бюджетної ефективності доведено, що в умовах війни органи місцевого самоврядування спроможні забезпечувати умовно результативну та ефективну життєдіяльність територіальних громад і здійснювати їх відновлення.*

Цитування: Заблodsька І.В., Гречана С.І., Бурбело С.О. Соціально-економічна результативність і ефективність життєдіяльності територіальних громад та їх інвестиційний потенціал у воєнний час. *Економіка та право*. 2023. № 3. С. 61–79. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2023.03.061>

**Вступ.** Результати розбудови територіальних громад за вісім років децентралізації довели правильність рішення щодо реформування адміністративно-територіального устрою України, втілення нових принципів функціонування місцевого самоврядування та його фінансового забезпечення. Остаточний успіх підкреслила сформована здатність територіальних громад протистояти негативним зовнішнім чинникам, зокрема військовій агресії.

Особливо це доводять громади Сходу України, які відчували вплив російської збройної агресії ще з 2014 р. Однак це не завадило громадам у найкоротший термін досягти перших позитивних фінансових ефектів, які з кожним роком ставали все вагомішими, закладаючи підґрунтя для формування їхньої реальної фінансової автономії та реалізації інвестиційного потенціалу. «Інвестиційний потенціал територіальної громади — це сукупність ресурсів та можливостей (природно-ресурсних, соціальних, фінансово-економічних, інституційно-управлінських тощо), які є об'єктом управління з боку органів влади територіальної громади, спрямованого на залучення інвестиційних ресурсів для вирішення проблем територіального розвитку» [1, с. 18].

З початком повномасштабного російського вторгнення у 2022 р. всі українські територіальні громади гідно відреагували на безпосередній воєнний виклик. «Одні — через тотальне знищення власної інфраструктури та втрату значної частини людського капіталу, інші — у зв'язку з необхідністю швидко адаптували економіку до умов воєнного стану, включаючи зміну пріоритетів соціально-економічного розвитку, треті — зважаючи на велику кількість внутрішньо переміщених на їх територію осіб і релокованих підприємств, що вимагало нагального створення належних умов для їх комфортного перебування» [2, с. 4].

Система місцевого самоврядування вистояла та продовжує підтримувати життєдіяльність громад, що є нелегким і комплексним завданням. В умовах війни нормальна життєдіяльність громад ускладнюється на порядок і залежить від того, наскільки громади віддалені від лінії фронту й наскільки вони постраждали від воєнних дій. Саме ці чинники визначають рівень життєдіяльності громади [3]. Тобто у функціонуванні громади в умовах воєнного часу прерогатива розвитку, яка раніше перед-

бачала реалізацію відповідних стратегічних і програмних документів, трансформується у триаду: збереження — відновлення — розбудова.

Західні громади, що стали умовно безпечним тилом, мають посилювати заходи безпеки для мешканців, розміщувати внутрішньо переміщених осіб і релоковані підприємства, опікуючись їхніми проблемами. Громади центру забезпечують основну логістику [4, с. 18]. Громади тих територій, де тривають (тривали) бойові дії або є тимчасово окупованими, забезпечують виживання населення та допомогу тимчасово окупованим територіям до моменту їх звільнення та переходу під контроль України (див. наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22.12.2022 № 309 «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією»).

Проте кожна територіальна громада потребує підвищення ефективності управління життєдіяльністю через дефіцит коштів для виживання. Громади, у яких оперативного й ефективно будуть розв'язані питання планування та реалізації програм і проєктів щодо повоєнного відновлення, швидше за інших повернуть належний рівень життя. Тому органам місцевого самоврядування вже сьогодні слід виконувати оцінювання результативності й ефективності управлінських рішень щодо функціонування громад у воєнний час з метою реалізації інвестиційного потенціалу у повоєнний час [5].

Саме на такий підхід є підвищений запит суспільства. За результатами опитування, проведеного *Transparency International Ukraine* у березні — квітні 2023 р., 79 % населення і 62 % бізнесу вважають, що всі процеси та етапи відновлення країни мають відбуватись максимально прозоро. 73 % та 80 % відповідно допускають: якщо потрібна прозорість не буде забезпечена, то може відбутись повернення корупційних схем відмивання коштів на великих інвестиційних проєктах. 63 % громадян і 73 % підприємців бояться відсутності контролю і, як наслідок, розкрадання державних коштів. Водночас контролювати витрати повинні майже усі інституції: від влади до громадських активістів та органів правопорядку [6].

Тому оцінювання соціально-економічної результативності та ефективності життєдіяльнос-

ті громад у воєнний час за допомогою сформованого методичного підходу — актуально та своєчасно, і є передумовою реалізації інвестиційного потенціалу громад у повоєнний час.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематикою оцінювання соціально-економічної результативності та ефективності життєдіяльності громад займається багато науковців, серед яких слід згадати П. Жука, О. Коломицеву, Л. Проданову, І. Могілат, О. Нижник, І. Вахович, М. Купиру, Г. Недопад, О. Сташук [1, 4, 5, 7]. Проте методичного підходу щодо оцінювання життєдіяльності територій у воєнний час з позицій результативності та ефективності, який максимально кореспондує з чинною нормативно-правовою базою, а також враховує певні обмеження доступу до відкритої інформації, які склалися через війну, досі не сформовано. Тому є нагальна потреба сформувати такий методичний підхід і здійснити його апробацію. Для цього ми обрали Краматорську та Олександрівську територіальні громади Донецької області, які знаходяться в умовах безпосереднього мілітарного впливу з 2014 р., а починаючи з 2022 р. їхні території віднесені до зони, де ведуться (велися) бойові дії. Тобто життєдіяльність цих громад яскраво демонструє підходи до вирішення проблем воєнного часу та повоєнного відновлення шляхом залучення інвестицій.

**Мета статті** полягає в оцінюванні соціально-економічної результативності та ефективності життєдіяльності громад сходу України у воєнний час за допомогою сформованого методичного підходу.

**Результати дослідження.** Функціонування територіальних громад передбачає самостійність ухвалення рішень щодо визначення не тільки стратегічного бачення та пріоритетів розвитку, але й шляхів, інструментів і заходів, які дають змогу їх досягти. Це обумовлено бюджетним потенціалом громади, цільовими міжбюджетними трансфертами, а також бажанням і здатністю місцевої влади знаходити додаткові джерела коштів, тобто інвестиції.

У сучасних умовах економії витрат Державного бюджету як через зменшення його доходів під час війни, так і через збільшення витрат на оборону та відновлення критичної інфраструктури, вікно можливостей для залучення фінансових ресурсів з альтернативних джерел для територіальних громад суттєво звужується.

Завдяки постійній підтримці України з боку міжнародних партнерів деякі цільові програми та проекти регіонального чи територіального розвитку й надалі фінансуються світовими організаціями та донорами, тож громади продовжують отримувати матеріально-технічну, організаційну, методичну та консультативну допомогу. Однак порівняно з довоєнним часом альтернативне фінансування територіальних громад відчутно зменшилось (зменшилась кількість проектів, грантів тощо). Тому територіям потрібно зосереджувати увагу на ефективності використання залучених і внутрішніх резервів, насамперед удосконаленні контролю за використанням бюджетних коштів, а також коштів, що надійшли з альтернативних джерел як допомога.

Організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансами відповідно до Лімської декларації керівних принципів контролю, ухваленої IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів контролю 1977 р. Контрольованість ефективності й результативності відповідає принципам бюджетної системи України, ефективне використання бюджетних коштів домінує у більшості розпорядчих документів у сфері регулювання місцевого самоврядування. Крім того, посилення контролю за коштами на відновлення України є головною вимогою їх надання міжнародними партнерами. Тобто територіальні громади як безпосередні та повноцінні учасники процесу відновлення країни (див. постанову Кабінету Міністрів України від 14.10.2022 № 1159 «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них»), так само підпадають під дію цієї вимоги.

Здійснення контролю за результативністю та ефективністю використання бюджетних коштів (з цією метою зокрема здійснюється моніторинг та оцінка реалізації комплексної програми та проектів відновлення громади) є обов'язковою умовою сьогодення.

Результативність та ефективність — одні з найважливіших принципів ринкової економіки, а досягнення ефективності є завданням як суб'єктів публічно-владних повноважень, так і суб'єктів господарювання, оскільки ефективність їхньої господарської діяльності безпо-

середньо впливає на стан економіки, рівень соціально-економічного розвитку країни, добробут населення загалом тощо. Ефективність і результативність є домінантами функціонування багатьох складних динамічних систем. Принцип ефективності та результативності лежить в основі побудови бюджетної системи України, а для розпорядників бюджетних коштів передбачено систему дій щодо ефективного використання державних коштів (див. постанову КМУ від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів»).

Принцип економічності, який за своїм змістом більше відповідає назві «ефективності» — одна з домінант формування податкового законодавства України. Ефективне використання залучених ресурсів лягло в основу побудови регіональної політики, а для оцінювання реалізації її складових, тобто стратегій і планів соціально-економічного розвитку територій усіх рівнів, використовують насамперед індикатори ефективності та результативності. Проте насиченість українського нормативно-правового поля цими категоріями та принципами не надає цим термінам єдиного трактування. І хоча така ситуація притаманна світовій науковій і фаховій літературі в цій сфері [8, с. 282], неоднозначне застосування цих понять ускладнює глибоке розуміння органами місцевого самоврядування їх використання, перетворюючи визначення чи обрахунок у формальну або непотрібну процедуру. Розв'язання цієї суперечності потребує змістовного уточнення й розмежування понять ефективності та результативності життєдіяльності громад. Тим більше, що воєнне сьогодення закладає різний контекст щодо життєдіяльності громад у сучасних мовах: відновлення, розвиток чи розбудова.

Отже, ефективність є, з одного боку, принципом контролю бюджетної системи, податкового законодавства, а також державної регіональної політики, а з іншого — бажаним результатом, якого потрібно досягти у діяльності кожного економічного суб'єкта й органів місцевого самоврядування. Спираючись на загальноживане розуміння цього поняття, а також на положення ДСТУ ISO 9000:2015 (ефективність — це співвідношення між досягненим результатом та використаними ресурсами [9, с. 16]), можна стверджувати, що зміст ефективної життєдіяльності території за будь-якого контексту (розвиток, відновлення чи розбудова)

ва) базується на визначенні співвідношення між метою та зусиллями.

Результати життєдіяльності громади можна вважати ефективними, якщо немає інших використаних для цього ресурсів, які принесли б більшу вигоду чи корисність громаді. І навпаки, неефективним буде такий розвиток, відновлення чи розбудова громади, якщо витрати на їх здійснення перевищують вигоди, або якщо можна продемонструвати, що ресурси ймовірно могли бути використані для досягнення більшої користі чи вигоди. Чіткіше такий підхід сформульовано у дослідженні R. Marks-Bielska, M. Wojarska, W. Lizinska та K. Vabuchowska: ефективність функціонування місцевого самоврядування в контексті розвитку є постійною готовністю формувати економічне та соціальне партнерство як з підприємцями, так і з місцевими жителями, а також здатність швидко та компетентно реагувати на очікування людей, які бажають переїхати або живуть у цьому муніципалітеті [10, с. 325].

На відміну від «ефективності», категорія «результативність» на сьогодні є більш задіяною у процесах оцінювання результатів соціально-економічного розвитку територій (див. наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації»). У цій Методиці результативність визначена як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів. Тобто воно відповідає вимогам ДСТУ ISO 9000:2015 [9, с. 16], передбачаючи моніторинг результативності через оцінку досягнення запланованих цілей і затверджених індикаторів соціально-економічного розвитку.

Такий моніторинг з використанням показників результативності є відносно стандартною практикою у країнах та регіонах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Крім того, саме на основі таких показників Програма розвитку ООН (*United Nations Development Programme, UNDP*) пропонує здійснювати моніторинг і оцінку реалізації відновлення та розвитку територіальних громад за відповідними методичними рекомендаціями. Але ці пропозиції закладають ширше розуміння самого поняття результа-

тивності та оцінювання результатів соціально-економічного розвитку територій.

Отже, спираючись на поради експертів UNDP [5], можна навести таке трактування категорії «результативність життєдіяльності територіальної громади»: це комплексна категорія, яка передбачає досягнення конкретних результатів для кожної цілі (завдання, заходу, проекту) за переліком затверджених кількісних і якісних індикаторів та оцінювання значущості реалізації цих завдань, заходів, проектів для територіальної громади за допомогою аналізу їхньої ефективності, обґрунтованості та причин відхилень від запланованих (бажаних) результатів соціально-економічного розвитку.

Для оцінювання результатів життєдіяльності територій, що постраждали від збройної агресії росії, слід використовувати ширший підхід, який має ґрунтуватись на тезах, що відповідають світовому досвіду, а саме:

*результативність означає*, наскільки стратегія, програма, план чи проект (далі СППП) розвитку / відновлення / розбудови досягає запланованих результатів. Результативна СППП повинна мати можливість продемонструвати, що вона досягла своїх цілей, і що ці результати можна віднести на її рахунок, а не інших факторів;

*ефективність означає*, наскільки СППП досягають своїх цілей, використовуючи найменші ресурси. Ефективна СППП повинна досягати своїх цілей економічно ефективним способом, оптимально використовуючи доступні ресурси;

*результативність є* більш ємним та комплексним показником ніж ефективність, яка є лише одним із багатьох критеріїв результативності життєдіяльності території [11].

Виходячи з цих положень, можна будувати методичний підхід щодо оцінювання ефективності та результатів життєдіяльності територій, що постраждали від збройної агресії росії. У такому контексті оцінка може містити такі складові:

*оцінка досягнення запланованих результатів*: отримується шляхом порівняння фактичних показників з індикаторами розвитку чи іншими показниками успіху, затвердженими у змісті СППП;

*оцінка ефективності*: визначає соціально-економічну ефективність СППП. Передбачає порівняння витрат на впровадження СППП з результатами;

*оцінка впливу реалізації СППП*: виконується за динамікою відповідних соціально-економічних показників і визначає загальний вплив СППП на стан розвитку / відновлення / розбудови громади. Оцінка впливу розглядає як заплановані, так і непередбачені результати та досліджує як СППП вплинула на життєдіяльність громади;

*оцінка процесу реалізації СППП*: визначає, наскільки добре реалізується СППП. Передбачає перевірку процесу виконання та етапів реалізації СППП, на яких вона може бути покращена відповідно до визначених етапів.

Звичайно оцінювання результатів життєдіяльності території виконують за допомогою офіційних статистичних та аналітичних показників. Так, у країнах ЄС, США і в Канаді для оцінки стану та розвитку територій використовують аналітичний документ типової структури, який має назву профіль громади (іноді у практичних документах можна побачити назву «рапорт»). Він містить комплексну і об'єктивну інформацію щодо місцевої економіки, її потенціалу, конкурентних позицій і перспектив розвитку [11]. В Україні подібним за призначенням до профілю документом є Паспорт громади, форма якого затверджена Методикою формування спроможних територіальних громад (див. постанову Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»). Крім того, разом з експертами програми «U-LEAD з Європою» в Україні розроблено рейтингове оцінювання громад, яке так само передбачає отримання фінансової аналітики [12].

Однак використання цих усталених прийомів, а також статистичної та аналітичної інформації для оцінки результативності та ефективності життєдіяльності громад в умовах воєнного часу потребує певного коригування. Головною причиною цього є відсутність та якість даних щодо місцевого соціально-економічного розвитку, тобто офіційної статистичної інформації. Через тимчасову окупацію частини територій України, втрати та руйнацію майна, багатомільярдні збитки, а також відсутність достовірної офіційної статистичної інформації порушився принцип послідовності та зіставності статистичних даних. В умовах воєнного стану суттєво ускладнились організаційні процеси збору та обробки інформації

для формування статистичних баз відкритих даних. Наприклад, суб'єкти господарювання на період воєнного стану звільнені від обов'язковості подання фінансової звітності, що призвело до відсутності первинної статистики. Крім того, частина аналітичних даних була закрита для оприлюднення, а доступ до багатьох реєстрів обмежено, що спричинило суттєве погіршення якості відкритих баз даних і «розрив» динамічних рядів. Зрозуміло, що за таких перешкод майже неможливо об'єктивно визначити динаміку соціально-економічного розвитку локальних територій, розрахувати інтегральні чи комплексні показники, побудувати рейтинги, за допомогою яких можна оцінити результативність та ефективність життєдіяльності територіальних громад як у контексті розвитку, так і у відновленні або розбудові.

Через ці обставини постає питання щодо доцільності оцінювання соціально-економічного стану локальних територій, оскільки навіть без додаткових досліджень зрозуміло, що він не покращився, особливо для громад, які були тимчасово окуповані або на територіях, де відбулись активні бойові дії. Однак чинна нормативна база дає можливість оцінювати управлінські рішення на відповідність критеріям ефективності та результативності. Відсутність орієнтації на успіх та контролю результатів сприяє переміщенню процесів відновлення чи розбудови в площину корупційних ризиків або вертає до «ре-централізації», про що попереджають фахівці Центру експертизи доброго врядування [3].

Отже, під час існування визначених проблем оцінити результативність та ефективність життєдіяльності територіальних громад у контексті їх розвитку / відновлення / розбудови за допомогою загальновідомих усталених методів сьогодні дуже важко. Проте таке оцінювання можна виконати на основі єдиної об'єктивної та вірогідної інформації, наявної у відкритому доступі — даних про доходи та витрати місцевих бюджетів. А саме: оцінювання результативності та ефективності життєдіяльності громад пропонуємо здійснити за допомогою аналізу динаміки виконання місцевих бюджетів та деяких соціально-економічних показників, що розміщені на сайтах громад (зокрема щодо досягнення запланованих індикаторів), а ефективність — у контексті визначення бюджетної ефективності територій.

Така рекомендація, на перший погляд, є де-що контроверсійною. Але вона набуває сенсу як тимчасовий методичний підхід на час дії воєнного стану, враховуючи, що бюджетна складова є найвпливовішим чинником у життєдіяльності територіальних громад. Тим більше, що в умовах збройної агресії росії найважливіші потреби розвитку / відновлення / розбудови фінансуються переважно за кошти місцевих бюджетів, цільових субвенцій чи безповоротної допомоги від міжнародних донорів. Однак основним підґрунтям для реалізації такого методичного підходу є виважений вибір показників як для оцінки результативності, так і бюджетної ефективності функціонування території. Це можна зробити виходячи з розуміння сутності бюджетної ефективності.

Бюджетна ефективність — показник оцінки використання бюджету, який визначається як відношення отриманого результату до затрат, витрат, що обумовили і забезпечили його отримання. Термін «бюджетна ефективність» було введено у нормативно-правову базу стосовно моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів під час реалізації бюджетних програм за відповідною затвердженою методикою. Бюджетну ефективність визначають через раціональність «цілей та показників бюджету, що призводять до витрачання коштів відповідно до їх попереднього планування та використання за принципом прозорості (чіткість витрачання державних коштів) з метою досягнення найкращих результатів із видатків, що понесені підрозділами державних фінансів» [13, с. 58]. Отже, бюджетна ефективність є фінансовою основою життєдіяльності територіальних громад, показником якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень, фундаментом для самостійного забезпечення економічного, екологічного та соціального добробуту населення території і засобом недопущення втручання в діяльність органів місцевої влади інших суб'єктів [7, с. 41].

З огляду на зміст бюджетної ефективності, слід звернути увагу на дослідження [14, с. 103], у якому запропоновано визначати її за такими показниками: перевищення темпів зростання сукупних доходів над видатками; збільшення частки власних доходів у структурі доходів

місцевих бюджетів; зростання питомої ваги інвестиційних видатків і доходів у динаміці; переважання частки видатків розвитку над питомою вагою видатків соціально-економічного характеру; досягнення узгодженості цілей бюджетної політики територій з обсягами доходів і видатків у межах економіко-математичного моделювання.

Отже, погоджуючись із наведеним розумінням сутності та складових бюджетної ефективності території, можна сформулювати комплекс показників для визначення результативності та ефективності життєдіяльності громад в умовах війни. Слід також зазначити, що враховуючи міжнародний підхід до співвідношення досліджуваних понять (результативність є більш емним комплексним показником порівняно з ефективністю), вважаємо доцільним використовувати одні й ті самі показники для обчислення результативності та ефективності, але інтерпретувати їх нарізно. Тобто оцінювання результативності виконувати на основі результатів аналізу досягнення запланованих значень та їх змін за певний період, тоді як ефективність життєдіяльності громад — на основі дослідження позитивних бюджетних ефектів (перевищення доходів відповідного бюджету над видатками у зв'язку із реалізацією певних програм чи заходів розвитку), які виникають у процесі розвитку / відновлення / розбудови.

Отже, в контексті цього дослідження доцільно:

- проаналізувати такі показники: надходження до загального фонду бюджету (разом та у розрахунку на одного мешканця), сума місцевих податків і зборів (разом та у розрахунку на одного мешканця), видатки загального

фонду бюджету (разом та у розрахунку на одного мешканця), капітальні видатки (разом та у розрахунку на одного мешканця), видатки на забезпечення життєдіяльності території (в розрізі статей разом та у розрахунку на одного мешканця), сума офіційних трансфертів тощо;

- розглянути формування бюджетних ефектів: результативності перевищення темпів приросту доходів бюджету над темпами зростання видатків (базова складова), позитивні тренди зростання податкових надходжень, зокрема місцевих податків і зборів (фіскальна складова), капітальних видатків (капітальна складова), зростання рейтингу громади за основними фінансовими показниками виконання місцевого бюджету в розрахунку на одного мешканця порівняно з регіональними чи загальноукраїнськими показниками (якісна складова).

Практичну апробацію запропонованого методичного підходу ми виконали на прикладі Краматорської міської та Олександрівської селищної територіальних громад Краматорського району Донецької області, розташованих на підконтрольній Уряду України території.

**Результати оцінювання соціально-економічної результативності та ефективності життєдіяльності Краматорської міської територіальної громади Донецької області в умовах війни.** Визначення результативності життєдіяльності Краматорської громади почнемо з оцінки досягнення планових показників місцевого бюджету (табл. 1).

Ураховуючи, що громада була створена тільки 2020 р., простежити досягнення планових показників можна тільки за два роки. Крім того, капітальні видатки громада за цей період

Таблиця 1. Виконання основних показників бюджету Краматорської територіальної громади за період 2021—2022 рр., млн грн

Показник	2021			2022			Відхилення 2022 до 2021 р.	
	план	факт	+/-	план	факт	+/-	+/-	%
Разом надходжень до загального фонду	1440,3	1457,7	17,4	1631,4	1322,4	-309	-135,3	-9,3
Місцеві податки та збори	249,5	278,5	29	287,1	152,8	-134,3	-125,7	-45,1
Разом видатки загального фонду	1499	1486	-13	1718,8	1326	-392,8	-160	-
Капітальні видатки	666,3	759,8	+93,5	312,7	117,5	-195,2	642,3	-84,5
Разом офіційних трансфертів	323,6	497,8	174,2	353,9	333,1	-20,8	-164,7	-33,1

Джерело: розраховано авторами за даними [15—20].

не планувала, але здійснювала, тому їх аналіз буде виконано далі.

Перший повноцінний рік життєдіяльності громада хоч і перевиконала план формування загального фонду бюджету, але перевищення становило лише 1,2 % (17,4 млн грн). Видатки загалом було здійснено в меншому обсязі і це за суттєво більшого надходження офіційних трансфертів — майже на 54 % (174,2 млн грн). Так само було перевиконано план на 11,6 % (29 млн грн) щодо стягнення місцевих податків та зборів.

Деталізуємо, що найбільшого фактичного результату порівняно з планом було досягнуто за статтею капітальних видатків (114 %). Водночас найбільше було витрачено коштів на реконструкцію, реставрацію будівель та житлового фонду (207,9 млн грн) і капітальний ремонт (179,9 млн грн), найменше — на капітальне будівництво (придбання) — 106,6 млн грн та придбання обладнання і предметів довгострокового користування — 130,7 млн грн. Загалом виконання плану за останньою статтею становило 424,5 %.

Початок повномасштабної агресії призвів як до невиконання планових показників, так і загального падіння ресурсної бази. Порівняно з планом 2022 р. падіння доходів бюджету становило 18,9 % (309 млн грн), а порівняно з попереднім роком — на 9,3. Найсуттєвіше знизилась місцеві податки та збори — на 46,8 (134,3 млн грн) порівняно з планом і на 45,1 проти попереднього року. Майже на чверть непрофінансовані заплановані поточні видатки, які порівняно з 2021 р. знизилась на 10,8. Капітальні видатки, які були заплановані в суттєво менших обсягах проти попереднього року були виконані трохи більше, ніж на третину (38,5). Водночас виконання плану за статтею «придбання обладнання і предметів довгострокового користування» становило 301,8 %. Тобто зазначені коливання вказують на наявність певних проблем у плануванні бюджету, хоча більшість негативних тенденцій пов'язана з мілітарним впливом.

Стосовно досягнення запланованих індикаторів розвитку слід зауважити, що через невеликий термін існування Краматорської громади вона не має затвердженої стратегії розвитку (перебуває в стадії розробки), а керується щорічними Програмами економічного і соціального розвитку Краматорської міської те-

риторіальної громади. Через це звіти щодо їх виконання відсутні у відкритому доступі, окрім відомостей за I півріччя 2021 р. Аналіз основних показників економічного і соціального розвитку громади за цей період показав [19]:

- позитивна динаміка результатів спостерігалась: у галузі сільського господарства (вирощування соняшнику у понад два рази перевищило план та показники попереднього періоду, картоплі — на 8 %); у сфері роздрібної торгівлі (оборот збільшився на майже 20 % порівняно з I півріччям 2020 р., але план було виконано тільки наполовину); збільшилась кількість підприємств роздрібної торгівлі на 6,7 проти плану та на 9,5 % порівняно з попереднім періодом; на ринку праці (фонд оплати праці штатних працівників виріс на 9,1 % порівняно з 2020 р.); несуттєво зросла облікова чисельність штатних працівників (на 1,2 % проти плану та 0,4 % порівняно з попереднім періодом); в 1,5 рази зросла планова заборгованість з виплати заробітної плати (хоча цей зростання, але доволі складно зарахувати її до позитивної результативності); на 30,3 % збільшилась чисельність осіб, забезпечених роботою за сприяння служби зайнятості; у сфері надання адміністративних послуг у розрахунку на 10 тис. наявного населення через центри надання адміністративних послуг констатовано невелике зростання на 0,3 % порівняно з I півріччям 2020 р.;

- результати мали негативну динаміку: у сфері матеріального виробництва — обсяг реалізованої промислової продукції у відпускних цінах підприємств становив 34,6 % порівняно з планом та 89,0 % порівняно з I півріччям 2020 р.; виробництво електроенергії — 41,1 % та 83,2 відповідно, сталі — 49,5 та 85,1 прокатне та металургійне обладнання — 49,5 та 85,1; кількість лікарів загальної практики — сімейних лікарів становила 89,5 порівняно з планом та 98,7 порівняно з I півріччям 2020 р.; у сфері діяльності суб'єктів малого підприємництва: кількість зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності становила 89,5 порівняно з планом та 98,7 порівняно з I півріччям 2020 р., зокрема фізичних осіб-підприємців — 55,7 та 89,2 %.

Отже, отримані дані щодо виконання бюджету та досягнення планових індикаторів соціально-економічного розвитку показують доволі строкату палітру результатів, яка не дає



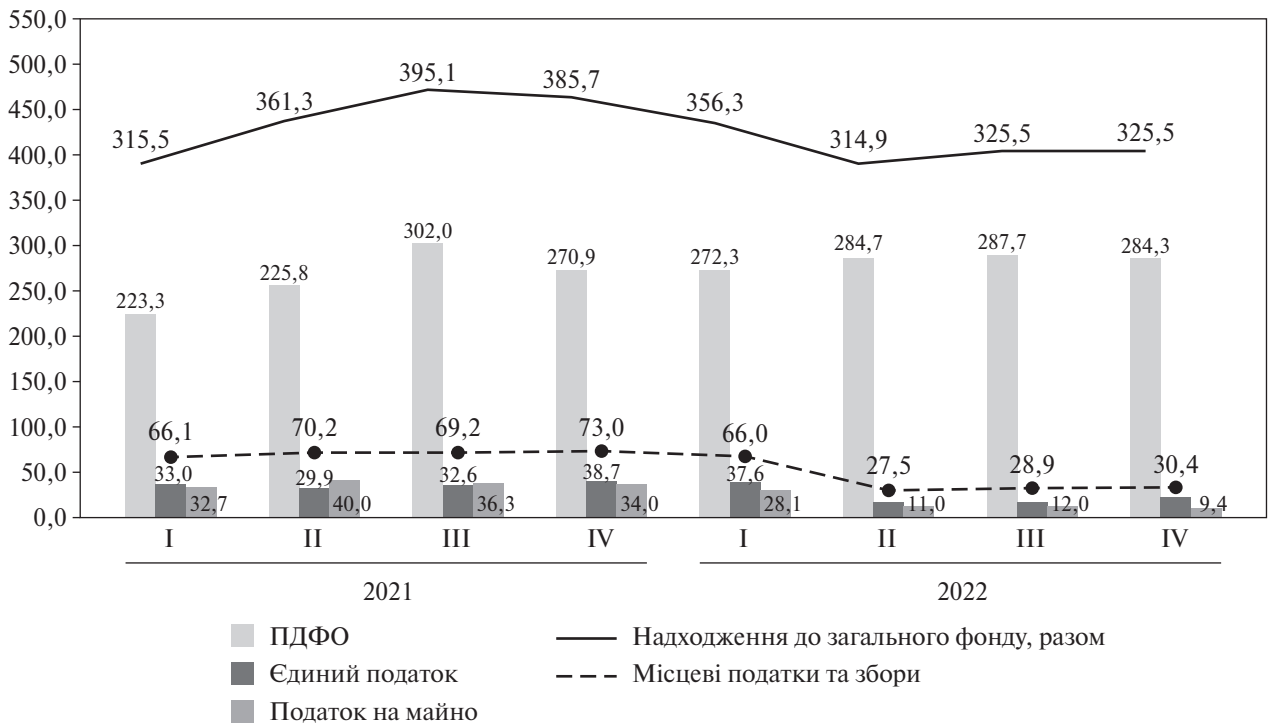


Рис. 1. Щоквартальні податкові надходження до бюджету Краматорської територіальної громади за період 2021–2022 рр., млн грн, римськими цифрами позначено квартали відповідного року

Джерело: розраховано авторами за даними [15–21].

підстав однозначно говорити про стійку результативність життєдіяльності громади. Хоча якщо розглядати життєдіяльність громади у 2022 р., її контекст змінюється на відновлення, оскільки громада постраждала від збройної агресії росії не через бойові дії (на території громади їх не було), а через ракетні обстріли окупантами. Результати діяльності органів місцевого самоврядування щодо ліквідації наслідків обстрілів і відновлення зруйнованого майна є доволі скромними. «За інформацією Краматорської військової адміністрації, у місті налічується 948 багатоквартирних будинків, з них 386 пошкоджені обстрілами, три майже повністю зруйновані. Станом на 01.03.2023 з міського бюджету виділили 13,78 млн грн на капітальний ремонт покрівель у шести багатоквартирних будинках. У десяти будинках виконали поточні ремонти на загальну суму 4,64 млн грн [19].

На рис. 1 представлено показники щоквартальних податкових надходжень до бюджету Краматорської територіальної громади за період 2021–2022 рр., які формують доволі згладжену криву. Суттєві коливання притаманні сезонним трендам (доходи бюджету I кварталу завжди нижчі, а IV практично завжди

найвищі), хоча в літній період, тобто за III квартал податок на доходи фізичних осіб (дали ПДФО) також має доволі відчутні стрибки. Місцеві податки та збори не змінюються на понад 7%. Стійким і найбільшим джерелом податкових надходжень громади є податок на доходи фізичних осіб. Його частка коливалась від 70–76% 2021 р. до 76–90% у 2022 р. Місцеві податки та збори формували 2021 р. 18–20% загального фонду бюджету, але у 2022 р. їхня частка впала до 8,7–9,3%. Отже, стійким і найбільшим джерелом податкових надходжень громади є податок на доходи фізичних осіб. Його частка коливалась від 70–76% 2021 р. до 76–90% у 2022 р. Місцеві податки та збори формували 2021 р. 18–20% загального фонду бюджету, але 2022 р. їхня частка впала до 8,7–9,3%.

Місцеві податки та збори Краматорської громади формують податок на майно та єдиний податок майже в повному обсязі. Туристичний збір отримано у незначному розмірі у 2021 р. Зрозуміло, що під час повномасштабної агресії туризм у громаді та в Україні практично припинив існування, особливо наближених до фронту територіях. Однак за два аналізованих роки найбільші місцеві податки змінили свої ролі, оскільки єдиний податок, який переважав

2021 р., у воєнний рік був перенесений до категорії добровільної сплати, крім того багато фізичних осіб-підприємців припинили діяльність чи релокувались на інші території. Але суттєве падіння місцевих податків та зборів було компенсовано за рахунок того, що обсяг бюджетоформівного податку (ПДФО) 2022 р. майже відновився до рівня 2021 р. (переважно за рахунок реєстрації в місті військових підрозділів, які отримують заробітну плату). Тобто спостерігається процес відновлення довоєнного обсягу податкових надходжень до загального фонду місцевого бюджету. Така тенденція відповідає загальноукраїнському тренду [21]. Так само позитивний ефект спостерігається у динаміці ПДФО та плати за землю (у Краматорській громаді відсотки їх змін кращі, ніж загальноукраїнські). Однак від'ємний ефект за єдиним податком (у місцевих бюджетах України його частка, як і раніше, перевищує майновий податок) показує, що не все гаразд саме у співпраці органів місцевого самоврядування з бізнесом. Можна списувати такий стан речей на близькість Донецької області до зони активних бойових дій, але ж Новоградівська міська територіальна громада (Донецька обл.) увійшла за результатами 2022 р. до десятки найкращих громад із найбільшим приростом загального фонду бюджету, який становив 377 %.

Далі проаналізуємо вплив місцевого бюджету, зокрема його розподіл, за статтями витрат на хід відновлення громади. Для цього у табл. 2 наведено дані про зміни бюджетних видатків у розрахунку на одну особу за 2021—2022 р.

Слід зазначити, що Краматорська громада не є дотаційною. Сума офіційних трансфертів, які вона отримує, — це цільові субвенції на фінансування делегованих повноважень (освіта, охорона здоров'я соціальний захист тощо). Отже, Краматорська громада практично без підтримки держави фінансує власні поточні витрати, а також витрати на відновлення. Виняток становлять цільові субвенції та допомога на конкретні програми і проекти. Тому аналіз видатків за певними напрямками дає можливість оцінити позитивний вплив бюджету на життєдіяльність громади в контексті її відновлення.

Так, під час зниження загальних видатків у 2022 р. порівняно з 2021 р. на 10,8 %, ті самі видатки, але в розрахунку на одного мешканця, зростають на 13,8 %. У такому самому розмірі зросли й витрати на утримання апарату уп-

равління громади, майже у чотири рази менше, але збільшились витрати на заробітну плату. Зрозуміло, що це захищені статті бюджету, розмір яких регламентовано чинним законодавством, і підтримка мешканців громади, які працюють у сфері місцевого самоврядування, є важливим кроком. Однак у Донецькій області загалом відбулось скорочення видатків на заробітну плату, що виплачується з місцевого бюджету на 18,1 % [22].

За іншими статтями витрат спостерігається зменшення обсягів фінансування: з поточних витрат найбільше скоротились видатки на спорт 17,6 % (загальне зменшення за всіма місцевими бюджетами України цієї статті становило 26,8 %). Особливо відчутно скоротились капітальні видатки — на 75,1 %. Оскільки капітальні видатки не розглядалися як пріоритетні в умовах дуже обмеженого бюджетного ресурсу, а регіони, в яких тривають (тривали) бойові дії, зазнали найбільших відносних скорочень [12]. У Донецькій області зафіксовано їхнє середнє зниження на 88,3 %. Саме через обмежений ресурс скоротилась сума отриманих міжбюджетних трансфертів. Зниження за іншими статтями є незначним, особливо порівняно з іншими громадами та областями. Крім визначених тенденцій щодо збільшення чи зменшення статей витрат слід звернути увагу на коливання профінансованих сум протягом бюджетного року: спостерігаються значніші щоквартальні коливання, ніж надходження до бюджету. Особливо привертає увагу майже рівне розподілення коштів протягом року (гроші економлять, бо є тільки власні джерела) з подальшим стрибком більш ніж удвічі наприкінці року, коли надходять так само підвищені офіційні трансферти.

Така ситуація притаманна переважній більшості громад, бюджетних установ та бізнесу, що має угоди, які фінансуються з державного бюджету, але у випадку Краматорської громади є певні питання щодо витрат у IV кварталі на житлово-комунальне господарство (далі ЖКГ), освіти та капітальні видатки. Загалом результати аналізу безперервності та впливу свідчать про стійкість місцевого бюджету Краматорської громади, яка під час повномасштабної агресії забезпечує життєдіяльність.

Отже, оцінювання результативності відновлення Краматорської територіальної громади за трьома складовими (досягнення планових

Таблиця 2. Витрати бюджету та офіційні трансферти Краматорської територіальної громади в розрахунку на одного мешканця (грн), 2021—2022 рр.

Показник	2021						2022				Відхилення 2022 до 2021 р.	
	I	II	III	IV	Разом	I	II	III	IV	Разом	+/-	%
	Видатки загального фонду бюджету, разом	1194,0	1593,0	1516,1	2138,1	6441,2	1957,6	1729,0	1485,2	2157,3	7329,1	887,9
Видатки на утримання апарату управління	150,0	164,0	174,0	188,0	676,0	235,0	188,0	144,0	202,0	769,0	93,0	13,8
Видатки ЖКГ	74,6	114,9	260,7	1212,2	1662,4	188,4	323,0	475,3	583,5	1570,2	-92,2	-5,5
Видатки на заробітну плату	765,4	1087,6	800,0	1075,0	3728,0	1183,5	1098,0	768,5	810,0	3860,0	132,0	3,5
Видатки на освіту	681,1	938,1	611,6	1065,3	3296,1	1058,8	869,9	583,6	637,9	3150,2	-145,9	-4,4
Видатки на культуру	53,1	55,0	61,3	86,4	255,8	74,1	54,8	53,6	58,7	241,2	-14,6	-5,7
Видатки на спорт	17,6	24,7	41,3	81,3	164,8	61,3	29,5	17,3	27,7	135,8	-29,0	-17,6
Капітальні видатки,	129,5	313,8	546,1	2234,6	3224,0	76,8	39,9	275,9	410,1	802,7	-2421,3	-75,1
Офіційні трансферти, разом	274,8	611,9	362,9	908,4	2158,0	434,9	625,3	245,8	535,3	1841,3	-316,7	-14,7

Джерело: розраховано авторами за даними [15—21].

індикаторів, вплив і безперервність розвитку), дає підстави для попередніх висновків: громада не має тенденції досягати запланованих індикаторів як соціально-економічного розвитку, так і доходів / витрат місцевого бюджету. Тільки за деякими показниками є виконання з невеликим перевищенням, за більшістю спостерігається значне недовиконання, однак все це — в умовах війни. Щодо інших складових оцінки, то фінансування відновлення є безперервним, воно забезпечено переважно власними коштами. Рівень бюджетної спроможності оцінено у 91,8 % [23]. Натомість безпосередній вплив витрат бюджету на відновлення громади ми не розраховували через відсутність даних.

Для оцінювання ефективності життєдіяльності громади необхідно визначити її місце за основними фінансовими показниками виконання місцевого бюджету в розрахунку на одного мешканця в області та загалом по країні. Дані для такого аналізу наведено в табл. 3.

Порівняльний аналіз основних показників виконання міського бюджету в розрахунку на одного мешканця показав високу якість відповідної складової бюджетної ефективності. Показники Краматорської громади перевищують всі середні показники міських територіальних громад Донецької області, окрім суми офіційних трансфертів, що є навпаки, показником вищої ефективності. У загальноукраїнській площині громада має нижчі показники за витратами й офіційними трансфертами.

Для отримання загальної оцінки бюджетної ефективності поєднаємо висновки всіх виконаних досліджень: у Краматорській громаді є перевищення темпів приросту доходів бюджету над темпами зростання витрат (базова складова), частково спостерігаються позитивні

тренди зростання податкових надходжень (фіскальна складова), але за місцевими податками та зборами вони відсутні, позитивні тренди зростання капітальних витрат так само не зафіксовані. У даному випадку присутня якісна складова, що сприяє зростанню рейтингу громади за основними фінансовими показниками виконання місцевого бюджету в розрахунку на одного мешканця відносно до регіональних або загальноукраїнських показників.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати наявність ознак бюджетної ефективності Краматорської громади і вважати життєдіяльність громади умовно результативною, водночас оцінка є позитивною тільки завдяки наявності бюджетної ефективності. Отриманий результат свідчить про загально високий інвестиційний потенціал громади до відновлення, який сьогодні не втілюється у відповідних управлінських рішеннях, що пояснюється відкладанням стратегічних рішень відновлення на час війни.

**Результати оцінювання соціально-економічної результативності та ефективності життєдіяльності Олександрівської селищної територіальної громади Донецької області в умовах війни.** У табл. 4 представлено основні фінансові показники виконання місцевого бюджету Олександрівської селищної територіальної громади Донецької області.

Як видно з наведених даних, темп приросту доходів загального фонду бюджету Олександрівської громади перевищував зростання витрат у 2020 та 2021 рр. Крім того, спостерігається позитивний тренд росту як загального фонду бюджету, так і надходжень місцевих податків і зборів. Хоча слід зазначити, що громада є дотаційною практично з моменту свого

Таблиця 3. Деякі фінансові показники Краматорської територіальної громади порівняно з регіоном і країною (у розрахунку на одного мешканця), тис. грн

Показник	Краматорська міська територіальна громада		Середнє значення для міської територіальної громади			
	2021	2022	Донецька область		Україна	
			2021	2022	2021	2022
Доходи загального фонду бюджету	6,32	7,31	4,52	6,73	5,70	7,15
Видатки загального фонду бюджету	6,44	7,33	5,98	6,27	8,23	8,61
Капітальні видатки	3,22	0,80	1,58	0,49	1,22	0,66
Офіційні трансферти	2,16	1,84	2,34	2,51	3,30	2,96

Джерело: розраховано авторами за даними [15–21].

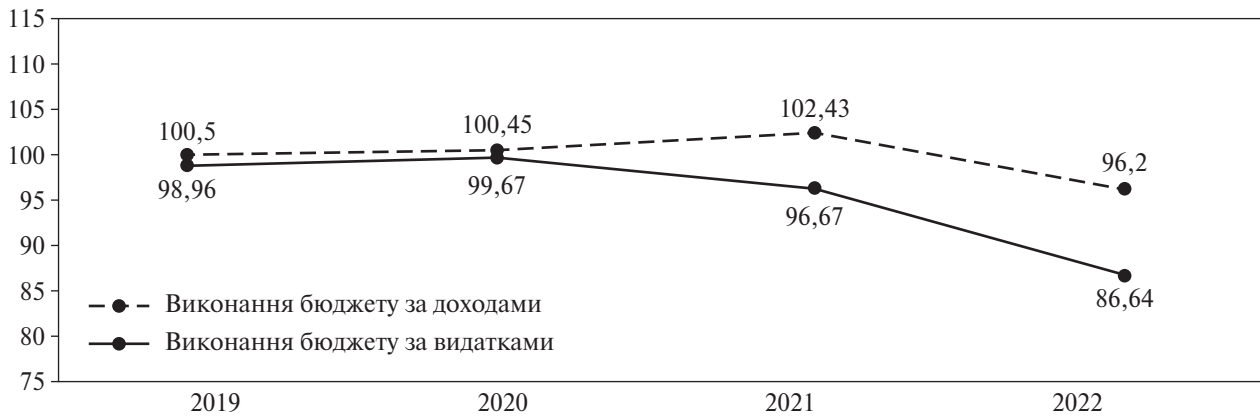


Рис. 2. Досягнення планових показників місцевого бюджету Олександрівської територіальної громади за період 2019–2022 рр., млн грн

заснування, що і демонструє перевищення видатків над доходами в абсолютних значеннях. До того ж рівень її дотаційності постійно зростає: з 11,4 % у 2019 р., 13,7 у 2020, 16,23 у 2021 до 19,94 % за результатами 2022 р., а сума офіційних трансфертів є стабільно високою попри різні напрями змін. Саме за рахунок державної підтримки Олександрівська громада забезпечила падіння обсягів власних витрат у 2022 р. порівняно зі зменшенням дохідної бази після початку повномасштабної збройної агресії росії. Так само від коливань обсягів субвенцій та інших міжбюджетних трансфертів залежить розмір капітальних видатків громади.

У контексті оцінювання результативності життєдіяльності громади потрібно дослідити досягнення запланованих показників як бюджету, так і соціально-економічного розвитку. Виконання затверджених завдань дохідної та видаткової частини бюджету представлено на рис. 2.

Як видно з рис. 2, громада має стабільний тренд до виконання запланованих показників дохідної частини бюджету та недовиконання їх за видатками. Це може свідчити про доволі виважені та обережні управлінські дії щодо планування фінансових ресурсів громади, що є дуже позитивним аспектом результативної життєдіяльності громади.

Індикатори розвитку затверджені Програмою економічного і соціального розвитку Олександрівської селищної територіальної громади на 2022 р. [25]. Їхня кількість дуже обмежена та розподілена на дві групи в контексті реалізації оперативних цілей Стратегії розвитку Донецької області: зменшення диспропорцій між попитом та пропозицією робочої сили, підвищення якості та доступності адміністративних соціальних послуг. Досягнення планових показників можна перевірити тільки за другою групою. Станом на 01.01.2023 було заплановано досягти кількості:

Таблиця 4. Основні показники виконання бюджету Олександрівської територіальної громади за період 2019–2022 рр., млн грн

Показник	2019	2020	2021	2022	Середнє значення для міської територіальної громади		
					2020/2019	2021/2020	2022/2021
Надходжень до загального фонду, разом	52,230	55,346	63,203	55,794	5,97	14,20	-11,72
Місцеві податки та збори	24,737	25,949	30,041	23,805	4,90	15,77	-20,76
Видатки загального фонду, разом	94,485	91,067	96,888	93,295	-3,62	6,39	-3,71
Капітальні видатки	34,717	12,303	13,982	8,839	-64,56	13,65	-36,78
Офіційні трансферти, разом	74,469	47,806	54,542	51,197	-35,80	14,09	-6,13

Джерело: розраховано авторами за даними [24–26].

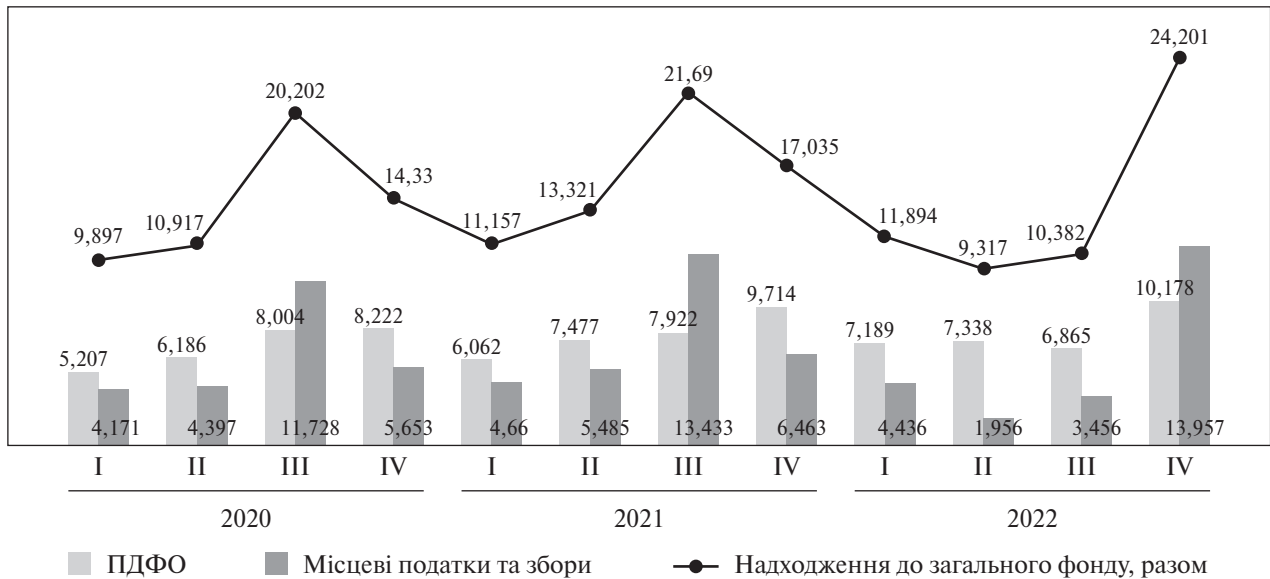


Рис. 3. Щоквартальні податкові надходження бюджету Олександрівської територіальної громади за період 2020—2022 рр., млн грн, римськими цифрами позначено квартали відповідного року

Джерело: розраховано авторами за даними [24—26].

- видів адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП — 233;
- виданих результатів адміністративних послуг — 9000;
- адміністраторів, які працюють в ЦНАП — 6.

Відповідно до Звіту Голови Олександрівської громади протягом 2022 р., з запланованих 311 послуг «фактично була можливість надання тільки 177, основними з яких є соціальні послуги, земельні питання, довідки про стаж та заробітну плату, видача посвідчень багатодітних сімей тощо». За 2022 р. відділом ЦНАП було надано 5581 адміністративних послуг, проведено 7420 консультацій стосовно їх надання. З наданих адміністративних послуг найбільшу питому вагу мають соціальні послуги — 3808 або 64,8 %, реєстрація місця проживання — 712 або 12,1 %, земельні питання — 102 або 1,7 %, інші (щодо житлових питань, архітектурно-будівельної діяльності, трудового архіву тощо) — 1259 або 21,8 % [26].

Оцінювання результативності продовжено аналізом безперервності процесу розвитку, а саме детальним розглядом щоквартального наповнення місцевого бюджету в розрізі основних податків (рис. 3). Як видно з наведених даних, громада не сформувала стійке джерело податкових надходжень за рахунок місцевих податків і зборів. Попри сезонні коливання, пов'язані як із традиційними чинниками (I квартал завжди є найменшим за наповню-

ваністю), так і з переважанням сільськогосподарського виробництва, що забезпечує надходження земельного податку саме в III кварталі, річна сума ПДФО стабільно переважає суму місцевих податків (за 2020 р. на 6,44 %, 2021 — 3,77 %, 2022 — 32,62 %), хоча стійке зростання чи спадна тенденція відсутні.

Зменшення надходження суми місцевих податків і зборів 2022 р. зумовлено тим, що за 2022 р. юридичні особи сплатили лише 54,8 % земельного податку та 70,7 % плати за землю. Тобто місцевий бюджет втратив 4,8 млн грн плати за землю та 1,49 млн грн орендної плати. Втрати ПДФО 2022 р. також пов'язані з початком повномасштабної агресії росії. Основними причинами стали: вимушене скорочення чисельності працівників бюджетних установ у закладах загальної середньої освіти — 42,2 од., дошкільної освіти — 40,0 од., культури — 15,0 од., соціального захисту — 35,0 од., евакуаційна міграція населення, перепрофілювання закладів дошкільної освіти, дистанційна робота закладів загальної середньої освіти, вивезення громадян, які проживали у стаціонарному відділенні територіального центру на безпечнішу територію, скорочення кількості працівників сільськогосподарських підприємств і часткова сплата орендарями орендної плати власникам паїв [26]. Тобто за результатами оцінки фіскальної складової, можна сказати, що громада до по-

чатку повномасштабної агресії працювала на розвиток, який забезпечив певний рівень життя мешканців. У цьому контексті, попри певні виклики, Олександрівська громада спромоглась забезпечувати витрати на основні життєві потреби своїх мешканців (табл. 5).

За критерієм «рівень якості життя мешканців» Олександрівську громаду можна оцінити шляхом аналізу динаміки такого базового показника громади як дохід загального фонду місцевого бюджету на одного мешканця у регіональному розрізі та на загальнонаціональному рівні. Дані для такого порівняння наведено в табл. 6.

За результатами порівняльного оцінювання можна зазначити, що Олександрівська громада починаючи з 2021 р. має показники доходів загального фонду бюджету в розрахунку на одного мешканця вищі за середні у своєму регіоні як серед селищних громад, так і серед громад із відповідною групою за кількістю населення. Навіть якщо розглядати рейтинг громади серед 46 громад регіону без поділу за чисельністю чи типом місцевості, вона є доволі непоганою:

у 2021 р. Олександрівська ТГ посіла 19 місце, у 2022 р. — 22.

За загальноукраїнськими показниками громада не досягає середнього рівня, що цілком пояснювано тривалою близькістю до зони бойових дій. Хоча таке твердження не зовсім корелює з результатами дослідження бюджетної спроможності громад [12]. За агрегованими показниками Донецька область та Краматорський район, до якого належить Олександрівська громада, мають відповідний показник бюджетної спроможності (відношення фактичних власних бюджетних доходів громади до змодельованого максимального значення) 88,6 та 88,3 %, які станом на 2021 р. є одними з найвищих у країні (п'яте місце область і 34 — район серед 120). За даним цього ж рейтингу, Олександрівська громада посідає 613 позицію серед 1469 територіальних громад України з показником бюджетної спроможності 83,8 %.

Підсумовуючи результати оцінювання кожної складової можна вказати на незначний позитивний бюджетний ефект Олександрівської

Таблиця 5. Витрати бюджету Олександрівської територіальної громади в розрахунку на одного мешканця, 2021—2022 рр., грн

Показник	2021				2022			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Видатки загального фонду бюджету, разом	1488,8	3616,2	4885,5	6487,7	1918,0	3825,5	5229,8	7738,4
Видатки ЖКГ	122,5	302,2	497,6	725,9	224,1	372,7	689,5	163,1
Видатки на заробітну плату	1186,4	3010,0	4004,0	5193,0	1524,6	3248,5	4204,0	5683,0
Видатки на освіту	956,7	2407,1	3015,0	3398,3	1121,0	2399,7	3018,5	4045,3
Видатки на культуру	41,4	91,2	155,9	198,2	40,8	76,8	93,2	145,8
Видатки на спорт	10,1	18,4	32,5	42,7	14,8	24,6	26,5	28,0
Капітальні видатки	53,9	170,0	540,9	936,0	57,4	94,7	164,3	733,2

Джерело: розраховано авторами за даними [24—26].

Таблиця 6. Порівняльний аналіз доходів загального фонду бюджету, на одного мешканця, тис. грн

Рік	Олександрівська селищна територіальна громада	Середнє значення			
		Селищна громада		Громада з населенням 10—15 тис. осіб	
		Донецька область	Україна	Донецька область	Україна
2020	3,61	—	—	6,42	4,45
2021	4,23	3,34	5,14	3,71	5,35
2022	4,63	2,58	5,90	3,87	6,58

громади, який був досягнутий за істотної підтримки держави. Але його існування у складних умовах на тлі певних успіхів у розвитку громади і здійснення протягом 2022 р. відновлювальних робіт, а також робіт щодо посилення безпеки мешканців, може свідчити про результативність життєдіяльності громади.

**Висновки.** Здійснення контролю за результативністю та ефективністю життєдіяльності територіальних громад в умовах війни шляхом оцінювання використання бюджетних коштів на сьогодні є обов'язковою умовою як в контексті нормативно-правових вимог, так і за вимогами міжнародних партнерів.

За результатами досліджень роз'яснено сутність понять «результативність» та «ефективність» для соціально-економічної оцінки життєдіяльності територіальних громад. Зазначено, що результативність життєдіяльності територіальної громади — це комплексна категорія, яка охоплює підсумки досягнення конкретних результатів для кожної цілі (завдання, заходу, проекту) за допомогою затверджених кількісних та якісних індикаторів, ураховуючи значущість їх реалізації та відхилення від запланованих (бажаних) результатів. Ефективність життєдіяльності територіальної громади означає, наскільки стратегії (програми, плани, проекти) досягають своїх цілей, оптимально використовуючи доступні ресурси. Їх результативність є більш ємним комплексним показником порівняно з ефективністю.

Розроблений методичний підхід до оцінювання результативності та ефективності життєдіяльності громад в умовах війни ґрунтується на використанні відкритих даних про виконання місцевих бюджетів. Аргументовано, що через найбільший вплив бюджетної складової на розвиток територіальних громад такий тимчасовий інструментарій може давати результати, наближені до релевантних.

Запропонований методичний підхід ґрунтується на використанні таких показників (разом та в розрахунку на одного мешканця): надходження до загального фонду бюджету, сума місцевих податків і зборів, видатки загального фонду бюджету, капітальні видатки, а також видатки на забезпечення життєдіяльності території (в розрізі статей разом та в розрахунку на одного мешканця) і сума офіційних трансфертів. Для оцінювання результативності проаналізовано динаміку змін зазначених показників, досягнення планових індикаторів. Для оцінювання ефективності запропоновано розглядати формування бюджетних ефектів за деякими складовими, а також зростання рейтингу громади за основними фінансовими показниками у регіональному чи загальноукраїнському вимірі.

Для практичної апробації запропонованого методичного підходу визначено результативність та ефективність життєдіяльності двох громад Сходу України, що постраждали від збройної агресії росії, а саме: Краматорської міської та Олександрівської селищної територіальних громад Краматорського району Донецької області, які розташовані на підконтрольній уряду України території.

Визначено, що життєдіяльність Краматорської громади є умовно результативною через бюджетну ефективність. Отриманий результат свідчить про високу спроможність громади до відновлення та реалізацію інвестиційного потенціалу у повоєнний час. Оцінювання життєдіяльності Олександрівської громади показало незначну результативність, особливо в частині відновлювальних робіт, а позитивний бюджетний ефект було досягнуто завдяки значній підтримці держави.

Подальші дослідження варто виконати у повоєнний час задля пошуку інвестиційних проектів з відновлення інфраструктури територіальних громад.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Жук П.В., Сірик З.О. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 16—22.
2. Економіка громад і регіонів в умовах воєнного стану та пріоритети їх повоєнного розвитку. Аналітичний звіт. Агенція місцевого економічного розвитку Яворівщини. Львів, 2022. 48 с.
3. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. Страсбург: Центр експертизи доброго врядування, 2022. 12 с. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area\\_UKR\\_FINAL.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf) (дата звернення: 02.07.2023).



4. Коломицева О.В., Проданова Л.В. Бізнес-структури територіальних громад України в умовах військового стану: проблеми функціонування. *Збірник наукових праць ЧДТУ*. 2022. Вип. 66. С. 17—29. <https://doi.org/10.24025/2306-4420.66.2022.268564>
5. Могілат І.М., Нижник О.М. Методичні рекомендації зі здійснення моніторингу і оцінки реалізації планувальних документів із відновлення та розвитку територіальних громад: посібник. *UNDP Ukraine*, 2023. 80 с. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/metodychni-rekomendatsiyi-zi-zdiysnennya-monitorynhui-otsinky-realizatsiyi-planuvalnykh-dokumentiv-iz-vidnovlennya-ta-rozvytku> (дата звернення: 07.07.2023).
6. Як відбудувати Україну — соціологічне опитування громадян та представників бізнесу. Березень — квітень 2023. *Transparency International Ukraine*. URL: <https://ti-ukraine.org/research/yak-vidbudovuvaty-ukrayinu-sotsiologichne-opytuvannya-gromadyan-ta-predstavnykiv-biznesu> (дата звернення: 02.07.2023).
7. Вахович І., Купира М., Недопад Г. Забезпечення бюджетної ефективності територій: теоретико-прикладний концепт. *Socio-Economic Relations in the Digital Society*. 2022. № 2 (44). С. 40—46. <https://doi.org/10.55643/ser.2.44.2022.457>
8. Sundqvista E., Backlunda F. & Chronjera D. What is project efficiency and effectiveness? *Procedia — Social and Behavioral Sciences*. 2014. Vol. 119. P. 278—287. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.03.032>
9. ДСТУ ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів. Київ: ДП «УкрНДНЦ», 2016. 22 с.
10. Marks-Bielska R., Wojarska M., Lizińska W. & Babuchowska K. Local Economic Development in the Context of the Institutional Efficiency of Local Governments. *Engineering Economics*. 2020. Vol. 31 (3). P. 323—333. <https://doi.org/10.5755/j01.ee.31.3.22261>
11. Evaluation Standards: Effectiveness and Efficiency. *Evalcommunity Learning Portal*. URL: [www.evalcommunity.com/career-center/](http://www.evalcommunity.com/career-center/) (дата звернення: 11.07.2023).
12. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 13.07.2023).
13. Gyrski A., Parkitna A. The budget efficiency of entities in public finance sector. *Journal of Management and Finance*. 2017. Vol. 15 (1). P. 51—62.
14. Стащук О. Бюджетна ефективність територій в умовах децентралізації. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2021. № 1. С. 98—104. <https://doi.org/10.29038/2786-4618-2021-01-98-104>
15. Бюджети територіальних громад України. *Дашборд by Ulead*. URL: [https://public.tableau.com/app/profile/ulead/viz/\\_16360623127390/sheet0](https://public.tableau.com/app/profile/ulead/viz/_16360623127390/sheet0) (дата звернення: 09.07.2023).
16. Бюджет Краматорської міської територіальної громади. *Державний вебпортал бюджету для громадян Open budget*. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/0552400000/info/indicators> (дата звернення: 12.07.2023).
17. Про бюджет Краматорської міської територіальної громади на 2022 рік: Рішення міської ради від 16.12.2021 № 21/VIII-1113. URL: <https://krm.gov.ua/byudzhet-mista-na-2022-rik/> (дата звернення: 15.07.2023).
18. Про бюджет Краматорської міської територіальної громади на 2021 рік: Рішення міської ради від 23.12.2020 № 2/VIII-89. URL: <https://krm.gov.ua/byudzhet-mista-na-2021-rik/> (дата звернення: 19.07.2023).
19. Основні показники економічного і соціального розвитку Краматорської міської територіальної громади за перше півріччя 2021 року. URL: [https://drive.google.com/file/d/1JWWsWvsXRMXHBA9T0NwCfWBS7bNAOr0\\_/view](https://drive.google.com/file/d/1JWWsWvsXRMXHBA9T0NwCfWBS7bNAOr0_/view) (дата звернення: 18.07.2023).
20. Ремонт будинків у Краматорську після обстрілів: витрати з бюджету та допомога ОСББ. *Суспільне. Новини*. 04.05.2023. URL: <https://suspilne.media/420108-remont-budinkiv-u-kramatorsku-pisla-obstriliv-vitrati-z-budzetu-ta-dopomoga-osbb/> (дата звернення: 08.07.2023).
21. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105> (дата звернення: 02.07.2023).
22. Піддубний І. Децентралізація в Україні: Чи можуть громади підвищити доходи бюджетів? *VoxUkraine*. 02.01.2023. URL: <https://voxukraine.org/detsentralizatsiya-v-ukrayini-chy-mozhut-gromady-pidvyshhyty-dohody-byudzhetiv> (дата звернення: 05.07.2023).
23. З якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади — рейтинг. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13333> (дата звернення: 19.07.2023).
24. Бюджет Олександрівської селищної територіальної громади. *Державний вебпортал бюджету для громадян. Open budget*. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/0551000000/local-incomes> (дата звернення: 22.07.2023).
25. Програма економічного і соціального розвитку Олександрівської селищної територіальної громади на 2022 рік. *Офіційний сайт Олександрівської селищної військової адміністрації*. URL: <https://oleksandrivka-gromada.gov.ua/news/1640347174/> (дата звернення: 23.07.2023).
26. Звіт селищного голови про роботу виконавчих органів Олександрівської селищної ради за 2022 рік. *Офіційний сайт Олександрівської селищної військової адміністрації*. URL: <https://oleksandrivka-gromada.gov.ua/news/1672734156/> (дата звернення: 27.07.2023).

Надійшла 27.07.2023

## REFERENCES

1. Zhuk P.V., Siryk Z.O. Investytsiyni potentsial terytorialnykh hromad: sut poniattia ta pytannia upravlinnia. *Rehionalna ekonomika*. 2017. No. 2. P. 16-22 [in Ukrainian].
2. Ekonomika hromad i rehioniv v umovakh voiennoho stanu ta priorityty yikh povoiennoho rozvytku. Analychnyi zvit. Ahentsiia mistsevoho ekonomichnoho rozvytku Yavorivshchyny. Lviv, 2022. 48 p. [in Ukrainian].
3. Rekomendatsii stosovno formuvannia polityky z pytan Planu vidnovlennia mistsevoho samovriaduvannia vid naslidkiv viiny. Strasburh: Tsentri ekspertyzy dobroho vriaduvannia, 2022. 12 p. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area\\_UKR\\_FINAL.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf) [in Ukrainian].
4. Kolomytseva O.V., Prodanova L.V. Biznes-struktury terytorialnykh hromad Ukrainy v umovakh viiskovoho stanu: problemy funktsionuvannia. *Zbirnyk naukovykh prats ChDTU*. 2022. Iss. 66. P. 17-29. <https://doi.org/10.24025/2306-4420.66.2022.268564> [in Ukrainian].
5. Mohilat I.M., Nyzhnyk O.M. Metodychni rekomendatsii zi zdiisnennia monitorynhu i otsinky realizatsii planovalnykh dokumentiv iz vidnovlennia ta rozvytku terytorialnykh hromad: posibnyk. *UNDP Ukraine*, 2023. 80 p. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/metodychni-rekomendatsiyyi-zi-zdiysnennya-monitorynhu-i-otsinky-realizatsiyyi-planovalnykh-dokumentiv-iz-vidnovlennya-ta-rozvytku> [in Ukrainian].
6. Yak vidbudovuvaty Ukrainu — sotsiologichne opytuvannia hromadian ta predstavnykiv biznesu. Berezen-kviten 2023. *Transparency International Ukraine*. URL: <https://ti-ukraine.org/research/yak-vidbudovuvaty-ukrayinu-sotsiologichne-opytuvannya-gromadyan-ta-predstavnykiv-biznesu> [in Ukrainian].
7. Vakhovych I., Kupyra M., Nedopad H. Zabezpechennia biudzhethnoi efektyvnosti terytorii: teoretyko-prykladnyi kontsept. *Socio-Economic Relations in the Digital Society*. 2022. No. 2 (44). P. 40-46. <https://doi.org/10.55643/ser.2.44.2022.457> [in Ukrainian].
8. Sundqvista E., Backlunda F. & Chronjera D. What is project efficiency and effectiveness? *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2014. Vol. 119. P. 278-287. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.03.032>
9. DSTU ISO 9000:2015. Systemy upravlinnia yakistiu. Osnovni polozhennia ta slovnyk terminiv. Kyiv: DP “UkrNDNTs”, 2016. 22 p. [in Ukrainian].
10. Marks-Bielska R., Wojarska M., Lizińska W. & Babuchowska K. Local Economic Development in the Context of the Institutional Efficiency of Local Governments. *Engineering Economics*. 2020. Vol. 31 (3). P. 323-333. <https://doi.org/10.5755/j01.ee.31.3.22261>
11. Evaluation Standards: Effectiveness and Efficiency. *Evalcommunity Learning Portal*. URL: [www.evalcommunity.com/career-center/](http://www.evalcommunity.com/career-center/)
12. Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhativ 806 OTH. Reitynh za 2019 rik. *Detsentralizatsiia*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> [in Ukrainian].
13. Gyrski A., Parkitna A. The budget efficiency of entities in public finance sector. *Journal of Management and Finance*. 2017. Vol. 15 (1). P. 51-62.
14. Stashchuk O. Biudzhethna efektyvnist terytorii v umovakh detsentralizatsii. *Ekonomichnyi chasopys Volynskoho natsionalnoho universytetu imeni Lesi Ukrainky*. 2021. No. 1. P. 98-104. <https://doi.org/10.29038/2786-4618-2021-01-98-104> [in Ukrainian].
15. Biudzhet terytorialnykh hromad Ukrainy. *Dashbord by Ulead*. URL: [https://public.tableau.com/app/profile/ulead/viz/\\_16360623127390/sheet0](https://public.tableau.com/app/profile/ulead/viz/_16360623127390/sheet0) [in Ukrainian].
16. Biudzhet Kramatorskoi miskoi terytorialnoi hromady. *Derzhavnyi vebportal biudzhetu dlia hromadian Open budget*. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/0552400000/info/indicators> [in Ukrainian].
17. Pro biudzhet Kramatorskoi miskoi terytorialnoi hromady na 2022 rik: Rishennia miskoi rady vid 16.12.2021 No. 21/VIII-1113. URL: <https://krm.gov.ua/byudzheth-mista-na-2022-rik/> [in Ukrainian].
18. Pro biudzhet Kramatorskoi miskoi terytorialnoi hromady na 2021 rik: Rishennia miskoi rady vid 23.12.2020 No. 2/VIII-89. URL: <https://krm.gov.ua/byudzheth-mista-na-2021-rik/> [in Ukrainian].
19. Osnovni pokaznyky ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Kramatorskoi miskoi terytorialnoi hromady za pershe pivrichchia 2021 roku. URL: [https://drive.google.com/file/d/1JWWsWvsXRMXHBA9T0NwCfWBS7bNAOr0\\_/view](https://drive.google.com/file/d/1JWWsWvsXRMXHBA9T0NwCfWBS7bNAOr0_/view) [in Ukrainian].
20. Remont budynkiv u Kramatorsku pislia obstriliv: vytraty z biudzhetu ta dopomoha OSBB. *Suspilne. Novyny*. 04.05.2023. URL: <https://suspilne.media/420108-remont-budynkiv-u-kramatorsku-pisla-obstriliv-vitrati-z-budzetu-ta-dopomoga-osbb/> [in Ukrainian].
21. Analiz vykonannia mistsevykh biudzhativ za 2022 rik. *Detsentralizatsiia*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105> [in Ukrainian].
22. Piddubnyi I. Detsentralizatsiia v Ukraini: Chy mozhut hromady pidvyshchyty dokhody biudzhativ? *VoxUkraine*. 02.01.2023. URL: <https://voxukraine.org/detsentralizatsiia-v-ukrayini-chy-mozhut-gromady-pidvyshchyty-dohody-byudzhativ> [in Ukrainian].
23. Z yakymy finansovymy pokaznykamy zakonchily 2020 rik obiednani hromady — reitynh. *Detsentralizatsiia*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13333> [in Ukrainian].
24. Biudzhet Oleksandrivskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady. *Derzhavnyi vebportal biudzhetu dlia hromadian. Open budget*. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/0551000000/local-incomes> [in Ukrainian].

25. Prohrama ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Oleksandrivskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady na 2022 rik. *Ofitsiyni sait Oleksandrivskoi selyshchnoi viiskovoi administratsii*. URL: <https://oleksandrivka-gromada.gov.ua/news/1640347174/> [in Ukrainian].
26. Zvit selyshchnoho holovy pro robotu vykonavchykh orhaniv Oleksandrivskoi selyshchnoi rady za 2022 rik. *Ofitsiyni sait Oleksandrivskoi selyshchnoi viiskovoi administratsii*. URL: <https://oleksandrivka-gromada.gov.ua/news/1672734156/> [in Ukrainian].

Received 27.07.2023

*I.V. Zablodska*

Luhansk Branch of the State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine”, Kyiv, Ukraine  
[orcid.org/0000-0002-1410-6194](https://orcid.org/0000-0002-1410-6194)

*S.I. Hrechana*

State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine”, Kyiv, Ukraine  
[orcid.org/0000-0002-4669-3258](https://orcid.org/0000-0002-4669-3258)

*S.O. Burbelo*

State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine”, Kyiv, Ukraine  
[orcid.org/0000-0001-5558-8989](https://orcid.org/0000-0001-5558-8989)

#### SOCIO-ECONOMIC EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF LIFE ACTIVITIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES AND THEIR INVESTMENT POTENTIAL IN WARTIME

In accordance with the formed-methodical approach to the assessment of socio-economic productivity and effectiveness of the viability of territorial burdens in the military, the time of its composition is allocated. The essence of the concepts of “efficiency” and “effectiveness” for the socio-economic assessment of the vitality of territorial communities has been clarified. It was noted that such an assessment is necessary and appropriate in order to realize the investment potential of communities in the post-war period. It was developed the methodical approach to determining the effectiveness and efficiency of life activities of communities in the conditions of war is based on the use of available data on the functioning of territories – information on the implementation of local budgets. It provides for the use of the following indicators: revenue to the general fund of the budget (total and calculated per resident), the amount of local taxes and fees (total and calculated per resident), expenditures of the general fund of the budget (total and calculated per resident), capital expenditures (in total and per inhabitant), expenditures to ensure the vital activities of the territory (in terms of total articles and per inhabitant), the amount of official transfers. To evaluate the performance, an analysis of the dynamics of changes in the specified indicators and the achievement of planned indicators was carried out. Also to evaluate the efficiency, it is proposed to consider the formation of positive budget effects by individual components, as well as the growth of the community rating by the main financial indicators in the regional or all-Ukrainian dimension. It has been proven that due to the greatest impact of the budget component on the development of territorial communities, such a temporary toolkit can produce results close to the relevant ones. An evaluation of the socio-economic effectiveness and efficiency of life activities of the Kramatorsk urban territorial community and the Oleksandrivsk settlement territorial community and the Donetsk region in the conditions of war was carried out. It was determined that the life activity of the Kramatorsk community is conditionally effective, based on the signs of budget efficiency. The obtained result indicates the high capacity of the community to develop/restore and implement investment potential in the post-war period. The evaluation of the life activity of Oleksandrivsk community showed insignificant results, especially in terms of restoration works, as well as works to increase the safety of residents and a positive budgetary effect, which was achieved thanks to the significant support of the state. Using indicators of budgetary efficiency, it is proven that in wartime local self-government bodies are able to provide conditionally effective and efficient life activities of territorial communities and the quality of life of the population.

**Keywords:** socio-economic assessment, effectiveness, efficiency, territorial community, methodical approach, budget, investment potential.