

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні**  
**Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**НА ТЕМУ: «УПРАВЛІННЯ ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТІВ ОРГАНІВ**  
**МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ»**

другий (магістерський)  
(рівень вищої освіти)

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0722-удмф  
072 Фінанси, банківська справа та  
спеціальності страхування

(шифр і назва спеціальності)

освітньої програми Управління державними та  
місцевими фінансами

(назва освітньої програми)

А.С.Романьков

(ініціали та прізвище)

Керівник професор кафедри інформаційної  
економіки, підприємництва та фінансів,  
професор, д-р екон. наук Метеленко Н.Г.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент професор кафедри інформаційної  
економіки, підприємництва та фінансів,  
професор, д-р екон. наук Клопов І.О.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ**  
**ІНСТИТУТ ім. Ю.М. ПОТЕБНИ**

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів

Рівень вищої освіти другий (магістерський)

Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

(код та назва)

Освітня програма Управління державними та місцевими фінансами

(код та назва)

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д-р екон. наук, проф.

\_\_\_\_\_  
(підпис) Шапуров О.О..

“ \_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 202\_ р.

**З А В Д А Н Н Я**  
**НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ**

Романькову Антону Сергійовичу

(прізвище, ім'я та по-батькові)

- Управління виконанням бюджетів органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану
1. Тема роботи \_\_\_\_\_
- керівник роботи Метеленко Н.Г., д-р екон. наук, професор  
(прізвище, ім'я та по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)
- затвержені наказом ЗНУ від « 09 » Жовтня 2023 р. № 1579-с
2. Строк подання студентом роботи \_\_\_\_\_ 06.12.2023
3. Вихідні дані до роботи 1. Постановка задачі.  
2. Перелік літератури.
4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)  
1. Теоретична частина. Теоретичні та методичні основи управління виконанням бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.  
2. Аналітична частина. Дослідження виконання бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.  
3. Рекомендації. Удосконалення управління виконанням бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.
5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) \_\_\_\_\_  
Презентація

## 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1	<i>Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д.е.н.</i>		
2	<i>Метеленко Н.Г., професор кафедр інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д.е.н.</i>		
3	<i>Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д.е.н.</i>		

7. Дата видачі завдання 09.10.2023**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Розробка плану роботи.	09.10.23	
2.	Збір вихідних даних.	17.10.23	
3.	Обробка теоретичних джерел.	31.10.23	
4.	Розробка першого і другого розділу.	8.11.23	
5.	Розробка третього розділу.	22.11.23	
6.	Оформлення і нормоконтроль кваліфікаційної роботи.	30.11.23	
7.	Захист кваліфікаційної роботи.	16.12.23	

Студент \_\_\_\_\_  
(підпис)А.С.Романьков  
(ініціали та прізвище)Керівник роботи \_\_\_\_\_  
(підпис)Н.Г. Метеленко  
(ініціали та прізвище)**Нормоконтроль пройдено**Нормоконтролер \_\_\_\_\_  
(підпис)О.О.Шапуров  
(ініціали та прізвище)

## РЕФЕРАТ

Романьков А.С. Кваліфікаційна робота магістра «Управління виконанням бюджетів органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану»: 99 с., 17 рис., 5 табл., 47 джерела, — додатки.

Ключові слова: БЮДЖЕТ, БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ, ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА.

Обґрунтовано теоретичні та методичні основи управління виконанням бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Виконано дослідження виконання бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Запропоновано заходи з удосконалення управління виконанням бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

## ABSTRACT

Romankov A.S. Master's qualifying paper «Management of the implementation of budgets of local self-government bodies under martial law»: 99 pages, 17 figures, 5 tables, 47 references, – supplements.

Keywords: BUDGET, BUDGET PROCESS, LOCAL GOVERNMENT, LOCAL BUDGET, PROGRAM-TARGET METHOD, TERRITORIAL COMMUNITY.

The theoretical and methodical foundations of managing the implementation of budgets by local self-government bodies in the conditions of martial law are substantiated. A study of the execution of budgets by local self-government bodies under martial law was carried out. Measures to improve management of budget execution by local self-government bodies under martial law are proposed.

## ЗМІСТ

ЗАВДАННЯ НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ .....	2
РЕФЕРАТ .....	4
ABSTRACT.....	4
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	9
1.1 Законодавчі зміни щодо особливостей складання та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного часу .....	9
1.2 Програмно-цільовий метод при формуванні бюджетів: методичний аспект ...	15
1.3 Результати бюджетного процесу територіальних громад у 2022 р.....	25
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОСВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ .....	37
2.1 Аналіз виконання місцевих бюджетів в динаміці першого кварталу 2023 р. та першого півріччя 2023 р.....	37
2.2. Аналіз та тенденції підсумків виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 10 місяців 2023 р. ....	48
2.3 Формування проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік в умовах обмежень та ризиків воєнного стану .....	51
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	64
3.1 Розробка програм відновлення розвитку територіальних громад програмно- цільовим методом.....	64
3.2 Урядові рішення перерозподілу «військового» ПДФО в умовах децентралізаційних процесів в Україні: аргументація та пріоритети .....	76

3.3 Принципи відновлення сталої мобільності у територіальних громадах .....	83
ВИСНОВКИ.....	89
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	94

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Базою соціально-економічного розвитку держави та зростання матеріального добробуту населення є ефективне використання інструментів механізму державного регулювання, важливою складовою яких є місцеві фінанси, переважна частина яких зосереджується у бюджетах різних рівнів. Тому тема магістерського дослідження є актуальною та своєчасною, особливо сьогодні, в умовах війни.

**Об'єктом дослідження** є процеси управління виконанням бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

**Предметом дослідження** є сукупність теоретичних та практичних аспектів щодо управління виконанням бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

**Метою кваліфікаційної роботи** є розробка практичних рекомендацій з управління виконанням бюджетів органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

**Для досягнення мети вирішені наступні завдання:**

- досліджено законодавчі зміни щодо особливостей складання та виконання місцевих бюджетів в умовах війни;
- досліджено методичний інструментарій формування бюджетів та результати бюджетного процесу 2022 р.;
- проаналізовано виконання місцевих бюджетів за перший квартал та перше півріччя 2023 р.;
- проаналізовано тенденції підсумків виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 10 місяців 2023 р.;
- проаналізовано підходи та принципи формування місцевих бюджетів на 2024 рік;
- досліджено урядові рішення перерозподілу «військового» ПДФО в умовах децентралізаційних процесів;

- запропоновано програму відновлення розвитку ТГ та принципи відновлення сталої мобільності в ТГ.

В кваліфікаційній роботі використано такі загальнонаукові і спеціальні *методи дослідження*: діалектичний метод і метод спостережень, методи критичного та порівняльного аналізу і синтезу, системний підхід, ситуаційний підхід.

*Наукова новизна одержаних результатів* полягає у наступному:

- **удосконалено** теоретичний підхід до розробки програми відновлення розвитку територіальних громад програмно-цільовим методом, який враховує досвід міжнародної спільноти; ґрунтується на принципі відбудови «краще, ніж було» та на аналізі негативних впливів; передбачає запропонований покроковий алгоритм підготовки програм відновлення ТГ;

- **удосконалено** практичний підхід до визначення ключових засад та орієнтирів розробки програм комплексного відновлення території, який ґрунтується на принципах відновлення сталої мобільності у територіальних громадах в умовах подальшого розвитку децентралізаційних процесів.

*Інформаційною базою дослідження* слугували методичні та наукові праці з теми дослідження, нормативні та законодавчі акти України, статистична інформація.

*Практичне значення* отриманих результатів полягає в тому, що основні теоретичні та прикладні положення, викладені в кваліфікаційній роботі, доведено до рівня методичних підходів та практичних рекомендацій, які можуть бути використані в управлінні виконанням бюджетів органами місцевого самоврядування як запорука місцевого економічного розвитку.

*Апробація результатів дослідження.* Основні результати дослідження були представлені в доповіді на III Всеукраїнській науково-практичній конференції за участю молодих науковців «Актуальні питання сталого науково-технічного та соціально-економічного розвитку регіонів України».

*Публікації.* Основні положення роботи опубліковано в матеріалах Всеукраїнській науково-практичній конференції за участю молодих науковців.



## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

#### 1.1. Законодавчі зміни щодо особливостей складання та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного часу

Базою соціально-економічного розвитку держави та зростання матеріального добробуту населення є ефективне використання інструментів механізму державного регулювання, важливою складовою яких є місцеві фінанси, переважна частина яких зосереджується у бюджетах різних рівнів. Повномасштабне військове вторгнення на територію України значною мірою вплинуло на стійкість вітчизняної економіки, що відобразилося на виконанні бюджетів усіх рівнів. Для забезпечення безперервного функціонування держави були вжиті необхідні заходи, згідно з якими бюджети країни переорієнтовано на військові й оборонні цілі та здійснення захищених соціальних видатків. Варто також зазначити, що разом із тим, витрати державного та місцевих бюджетів зростають під тиском військових та соціальних видатків, відповідно до цього зростає і обсяг бюджетного дефіциту.

Тобто, в умовах воєнного стану надзвичайно важливим є забезпечення оперативного, належного та безперервного виконання місцевих бюджетів. *На що ж необхідно звернути увагу органам місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами до Порядку №590.* За час дії воєнного стану було прийнято ряд змін до законодавства, якими визначено особливості складання і виконання бюджетів. Відповідно до п.п. 4 п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. №252 [1, 2] «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» у період воєнного стану Державна

казначейська служба України (далі – органи Казначейства) забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів та складення звітності про виконання місцевих бюджетів відповідно до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою від 09.06.2021 р. № 590 (далі – Порядок №590) [1, 2]. Саме Порядок №590 регулює особливості казначейського обслуговування бюджетних коштів в умовах воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Відповідно до змін органи Казначейства у пріоритетному порядку будуть відкривати асигнування загального фонду державного бюджету головним розпорядниками бюджетних коштів, які спрямовуються на забезпечення діяльності військових адміністрацій, а також проводити платежі:

- на здійснення видатків військових адміністрацій, які переміщені з окупованих територій і територій, на яких ведуться бойові дії;
- військових адміністрацій деокупованих територій;
- за оплату медичних оглядів підопічних та працівників інтернатних установ, закладів системи соціального захисту населення, внутрішньо переміщених осіб.

Розглянемо більш детально зміни, які стосуються виконання місцевих бюджетів. *По перше*. Порядок №590 доповнено новою нормою щодо черговості відкриття Казначейством у особливому режимі асигнувань із загального фонду державного бюджету, визначеної у п. 18. Першочергово відкриватимуться асигнування загального фонду державного бюджету на забезпечення діяльності військових адміністрацій, утворених на територіях, включених до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих рф, затвердженого Міністерством реінтеграції. До внесення змін першочергово відкривалися у порядку встановленому законодавством асигнування, зокрема, на поточні трансферти місцевим бюджетам. Нагадаємо, що порядок відкриття Казначейством України асигнувань загального фонду державного бюджету здійснюється відповідно до Порядку казначейського обслуговування

державного бюджету за витратами, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2012 №1407.

*По друге.* Розширено перелік пріоритетних видатків місцевих бюджетів. До другої черги віднесено платежі за витратами місцевих бюджетів на розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах за умови придбання державних цінних паперів на суму в розмірі 50 відсотків загального обсягу коштів, які розміщуються на депозитах (п.п. 2 п. 19 Порядку №590). Право розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів встановлено ч. 8 ст. 16 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) [3]. Порядок розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів затверджено постановою Кабінетом Міністрів України від 23.05.2018 №544 [4].

*По третє.* Розширено перелік платежів за видатками загального та спеціального фондів місцевих бюджетів, визначений абзац 4 – 5 п.п. 2 п. 19 Порядку №590, які здійснюються органами Казначейства у другу чергу. У таблиці 1.1 узагальнено платежі, які увійшли до цього переліку.

*По четверте.* У абзаці 4 та 5 п.п. 2 п. 19 Порядку №590 вилучено слова «здійснення медичних оглядів працівників». З огляду на вказану вище норму органами Казначейства будуть проводитися у другу чергу платежі за видатками загального і спеціального фондів місцевих бюджетів за здійснення медичних оглядів лише тих категорій осіб, які чітко визначені у абзаці 4 та 5 п.п. 2 п. 19 Порядку №590.

Наразі Порядком №590, із урахуванням внесених змін, надано право органам Казначейства проводити у другу чергу платежі за оплату медичних оглядів: водіїв; підопічних та працівників інтернатних установ/закладів системи соціального захисту населення; внутрішньо переміщених осіб.

Таблиця 1.1 – Видатки загального та спеціального фондів місцевих бюджетів

Загальний фонд	Спеціальний фонд
На забезпечення діяльності військових адміністрацій, утворених на територіях, включених до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, затвердженого Мінреінтеграції	-
Ремонт, утримання меморіальних кладовищ та інших місць почесних поховань, установлення намогильних споруд	<b>Нове будівництво, реконструкцію,</b> ремонт, утримання меморіальних кладовищ та інших місць почесних поховань, установлення намогильних споруд
Оплата медичних оглядів підопічних та працівників інтернатних установ/закладів системи соціального захисту населення, внутрішньо переміщених осіб	Оплата медичних оглядів підопічних та працівників інтернатних установ/закладів системи соціального захисту населення, внутрішньо переміщених осіб
Придбання книг та періодичних видань для поповнення фондів бібліотек	Придбання книг та періодичних видань для поповнення фондів бібліотек
-	Виготовлення проектної (проектно-кошторисної) документації, нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, необхідних для створення та функціонування індустриального парку, включеного до Реєстру індустриальних (промислових) парків, що розміщуються за його межами*

*По н'яте.* Пункт 19 Порядку №590 доповнено новою нормою, яка визначає, що вимоги цього пункту не застосовуються органами Казначейства під час здійснення платежів за витратами для фінансового забезпечення заходів із відсічі збройної агресії проти України та ліквідації її наслідків, національної безпеки та оборони, відновлення, підтримки і розвитку України, надання

гуманітарної допомоги, які здійснюються за рахунок коштів, отриманих на рахунки державних органів, які є головними розпорядниками коштів державного бюджету, відкриті в Національному банку з метою залучення добровільних внесків (благодійних пожертв) від фізичних та юридичних осіб приватного та/або публічного права. Важливо акцентувати увагу, що відповідно до змін до БКУ, внесених Законом №3035-IX від 11.04.2023 (п. 56 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення"), під час дії воєнного стану та протягом одного року, наступного за роком, в якому буде припинено або скасовано воєнний стан, за рішенням Кабінету Міністрів України (далі – Кабмін) державним органам, які є головними розпорядниками коштів державного бюджету, можуть відкриватися рахунки у Національному банку України з метою залучення добровільних внесків (благодійних пожертв) від фізичних та юридичних осіб приватного права та/або публічного права для фінансового забезпечення заходів з відсічі збройної агресії проти України та ліквідації її наслідків, національної безпеки та оборони, відновлення, підтримки і розвитку України, надання гуманітарної допомоги. Такі кошти є джерелом формування спеціального фонду державного бюджету, які за рішенням Кабінету Міністрів України:

- розподіляються (з відкриттям у разі потреби нових бюджетних програм, включаючи трансферти місцевим бюджетам), якщо інше не передбачено порядками використання таких коштів. Порядки використання таких коштів визначаються Кабміном;

- можуть передаватися з урахуванням їх цільового призначення іншому головному розпоряднику коштів державного бюджету (з відкриттям у разі потреби нових бюджетних програм, включаючи трансферти місцевим бюджетам).

На кінець бюджетного періоду залишки таких коштів зберігаються на рахунках спеціального фонду державного бюджету для покриття відповідних витрат у наступних бюджетних періодах з урахуванням цільового призначення таких коштів та з дотриманням вимог п. 56 розділу VI «Прикінцеві та перехідні

положення» БКУ. Внесені зміни до Порядку №590 набули чинності з моменту опублікування (27 травня 2023 року, Урядовий кур'єр - № 106), та є обов'язковими до застосування учасниками бюджетного процесу.

Зауважимо, що у 2022 році спостерігається найбільші обсяги доходів, видатків та дефіциту бюджету за увесь досліджуваний часовий проміжок. У складі доходів бюджету позитивну динаміку продемонстрували власні доходи бюджетних установ (+83,8% у реальному вимірі до 2021 р.) і перерахування прибутку державних підприємств (+29,4%). Надходження ПДВ з вироблених в Україні товарів зросло, як у абсолютному, так і відносному вимірах, але, на жаль, лише через скорочення бюджетного відшкодування. У той же час зменшились надходження акцизного податку (на 52,3%) і ПДВ з ввезених на територію України товарів (на 47,6%). Здебільшого це пов'язано із скороченням обсягів імпорту та його звільненням від оподаткування на початку війни, збільшенням тіньового обігу підакцизних товарів, пільговим оподаткуванням ряду імпортованих товарів.

Таблиця 1.2 – Виконання державного бюджету в 2020 – 2022 рр., млн грн\*

	2020		2021		2022	
	Планові показники	Фактичні показники	Планові показники	Фактичні показники	Планові показники	Фактичні показники
<b>Доходи</b>	1095580,4	1076016,7	1084034,3	1296852,9	1323923,8	1787395,6
<b>Видатки</b>	1182010,4	1288016,7	1320152,6	1490258,9	1499469,9	2705423,3
<b>Кредитування</b>	7845,8	5096,1	10517,2	4531,4	13252,1	-3326,0
<b>Дефіцит</b>	-94275,7	-217096,1	-246635,5	-197937,4	-188798,2	-914701,7

\* Джерело: складно на основі [5]

Внаслідок різкого зниження прибутків підприємств та переходу окремих із них на спрощену систему оподаткування, -надходження від податку на прибуток до Державного бюджету України з початком війни реально скоротилися на 37,1%. Значну роль у формуванні бюджетних доходів в 2022 р. відіграли іноземні гранти – це 22% у загальних обсягах надходжень держбюджету. Така допомога засвідчила солідарність з Україною

передових країн світу під час збройної агресії. Однак навіть така частка грантової допомоги не убезпечила нашу державу від надмірного боргового навантаження. Так, відношення державного боргу до ВВП в кінці 2022 р. сягнуло 85%, суттєво перевищивши граничний рівень для країн з ринками, що формуються – 70% ВВП [6].

Величина видатків державного бюджету у воєнний період збільшилася за рахунок фінансування оборони, громадського порядку і соціальних програм, зокрема програм для підтримки внутрішньо переміщених осіб і програм з підтримки бізнесу на період дії військового стану. Видатки на програми соціального захисту збільшувалися за рахунок виплат внутрішньо-переміщеним особам і субсидій на оплату житловокомунальних послуг населення. Варто відмітити збільшення дефіциту державного бюджету. При виснаженні внутрішнього фінансового потенціалу країни внаслідок збройної агресії та закриття міжнародного ринку капіталів, вагомим засобом підтримки держбюджету стало пільгові умови надання кредитів шляхом іноземного фінансування.

Таким чином, для ефективного використання наявних фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування та стабілізації соціально-економічної ситуації на території їх юрисдикції, вважаємо за необхідне дати змогу ОМС приймати рішення щодо спрямування коштів реверсної дотації на заходи підвищення енергоефективності та відбудову об'єктів енергетичної інфраструктури, які зазнали руйнувань внаслідок ворожих атак. Важливим є факт, що таке спрямування коштів має бути пріоритетним виключно для всіх ОМС із залишками реверсної дотації.

## **1.2. Програмно-цільовий метод при формуванні бюджетів: методичний аспект**

Проведення децентралізації в Україні, розпочате з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні (розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р) [8], одним з основних напрямків змін передбачає створення органів місцевого самоврядування, які надаватимуть якісні послуги населенню та забезпечення їх відповідним фінансовим ресурсом.

Реформа міжбюджетних відносин, запроваджена з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України [3] у грудні 2014 року, забезпечила реалізацію реальних кроків щодо перерозподілу фінансового ресурсу на користь місцевих органів влади, децентралізації системи міжбюджетних відносин.

Зокрема, значно розширені права органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень, і їм надано повну бюджетну самостійність щодо наповнення своїх бюджетів і здійснення видаткових повноважень, передбачене збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів, розширені бази оподаткування за діючими податками.

Водночас змінами до Податкового кодексу України [9] підвищена фіскальна незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати.

Результати виконання місцевих бюджетів у наступні два роки (впродовж 2015 – 2016 років) підтверджують, що реалізація реформи міжбюджетних відносин сприяла підвищенню рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Зокрема, надходження до місцевих бюджетів у 2015 році зросли проти 2014 року на 42,1% або 29,6 млрд грн, за січень-листопад 2016 року проти відповідного періоду 2015 року – на 49,6% або 43,7 млрд грн. При цьому, зростання надходжень відслідковується по всіх видах доходів.

Отже, за наявності у своєму розпорядженні значних фінансових ресурсів, перед місцевими органами влади постає важливе завдання – максимально ефективно їх використання, за умови забезпечення при цьому прямого



взаємозв'язку між розподілом коштів і фактичними результатами їх використання відповідно до визначених пріоритетів розвитку громади.

Вирішення цього завдання можна досягти при **застосуванні програмно-цільового методу** (далі – ПЦМ). Використання ПЦМ дозволяє забезпечити планування бюджету на середньострокову перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню, оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення в результаті значного економічного і соціального ефекту, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

Законодавчою підставою для запровадження ПЦМ як на державному, так і місцевому рівнях є нова редакція Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), стаття 20 «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі» [8]. В рамках реалізації реформи міжбюджетних відносин у грудні 2014 р. внесені зміни до Кодексу, якими передбачено, що ПЦМ у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік (п. 18 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»).

Відповідні зміни було внесено до Ст. 20. Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, а саме:

1. У бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (*Частина перша статті 20 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2233-VIII від 07.12.2017*).

2. Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

3. Бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та проекту бюджету на плановий бюджетний період з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та

програмних документів економічного і соціального розвитку (Частина третя статті 20 в редакції Закону № 2646-VIII від 06.12.2018; із змінами, внесеними згідно із Законом № 2042-IX від 15.02.2022) та інші зміни [8].

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Метою запровадження ПЦМ є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

До особливих складових ПЦМ належать такі [7]:

Бюджетні програми. Бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій (стаття 2 Кодексу [8]). Бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів. Типові переліки бюджетних програм у розрізі галузей бюджетної сфери затверджені спільними наказами Міністерства фінансів України та галузевих міністерств.

Одним із різновидів програм є програма економічного і соціального розвитку (рис. 1.1).

Паспорти бюджетних програм – це документи, що визначають мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет. Паспорти бюджетних програм розробляються головними розпорядниками коштів, які забезпечують своєчасність їх затвердження, відповідають за достовірність і повноту інформації, що в них міститься, та складають звіти про їх виконання.

На рис.1.2 представлено складові бюджетної програми (цілі, завдання тощо).



Рисунок 1.1 – Різновиди програм, які складаються за програмно-цільовим методом у бюджетному процесі

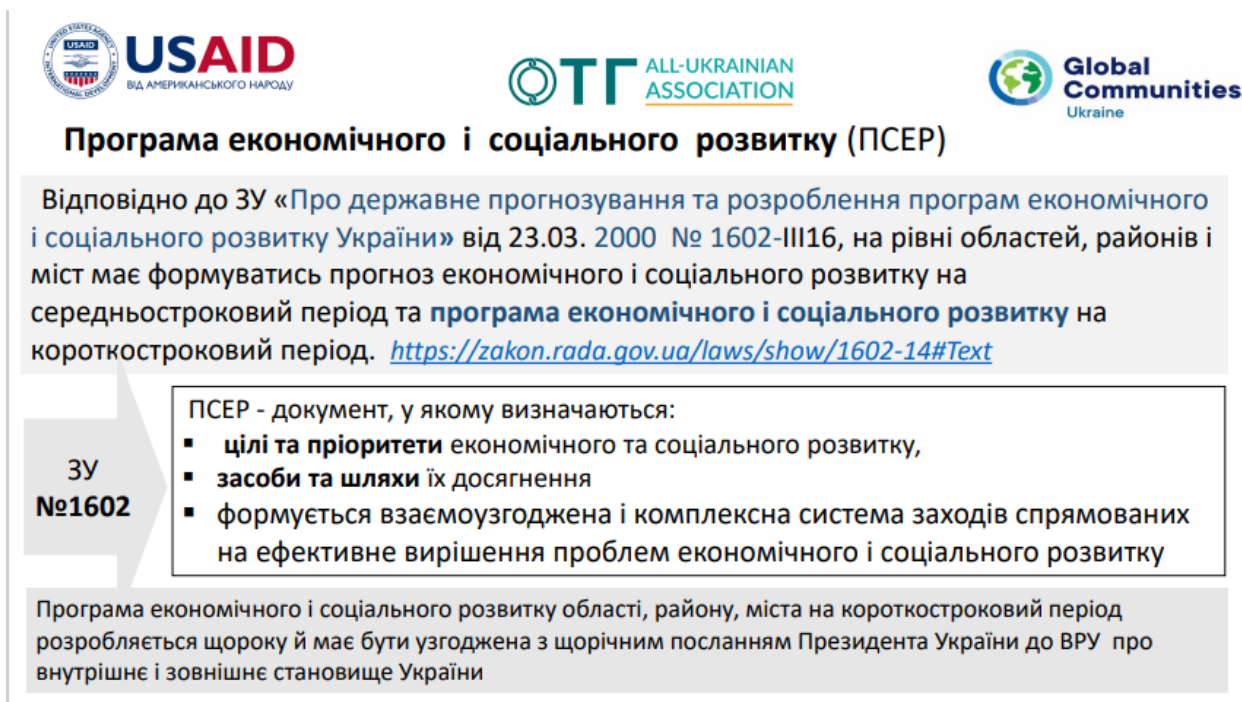


Рисунок 1.2 – Складові бюджетної програми економічного та соціального розвитку (ПСЕР)

На рис 1.3. представлено структурні складові змістовності ПСЕР.



Рисунок 1.3 – Структурні складові змістовності ПСЕР

Відповідальні виконавці – визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з місцевим фінансовим органом. Відповідальні виконавці забезпечують цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього терміну реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень. Порядок затвердження програм представлений на рис. 1.4.

Результативні показники, які використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми. Результативні показники включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.

У вітчизняній практиці використовують чотири групи результативних показників, а саме:

– показники витрат – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми;

USAID  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

OTT  
ALL-UKRAINIAN  
ASSOCIATION

Global  
Communities  
Ukraine

**Програма економічного і соціального розвитку (ПСЕР)**

**ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР**

- **Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування є **виключною компетенцією** сільських, селищних, міських, обласних і районних рад.**

Посилання на ресурс:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Рисунок 1.4 – Порядок затвердження ПСЕР


– *показники продукту* використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарів (робіт, послуг) тощо;

– *показники ефективності* – залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатись як витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність), відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), досягнення визначеного результату (результативність);

– *показники якості* – є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення, та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Варіанти результативних показників ПСЕР представлено на рис. 1.5.



  		
<b>ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК</b> <b>показників соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади</b>		
	Найменування показника	Одиниця виміру
	Демографічна ситуація	
1	Чисельність постійного населення	осіб
2	Чисельність постійного населення віком 16-59 років	осіб
3	Кількість дітей віком до 16 років	осіб
4	Демографічне навантаження на 1000 осіб працездатного віку	%
5	Природний приріст (скорочення) населення	осіб
6	Загальний коефіцієнт вибуття сільського населення (на 1000 осіб наявного сільського населення)	проміле
7	Внутрішня міграція населення в межах населених пунктів об'єднаної територіальної громади	осіб
8	Економічна ефективність	
9	Обсяг капітальних інвестицій на 1 особу	грн
	зокрема за кошт державного бюджету	грн
	зокрема за кошт обласного бюджету	грн
	зокрема за кошт бюджету об'єднаної територіальної громади	грн
9	Кількість підприємств малого та середнього бізнесу на 1000 осіб наявного населення	одиниць
10	Кількість кооперативів на 1000 осіб наявного населення	одиниць
	зокрема:	
	обслуговуючих сільськогосподарських	
	виробничих сільськогосподарських	

  		
<b>ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК</b> <b>показників соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади</b>		
11	Протяжність побудованих у звітному році доріг з твердим покриттям місцевого значення	км
12	Кількість проєктів регіонального розвитку, що реалізуються на території об'єднаної громади, зокрема за кошт:	одиниць
	державного фонду регіонального розвитку	
	субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	
	інших джерел	
13	Обсяг фінансування проєктів регіонального розвитку, що реалізуються на території об'єднаної громади	грн
	за кошт державного бюджету	
	за кошт місцевого бюджету	
	за кошт інших джерел	%
III	Фінансова самодостатність	
14	Доходи загального фонду бюджету об'єднаної територіальної громади (без трансфертів) на 1 особу	грн
15	Капітальні видатки бюджету об'єднаної територіальної громади (без трансфертів) на 1 особу	грн
16	Частка базової дотації в доходах загального фонду бюджету об'єднаної територіальної громади (без урахування субвенцій)	%
17	Частка видатків бюджету розвитку в загальному обсязі видатків об'єднаної територіальної громади (без урахування власних надходжень бюджетних установ)	%
18	Обсяг надходжень до бюджету об'єднаної територіальної громади від сплати податку на доходи фізичних осіб на 1 особу	грн

Рисунок 1.5 – Орієнтовний перелік результативних показників ПСЕР

Також важливими складовими ПЦМ, які дозволяють своєчасно попередити можливі проблеми, пов'язані з виконанням бюджету, та розробити заходи для покращення якості надання суспільних послуг й підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, є моніторинг та оцінка ефективності

виконання бюджетних програм. Моніторинг надає можливість на систематичній основі відслідковувати хід виконання програми, результати діяльності розпорядника бюджетних коштів, якість надання бюджетних послуг [7].

Дані, отримані у ході моніторингу, є основою для здійснення оцінки ефективності бюджетної програми, яка передбачає:

- аналіз відповідності поставлених завдань меті бюджетної програми;
- аналіз відповідності результативних показників поставленим завданням та меті бюджетної програми;
- визначення причини неефективного чи недостатньо ефективного виконання бюджетної програми;
- підготовку пропозицій щодо зміни напрямів спрямування бюджетних коштів з метою досягнення максимального ефекту від їх використання;
- аналіз доцільності реалізації бюджетної програми в наступних бюджетних періодах або її припинення.

Оцінка ефективності бюджетної програми є ефективним інструментом аналізу, який дозволяє:

- відійти від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ до практики, орієнтованої на забезпечення оптимального співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами;
- покращити структуру бюджетної програми як у ході її реалізації (наприклад, уточнивши завдання програми, показники тощо), так і на стадії планування програми на наступний бюджетний період;
- підвищити прозорість бюджетного процесу шляхом інформування громадськості про результати оцінки бюджетних програм.

Враховуючи те, що на рівні місцевих бюджетів одна програма може виконуватися різними розпорядниками коштів, Міністерство фінансів розробило Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів [10]. Така методика дає можливість співставити ефективність

використання коштів різними розпорядниками за однією бюджетною програмою.

При цьому, аналіз бюджетної програми базується на основі середніх індексів виконання результативних показників бюджетної програми. Для їх розрахунку використовуються показники ефективності та якості (разом по загальному та спеціальному фондах), що характеризують виконання бюджетної програми. Результати оцінки ефективності бюджетних програм є підставою для прийняття управлінських рішень, зокрема:

- внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду;
- внесення відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- внесення пропозицій, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм, у випадку невикористання коштів або неефективного використання коштів.

Отже, основні відмінності між традиційним (постатейним) методом формування та виконання місцевих бюджетів та ПЦМ полягають в наступному:

*При постатейному методі:*

- планування бюджету на короткострокову перспективу;
- утримання бюджетних установ;
- постатейний аналіз стану виконання бюджету.

*При використанні ПЦМ:*

- планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню;
- оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення значного економічного і соціального ефекту;
- гнучкість у прийнятті управлінських рішень;



- посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевого результату;
- підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

Слід зазначити, що в умовах воєнного стану з урахуванням не застосування вимог частини 5 статті 28 Бюджетного кодексу України [3], головні розпорядники коштів місцевих бюджетів: не здійснюють публічне подання (до 15 березня року, що настає за звітним) інформації про виконання своїх бюджетних програм; не оприлюднюють іншу інформацію, визначену частиною 5 статті 28 БКУ [3], а саме: паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання.

До переваг ПЦМ у бюджетному процесі віднесено:

- встановлення системи планування та виконання бюджету, орієнтованої не на утримання бюджетних установ, а на досягнення стратегічних цілей у найбільш ефективніший спосіб;
- забезпечення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання;
- забезпечення можливості відстежити ефективність і результативність використання бюджетних коштів шляхом врахування інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання;
- наявність об'єктивної, прозорої інформації для прийняття виважених управлінських рішень.

### **1.3. Результати бюджетного процесу територіальних громад у 2022 році**

Вторгнення рф поставило значні виклики перед громадами. Саме на місцевому рівні необхідно вирішувати гуманітарні, комунальні, логістичні та

міграційні проблеми, відновлювати зруйноване. Опитування третини громад дозволило проаналізувати бюджетну ситуацію, в якій опинилися громади під час перших місяців війни та впродовж 2022 р.

Вторгнення, спричинивши масову міграцію та зупинку бізнесу, завдало значного удару по бюджетах. Кожна четверта громада, що знаходилася у зоні вторгнення РФ, зібрала щонайменше на 50% менше доходів від довоєнних планів. Серед ОТГ, які знаходились поза зоною бойових дій, дві третини відзначили падіння доходів. Надходження з податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), акцизів та земельного податку – статті бюджетів, які постраждали найбільше. Як результат, громади стикнулися із потребою продовжувати фінансувати освіту, медицину та ЖКГ при падінні надходжень до 70%. Це внесло значний дисбаланс у їхні фінанси. У табл. 1.3 представлено аналітичну інформацію щодо відсотку падіння доходів громад.

Таблиця 1.3 – Статистика стану доходів громад станом на травень 2022 р.

[11]

На скільки впали бюджетні доходи відносно очікуваних значень?	ОТГ поза зоною бойових дій, %	ОТГ у зоні бойових дій, %	ОТГ, що постраждали від російської окупації, %
Впали на 0-9%	23%	12%	13%
Впали на 10-29%	21%	26%	17%
Впали на 30-49%	8%	23%	30%
Впали на 50-69%	3%	20%	22%
Впали на понад 70%	1%	3%	4%
Не впали	43%	15%	13%
Важко сказати	1%	0%	0%

Місцева влада, на відміну від Уряду, має значно менший доступ до позикового ресурсу. Облігації місцевого займу можуть випускати здебільшого великі міста, а міжнародні позики та гранти залучаються в основному на

інфраструктурні чи громадські проєкти – та й дозвіл на їхнє залучення законодавчо відсутній для сільських громад. Тому, місцеві громади мали вдасться до інших механізмів. Перший – скорочення видатків. Другий – запит громади до центральної чи регіональної влади про пряму фінансову допомогу. Так, серед наших громад-респондентів, 51% довелося ухвалювати скорочення бюджету. Найчастіше це стосувалося видатків на освіту та ЖКГ. Багатьом з них також довелося зменшити видатки на оплату праці. Навіть якщо такі рішення були оптимальними на момент їх запровадження, їх чинність у довгостроковому періоді може принести значні негативні наслідки. У випадку робочої сили це може означати відтік кадрів з громади у пошуках заробітків.

Щодо більшості сфер (освіти, медицини, ЖКГ, культури) недофінансування означатиме погіршення якостей публічних послуг, до яких ми звикли та які, навпаки, прагнемо покращувати. До запиту про пряму фінансову підтримку вдалося значно менше ОТГ – лише 20%. Із них тільки половина отримала кошти. Дефіцит державного бюджету у 3,5 млрд дол на місяць та пріоритетність оборонних видатків не дозволяє наростити фінансування місцевих потреб.

Беззаперечно, збереження фінансової спроможності громади покладене на місцеве врядування. Якщо громада обрала (або у випадку військової адміністрації призначено) ефективного та активного управлінця – будуть випробувані всі можливі варіанти мобілізації ресурсів. Втім, є декілька інструментів, що варті уваги. По-перше, навички фінансового менеджменту для місцевого самоврядування стають важливішими, ним варто навчати. Наприклад, маємо такий факт з опитування: 16% громад, що заявили про понад 30% бюджетного дефіциту, не проводили ані скорочення бюджету, ані зверталися до інших органів влади за фінансовою допомогою. З іншого боку, варто розширювати зовнішнє фінансування. Саме про гранти та кредити від міжнародних партнерів центральна влада говорить як основне джерело покриття дефіциту державного бюджету. У цьому напрямку варто працювати і на місцевому рівні.

Громади мають практику співпраці із закордонними громадами під час війни – 51% громад звернулися та отримали гуманітарну допомогу від них. Горизонтальні зв'язки на місцевому рівні важливі – їх варто перетворювати також у плідну співпрацю і між громадами, і з вищими рівнями іноземних урядів та організацій. Для цього потрібне кооперування та сприяння з боку української обласної та центральної влади, так само навчання для членів місцевого самоуправління. Тобто воєнний стан в Україні зумовив багато викликів, з якими зіткнулись органи місцевого самоврядування, а також необхідність ухвалювати законні й водночас швидкі рішення, які стосуються бюджетного процесу.

Проаналізуємо бюджетний процес 60-ти громад під час воєнного стану у 2022 р. у порівнянні з 2021 роком. Дослідження проведено на основі даних 60 територіальних громад-партнерів Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» DOBRE [12], які розташовані в 10 областях України. Серед територіальних громад (ТГ) відповідно до Наказу №309: 12 ТГ (20%) – території, на яких ведуться (велися) бойові дії, 8 ТГ (13 %) – тимчасово окуповані Російською Федерацією території України, 2 ТГ (3%) – території активних бойових дій, 13 ТГ (20%) – деокуповані території, 25 ТГ (42 %) – території на яких не велися бойові дії (далі – групи ТГ). У переважній більшості – 42 ТГ (70%) управління здійснюють органи місцевого самоврядування, у 18 (30%) ТГ утворено військові адміністрації (ТГ, на території яких ведуться (велися) бойові дії, тимчасово окуповані РФ та ті, які були в окупації).

Значний вплив на бюджетний процес мали зміни до Податкового кодексу України (далі – ПКУ), адже податкові надходження традиційно є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Ці зміни були спрямовані як на підтримку суб'єктів господарювання, так і на забезпечення надходжень до бюджетів, адже воєнний стан зумовив додаткові потреби у видатках. Наприклад, віднесення до платників третьої групи єдиного податку за ставкою 2% ФОП і юридичних осіб без обмеження щодо кількості осіб, які перебувають

із ними у трудових відносинах із розміром доходу до 10 мільярдів гривень (за винятком окремих видів діяльності). Ця норма забезпечила збереження бізнесу й залучила додаткові кошти до місцевих бюджетів.

Загальна сума надходжень (загальний і спеціальний фонди з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за результатами виконання місцевих бюджетів у 2022 році зменшилася порівняно з 2021 роком на 7,2%. Найбільше падіння надходжень від 30% до 56% спостерігається за результатами виконання бюджетів територіальних громад (далі ТГ) тимчасово окупованих рф. Трансферти з державного бюджету у 2022 році в загальній сумі надходжень до бюджетів досліджених громад становили в середньому 30%. Середня частка всіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли в цілому до бюджетів ТГ у 2022 році, більша й становить близько 37%. Суттєво збільшилася порівняно з аналогічним показником за 2021 рік і значно вища за середній розрахунковий показник частка трансфертів у загальному обсязі доходів у громадах, які є тимчасово окупованими Російською Федерацією. Більш як у 20 громадах (усіх груп) міжбюджетні трансферти у 2022 році значно перевищили обсяг власних надходжень [12].

47 бюджетів ТГ отримували базову дотацію, загальний обсяг якої, як і кількість ТГ, у 2022 році залишилися приблизно на рівні 2021 року. За бюджетами 3 територіальних громад обсяги базової дотації перевищили 50% власних доходів. Найвищий рівень дотаційності в ТГ, що розташовані на тимчасово окупованих РФ і деокупованих територіях. Реверсну дотацію у 2022 році перераховували до державного бюджету 8 ТГ. У всіх групах ТГ спостерігається тенденція до зниження обсягу освітньої субвенції за 2022 рік порівняно з показниками 2021 року – у середньому на 7% [12].

Додаткової дотації з державного бюджету на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я у 2022 році до бюджетів ТГ надійшло майже на 66,6% менше, ніж у 2021 році. Водночас спостерігається зростання окремих видів трансфертів, що надійшли до бюджетів ТГ у 2022 році. На 82,2% збільшився загальний обсяг дотації з

місцевого бюджету на проведення розрахунків протягом опалювального періоду за комунальні послуги й енергоносії, які споживають установи, організації, підприємства, що утримуються коштом відповідних місцевих бюджетів із відповідної додаткової дотації з державного бюджету. У 2022 році обсяг інших дотацій із місцевого бюджету загалом зріс майже в 5 разів проти 2021 року.

Власні доходи (без урахування міжбюджетних трансфертів), що надійшли до бюджетів ТГ у 2022 році, порівняно з 2021 роком у середньому збільшилися на 1,8%, тобто загалом не зазнали суттєвих змін. Водночас за групами ТГ спостерігаються значні розбіжності, адже в окремих ТГ власні доходи значно зменшилися. Це також показує динаміка середнього розрахункового показника власних доходів на душу населення (загальний і спеціальний фонди без урахування міжбюджетних трансфертів), що становив 6,1 тис. грн проти 5,9 тис. грн у 2021 році.

Із 60 громад, які досліджували, позитивну динаміку за доходами на 1 мешканця мають 34 громади, за бюджетами 26 громад розрахункові показники зменшилися проти 2021 року. Найбільше зменшення показника (на 63,9%) спостерігається за бюджетами ТГ, що тимчасово окуповані РФ: 2,3 тис. грн за 2022 рік проти 6,5 тис. грн за 2021 рік. Також значне зменшення (на 48,6%) спостерігається за бюджетами ТГ, що розташовані на деокупованих територіях. Переважну частину власних доходів бюджетів (загальний і спеціальний фонди без урахування міжбюджетних трансфертів) ТГ становлять податкові надходження – близько 90%. Темп росту податкових надходжень за 2022 рік у цілому за всіма ТГ становить близько 103% у порівнянні з аналогічними показниками 2021 року. У бюджетах ТГ, території яких тимчасово окуповані, спостерігаються найнижчі показники у 2022 році порівняно з аналогічними показниками 2021 року – у середньому 44% проти показників 2021 року.

ПДФО залишається найвагомим серед податкових надходжень у складі власних доходів бюджетів ТГ (загальний і спеціальний фонди без урахування міжбюджетних трансфертів) та в середньому становить близько 67% у

2022 році проти 55% у 2021 році. Зростання ПДФО на 1 мешканця у 2022 році становить 24,5% проти 2021 року (4,1 тис. грн проти 3,3 тис. грн). Позитивна динаміка в цілому зберігається за ТГ, на територіях яких ведуться (велися) бойові дії (+41,3%) та в громадах, на територіях яких бойові дії не велися (+31,3%). У трьох інших групах громад середні розрахункові показники ПДФО на 1 мешканця у 2022 році зменшилися проти показників 2021 року. Надходження ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців за 2022 рік зросли на 23,3% проти 2021 року. У загальній сумі ПДФО цей показник становить 37,7%, тоді як у 2021 році він був 7,0%. Надходження ПДФО, який сплачують із заробітної плати працівників бюджетних установ, які фінансуються з місцевих бюджетів, у 2022 році в середньому становить 13% від загального обсягу надходжень ПДФО при тому, що у 2021 році цей показник дорівнював 18%. Отже, суттєва зміна показників надходжень ПДФО за результатами виконання бюджетів окремих громад за 2022 рік прямо пов'язана з чинниками, зумовленими воєнним станом [12].

Досягнуте загальне збільшення фактичних надходжень ПДФО в переважній більшості місцевих бюджетів ТГ у 2022 році в більшості випадків зумовлене відрахуваннями з грошового утримання військовослужбовців, яке значно зросло з початком війни. На наповнення дохідної частини більшості бюджетів досліджених територіальних громад коштом місцевих податків і зборів також мали значний вплив послаблення й податкові пільги для суб'єктів господарювання, запроваджені державою до припинення або скасування воєнного стану. Зокрема, це стосується сплати єдиного, екологічного податків, плати за землю, податку на нерухоме майно, акцизів, надходження яких проти 2021 року суттєво зменшились. Надходження акцизного податку знизилися в середньому майже на 45%.

*За результатами виконання бюджетів ТГ за 2022 рік надходження місцевих податків і зборів становить 76,5% від аналогічного показника 2021 року.*

Достатньо значними для бюджетів ТГ у 2022 році стали втрати доходів від плати за землю, які зменшилися на 30% порівняно з 2021 роком. Найбільші втрати спостерігаються в ТГ, які розташовані на тимчасово окупованих територіях – у середньому майже 73%, а також на деокупованих територіях і територіях активних бойових дій – у середньому близько 60%. Середній розрахунковий показник отриманої плати за землю на 1 кв. км площі ТГ за підсумками 2022 року зменшився приблизно на 30% порівняно з 2021 роком. За 2022 рік єдиного податку до бюджетів ТГ надійшло на 18,7% менше в порівнянні з 2021 роком. Зменшення надходжень єдиного податку із сільгосп товаровиробників (4-та група) до бюджетів ТГ за 2022 рік становить близько 30% порівняно з 2021 роком. Надходження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, до бюджетів ТГ у 2022 році також зменшилось проти 2021 року – у середньому на 20%. Надходження екологічного податку за бюджетами досліджених громад у 2022 році зменшились на 37,7% порівняно з 2021 роком. Найбільші втрати спостерігаються в бюджетах ТГ, які розташовані на територіях активних бойових дій, деокупованих і тимчасово окупованих РФ територіях. За результатами виконання бюджетів ТГ, неподаткові надходження у 2022 році в середньому становили близько 7% власних доходів. Зменшення надходжень проти 2021 року становить 10%.

Результати проведеного дослідження виконання місцевих бюджетів у частині видатків також демонструють взаємозв'язок показників із належністю територій ТГ до груп громад відповідно до Наказу №309. Загалом сума видатків місцевих бюджетів ТГ зменшилися на 13,3% порівняно з 2021 роком. Виконання планових показників за видатками бюджетів ТГ (загальний і спеціальний фонди) у 2022 році становить 83,2% [12, 13].

Низький рівень виконання плану видатків у розрізі функціональної класифікації спостерігається за статтями «Охорона навколишнього природного середовища» – 17%, «Економічна діяльність» – 67,2%. Найвищий рівень виконання плану видатків за статтями «Соціальний захист та соціальне забезпечення» – 100,1% і «Освіта» – 85,6%. Найнижчий рівень виконання



планових показників видатків за 2022 рік спостерігається на деокупованих і тимчасово окупованих РФ територіях – від 39,7% до 43,4%. У 2022 році ухвалювали рішення про зменшення планових показників за видатками переважна більшість – 53 ТГ (88%) усіх груп ТГ у таких галузях: освіта, духовний і фізичний розвиток, загальнодержавні функції, економічна діяльність та охорона навколишнього середовища. Водночас 44 ТГ (77,3%) показали збільшення планових показників за іншими галузями: житлово-комунальне господарство, громадський порядок, безпека та судова влада, загальнодержавні функції й охорона здоров'я. 44 ТГ (77,3%) показали збільшення планових показників на такі галузі: житлово-комунальне господарство, громадський порядок, безпека й судова влада, загальнодержавні функції та охорона здоров'я. 10 ТГ збільшили обсяг резервного фонду на 100 і більше відсотків.

Основними напрямками спрямування коштів резервного фонду були: громадський порядок, безпека й судова влада, охорона здоров'я та соціальний захист і соціальне забезпечення, житлово-комунальне господарство та загальнодержавні функції. Це відбулося внаслідок окреслених вище змін БКУ в частині надання права ТГ збільшувати обсяг резервного фонду та введення тимчасового порядку виділення та використання коштів із резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану.

Середній показник обсягу грошових коштів (загальний фонд), які спрямовані в розрахунку на 1 жителя ТГ у 2022 році зменшився на 7% (0,6 тис. грн) і становить 8,2 тис. грн проти 8,8 тис. грн у 2021 році. Для ТГ цей показник коливається від 3,8 тис. грн (Присиваська ТГ) до 14,0 тис. грн (Галицинівська ТГ). Цей показник зменшився майже удвічі порівняно з 2021 роком у ТГ, які розташовані на території активних бойових дій і деокупованих територіях.

Таким чином, воєнний стан і спричинені ним виклики зумовили затвердження ТГ нових програм та проведення притаманних цьому періоду видатків, зокрема [12, 13]:

- 40 із 60 ТГ (66,7%) ухвалили нові програми;

- 36 ТГ (60%) виконували окремі програми підтримки та забезпечення ТРО (територіальна оборона), ДФТГ (добровільні формування територіальних громад) та інших напрямів, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку, безпеки та обороноздатності;
- 29 ТГ (48,3%) коштом місцевих бюджетів здійснювали заходи щодо будівництва/облаштування бомбосховищ;
- 28 ТГ (46,7%) коштом місцевих бюджетів здійснювали закупівлю генераторів та/або інших пристроїв для забезпечення енергоресурсами діяльності ради, бюджетних установ і комунальних підприємств;
- 24 ТГ (40%) коштом місцевих бюджетів формували матеріальний резерв;
- 14 ТГ (23,3%) затверджували окремі програми та заходи адресної фінансової підтримки військовослужбовців і членів їхніх сімей;
- 21 ТГ (35%) виконувала окремі бюджетні програми щодо підтримки та забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб.

У структурі видатків місцевих бюджетів за програмною класифікацією домінують видатки на освіту (58,2%), державне управління (12,8%) та соціальний захист і соціальне забезпечення (6,0%). У 2022 році останні сумарно зросли у 1,2 раза порівняно з 2021 роком. Також спостерігається зростання в 4,2 раза видатків на громадський порядок, що свідчить про зміну пріоритетів у видатковій політиці ТГ з урахуванням викликів воєнного стану. У всіх ТГ у питомій вазі витрат на освіту цей показник превалює в структурі видатків, займаючи від 40,3% у Чугуївській ТГ (територія, на якій ведуться (велися) бойові дії) до 83,9% в Усть-Путильській ТГ (територія, на якій не велися бойові дії).

У порівнянні з 2021 роком суттєво зменшилася питома вага видатків за програмною класифікацією на: економічну діяльність на 2,2% (було 6,1%); культуру й мистецтво – 0,5% (було 4,0%); житлово-комунальне господарство – 0, % (було 6,1%); фізичну культуру та спорт – 0,1% (було 1,2%) [12, 13].

Отже, результати виконання бюджету ТГ невіддільно пов'язані з факторами впливу, зумовленими введенням воєнного стану. Зокрема: наявність

бойових дій на території ТГ, перебування територій ТГ у тимчасовій окупації. Втрати надходжень таких ТГ достатньо значні, а їх покриття надалі прямо залежить від стимулювання роботи бізнесу на цих територіях, що, безумовно, можливо лише за наявності безпекових умов. Щодо ТГ, які перебувають у тимчасовій окупації РФ, то попри те, що військові адміністрації здійснюють повноваження й забезпечують функціонування установ, що релокувалися на підконтрольні території України, говорити про наповнення бюджетів цих ТГ наразі неможливо.

## **Висновки до розділу 1**

Для ефективного використання наявних фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування та стабілізації соціально-економічної ситуації на території їх юрисдикції, вважаємо за необхідне дати змогу ОМС приймати рішення щодо спрямування коштів реверсної дотації на заходи підвищення енергоефективності та відбудову об'єктів енергетичної інфраструктури, які зазнали руйнувань внаслідок ворожих атак. Важливим є факт, що таке спрямування коштів має бути пріоритетним виключно для всіх ОМС із залишками реверсної дотації.

До переваг ПЦМ у бюджетному процесі віднесено:

- встановлення системи планування та виконання бюджету, орієнтованої не на утримання бюджетних установ, а на досягнення стратегічних цілей у найбільш ефективніший спосіб;
- забезпечення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання;
- забезпечення можливості відстежити ефективність і результативність використання бюджетних коштів шляхом врахування інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання;

- наявність об'єктивної, прозорої інформації для прийняття виважених управлінських рішень.

Вторгнення РФ поставило значні виклики перед громадами. Саме на місцевому рівні необхідно вирішувати гуманітарні, комунальні, логістичні та міграційні проблеми, відновлювати зруйноване. Опитування третини громад дозволило проаналізувати бюджетну ситуацію, в якій опинилися громади під час перших місяців війни та впродовж 2022 р.

Результати виконання бюджету ТГ невіддільно пов'язані з факторами впливу, зумовленими введенням воєнного стану. Зокрема: наявність бойових дій на території ТГ, перебування територій ТГ у тимчасовій окупації. Втрати надходжень таких ТГ достатньо значні, а їх покриття надалі прямо залежить від стимулювання роботи бізнесу на цих територіях, що, безумовно, можливо лише за наявності безпекових умов. Щодо ТГ, які перебувають у тимчасовій окупації РФ, то попри те, що військові адміністрації здійснюють повноваження й забезпечують функціонування установ, що релокувалися на підконтрольні території України, говорити про наповнення бюджетів цих ТГ наразі неможливо.

## РОЗДІЛ 2

### ДОСЛІДЖЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОСВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

#### **2.1. Аналіз виконання місцевих бюджетів в динаміці першого кварталу 2023 р. та першого півріччя 2023 р.**

Стан місцевих бюджетів у 2023 році загалом можна охарактеризувати як позитивний. Але це тільки якщо говорити «загалом», оскільки дисбаланс місцевих бюджетів зараз на найвищому рівні. Крім того, потребує суттєвого удосконалення загальнодержавна бюджетна політика.

Для прикладу, якщо б ПДФО зараховувався за місцем проживання, то зникла б низка проблемних питань: сплата ПДФО відокремленими підрозділами (не було б можливості ухилення від сплати не за місцем розміщення виробничих потужностей, а за місцем юридичної особи), не було б диспропорцій через ПДФО військовослужбовців та шантажів із реєстраціями військових частин чи великих платників податків тощо. І це тільки один із прикладів. Потребує також і перегляд державної трансфертної політики, оскільки наразі досить часто трапляються випадки коли держава надає значні додаткові кошти (окрім базової дотації) бюджетам, у яких обсяг доходів у 2023 році більш ніж вдвічі перевищує обсяг доходів у 2021 році (не є роком воєнного стану), при цьому є громади, які мають негативний такий приріст і не отримують жодних коштів. Це потребує негайного вирішення. Пропозиції вже подавались до ЦОВВ.

Слід також зазначити, що місцеві бюджети у системі державних фінансів наразі відіграють дуже важливу роль із забезпечення надання якісних публічних послуг населенню, оскільки фактично всі власні надходження державного бюджету спрямовуються на сектор безпеки та оборони. І тут місцеві бюджети виступають не лише стабільним джерелом наповнення

Єдиного казначейського рахунку, але і забезпечують належне функціонування ключових соціально-значущих галузей.

У I кварталі 2023 року місцеві бюджети продемонстрували значний ріст надходжень, в порівнянні з попередніми роками. Спостерігається поступове повернення до попередніх темпів зростання дохідної частини місцевих бюджетів. Так, різниця надходжень за березень 2023/2022 років становить майже 12 млрд грн.

Найбільший абсолютний приріст за три місяці 2023 року забезпечили надходження ПДФО з військовослужбовців (+18,9 млрд грн або +329,3%). Минулого року за січень-березень надійшло 5,7 млрд грн цього податку, а в I кварталі 2023 року вже надійшло 24,6 млрд грн.

При цьому, ПДФО із заробітних плат зменшився більш ніж на 5 млрд грн із 45,2 млрд грн до 40,0 млрд грн. Наступним за обсягом приросту є Єдиний податок з юридичних осіб +1,7 млрд грн (з 1,8 млрд грн у січні-березні 2022 року до 6 млрд грн у I кварталі 2023 року). При цьому, єдиний податок з фізичних осіб зменшився на 1,5 млрд грн або -14,3% (з 10,3 млрд грн у січні-березні 2022 року до 8,8 млрд грн у I кварталі 2023 року) [14].

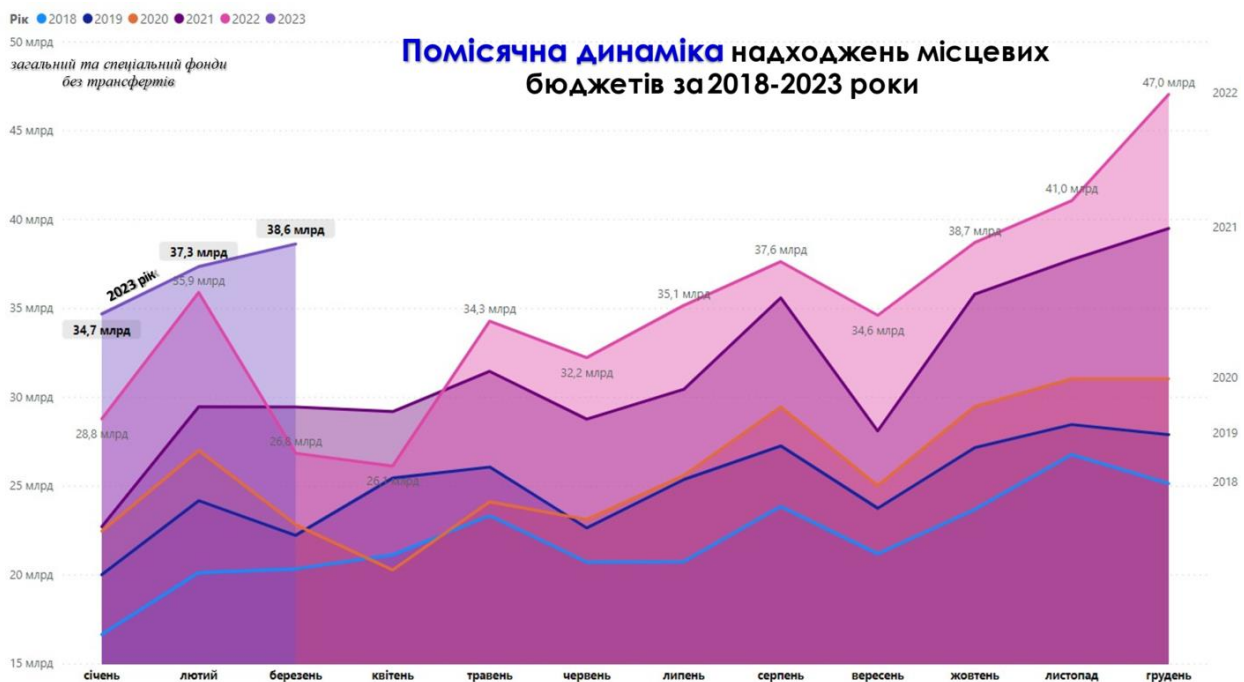


Рисунок 2.1 – Динаміка надходжень місцевих бюджетів впродовж 2018 – 2023

Розглядаючи обсяги надходжень загального та спеціального фондів місцевих бюджетів за січень-березень 2018-2023 років (рис. 2.1), помітними є зниження доходів спеціального фонду місцевих бюджетів у 2020 році (пандемія) та 2022 році (початок повномасштабного вторгнення рф). При цьому, надходження загального фонду завжди знаходились в додатному прирості. А в I кварталі 2023 року сягнули +20% або +17 млрд грн. У свою чергу, доходи спеціального фонду в I кварталі 2022 року зменшились на 17% або -0,9 млрд грн, а в січні-березні 2023 року показали ріст +45% або +2,1 млрд грн, порівняно із січнем-березнем 2022 року.

З рис. 2.2 також можна побачити, що основну питому вагу займають доходи загального фонду (94% у січні-березні 2023 року). Загалом з 2018 року доходи загального фонду зросли вдвічі (без врахування інфляції). Якщо ж взяти до уваги інфляційні процеси, то приріст загального фонду місцевих бюджетів за I квартал 2023 року, порівняно із січнем-березнем 2018 року, складає +16,8% або +8,7 млрд грн. Найбільшою була інфляція у 2022 році – 26,6% [14].

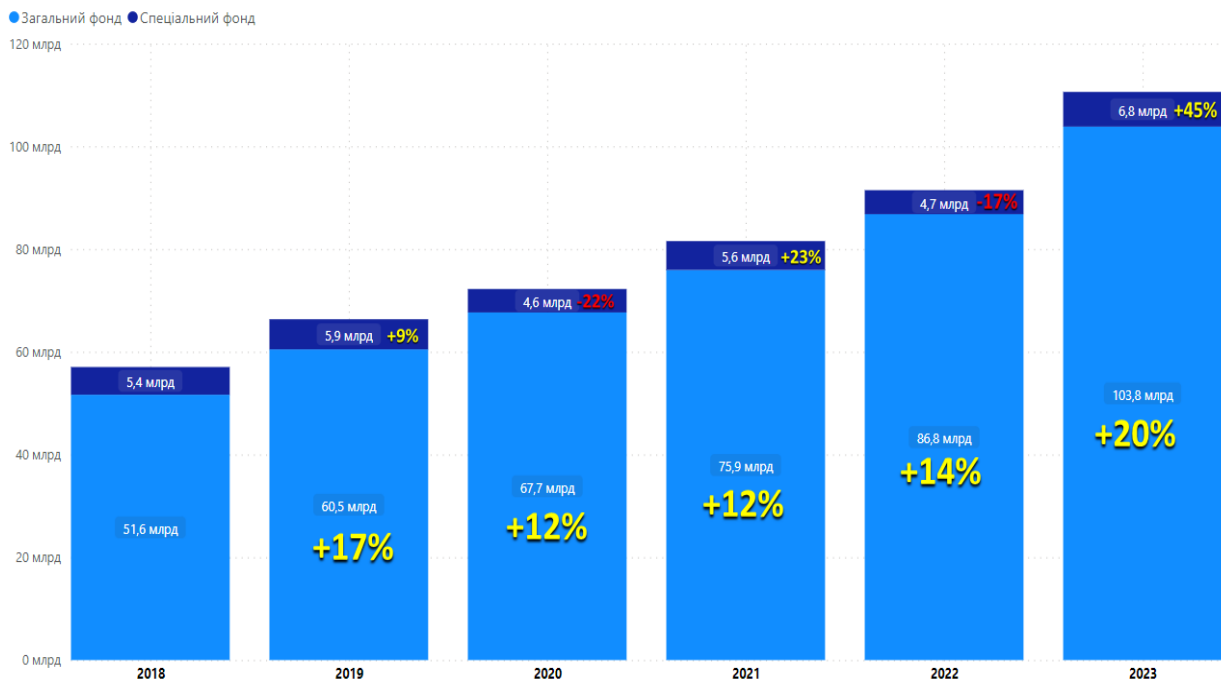


Рисунок 2.2 – Динаміка доходів загального фонду та спеціального фонду впродовж 2018 – 2023 рр.

Аналізуючи окремі доходи місцевих бюджетів за I квартал 2018-2023 років, починаючи із 2018 року, помітним є значний приріст ПДФО (більш ніж

вдвічі), що зумовлено закріпленням за бюджетами місцевого самоврядування додаткових 4% ПДФО з 2022 року, зростанням грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, а також інфляцією (рис. 2.3). Загалом власні доходи місцевих бюджетів з 2018 року також зросли майже вдвічі, без урахування інфляції з 57,0 млрд грн до 110,6 млрд грн; з урахуванням інфляційних процесів ріст склав +55% або +31,1 млрд грн. Ріст власних доходів у I кварталі 2023 року, порівняно із I кварталом 2022 року, з урахуванням інфляції, склав +12% або +11,1 млрд грн.

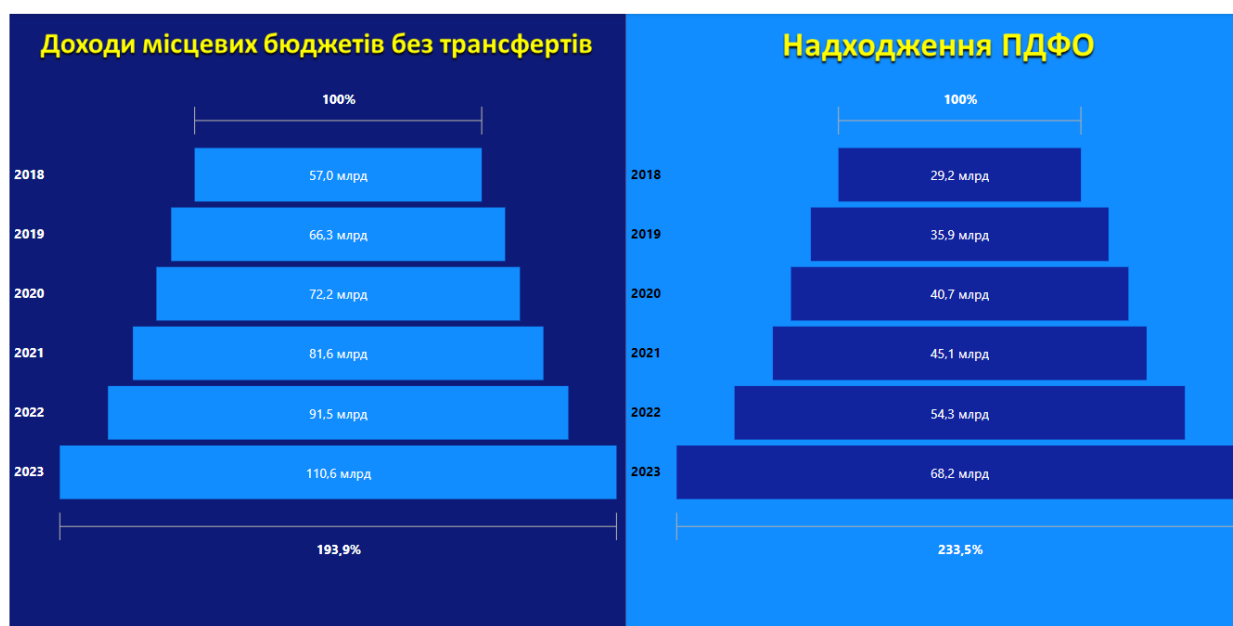


Рисунок 2.3 – Динаміка доходів місцевих бюджетів без трансфертів та надходження ПДФО

При цьому, внаслідок зміни трансфертної політики та реформ в окремих галузях (з 1 січня 2020 року соціальні субвенції перенесено на Мінсоцполітики (пільги та житлові субсидії населенню + допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям = 76,5 млрд грн в 2019 році) (рис. 2.4), медична субвенція (14,6 млрд грн у 2020 році) передбачалась лише на I квартал) спостерігається зменшення обсягів трансфертів до місцевих бюджетів [14].

Надходження місцевих податків та зборів демонструють дещо нижчі темпи приросту, ніж ПДФО та інші податки та збори. Приріст у I кварталі 2023



року, порівняно з I кварталом 2018 року, склав +65,8% або -6,3 млрд грн (без урахування інфляції). З урахуванням інфляції, приріст склав +38,2% або +9,3 млрд грн. Приріст у січні-березні 2023 року, порівняно із січнем-березнем 2022 року, з урахуванням інфляційних процесів, склав +5,6% або +3,5 млрд грн.



Рисунок 2.4 – Динаміка обсягів трансфертів, надходжень місцевих податків та зборів впродовж 2018 – 2023 рр.

Звісно, левову частку в трансфертах займають саме цільові трансферти (субвенції) – 83% (рис. 2.4). Дотації становлять лише 17%. Це свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від цільових трансфертів з державного бюджету та низьку автономність щодо розпоряджання коштами, отриманими з державного бюджету, адже субвенції мають цільовий характер та не дають змоги ОМС вільно розпоряджатися такими коштами. Це в свою чергу знижує самостійність місцевих бюджетів [14].

Але, при цьому, якщо порівнювати січень-березень 2021 – 2023 років (рис. 2.5), помітним є зростання обсягів дотацій і зменшення обсягів субвенцій, що зумовлене викликами війни, зокрема передбачення на 2023 рік додаткової дотації для територій, які постраждали від російської агресії та інших територій в обсязі 23,9 млрд грн.

## Обсяги трансфертів з державного бюджету за січень-березень 2021-2023 років

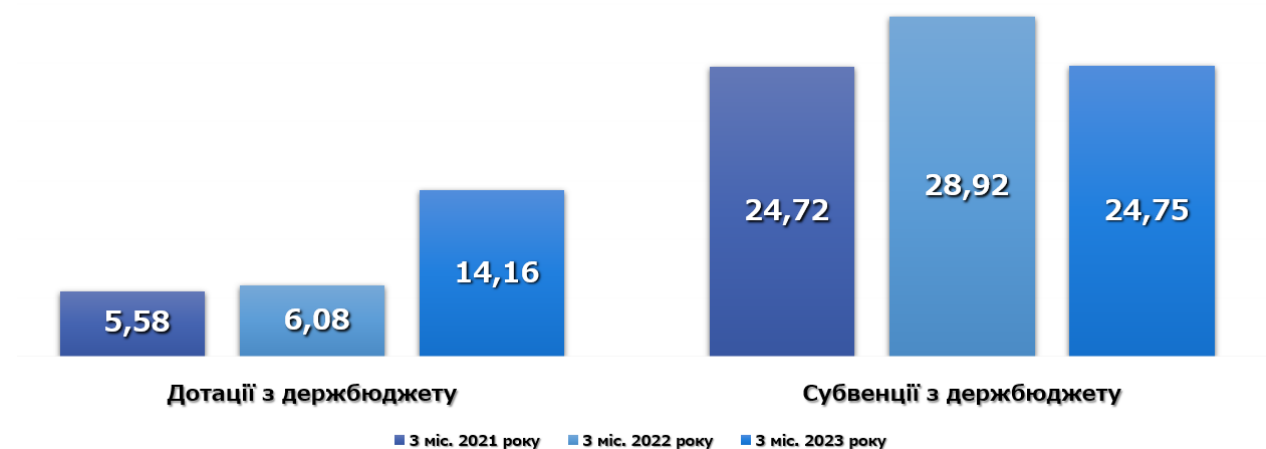


Рисунок 2.5 – Динаміка дотацій та субвенцій з Державного бюджету у першому кварталі 2021 – 2023 рр.

У регіональному розрізі надходжень у січні-березні 2023 року очевидними є значні обсяги доходів бюджету міста Києва та місцевих бюджетів Дніпропетровської області. Для прикладу, обсяги надходжень бюджету міста Києва у 6 разів перевищують обсяги надходжень всіх місцевих бюджетів Чернівецької області, та у 5,6 раз – всіх місцевих бюджетів Тернопільської області. При цьому, обсяги трансфертів до міста Києва є незначними, порівняно з іншими регіонами. Найбільше трансфертів за січень-березень 2023 року отримали Донецька, Харківська, Дніпропетровська, Львівська та Запорізька області (більше 2,3 млрд грн). Найбільший відносний приріст, порівняно із січнем-березнем 2022 року, у Херсонській області (+94% або +1,0 млрд грн). При цьому помітно, що податкові надходження Херсонської області знаходяться на наднизькому рівні [14].

Найбільшими за обсягами є податкові надходження, які за січень-березень 2023 року зросли на 18,7%, порівняно із січнем-березнем 2022 року. Обсяги трансфертів зросли на +11,1% та склали 38,9 млрд грн. Неподаткові надходження (адміністративні збори та платежі, власні надходження

бюджетних установ, доходи від власності тощо) за січень-березень 2023 року становили 8,0 млрд грн (+64,7%, порівняно з I кварталом 2022 року). У загальній структурі доходів місцевих бюджетів вони складають трохи більше 5%.

Загалом за січень-березень 2023 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 103,8 млрд грн, що становить +19,6% або +17,0 млрд грн приросту проти січня-березня 2022 року. Це в основному зумовлено значним ростом податку з доходів фізичних осіб (+25,8% або +13,9 млрд грн).

Враховуючи спад доходів в I кварталі 2022 року, в січні-березні 2023 року всі основні податки знаходяться і додатному прирості, порівняно з відповідним періодом минулого року. Місцеві податки та збори, зокрема, зросли на 9,6% або +2,1 млрд грн. Почали відновлюватись надходження плати за землю (7,9 млрд грн). Незважаючи на податкові зміни зі сплати єдиного податку (можливість несплати ФОПами I та II груп, зниження ставки для ФОПів III групи з 5% до 2%), приріст по ньому склав +2,9%, що зумовлено в основному за рахунок переходу великого бізнесу на 3 групу Єдиного податку завдяки податковим змінам 2022 року [14].

Наприкінці січня 2023 року Уряд зареєстрував законопроект №8401, який передбачає відновлення 5% ставки для ФОПів 3 групи, скасування можливості для ФОП платників єдиного податку I та II групи не сплачувати єдиний податок, відновлення документальних перевірок, штрафних санкцій за порушення порядку використання РРО/ПРРО. Законопроект розглянули в Податковому комітеті ВРУ в лютому 2023 року та рекомендували прийняти за основу з дорученням Комітету підготувати його до другого читання з необхідним техніко-юридичними правками, а також з доопрацюванням та усуненням суперечностей, відповідно до частини першої статті 116 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», та з урахуванням пропозицій і поправок суб'єктів права законодавчої ініціативи. При цьому, темп приросту надходжень бюджетів територіальних громад (загальний фонд

без трансфертів за січень-березень 2023 року, порівняно із січнем-березнем 2022 року) перевищує приріст обласних бюджетів майже на 10% (23,1% та 13,7% відповідно).

Порівняно із січнем-березнем 2021 року, надходження загального фонду без трансфертів бюджетів територіальних громад зросли на +40,4%, обласних бюджетів – на 30,3%. Помітною також є значна різниця в обсягах доходів бюджетів територіальних громад та обласних бюджетів. Так за січень-березень 2023 року до загального фонду (без трансфертів) бюджетів територіальних громад надійшло в 5,4 рази більше доходів, ніж до обласних бюджетів (73,5 млрд грн та 14,0 млрд грн відповідно) [14].

Найбільший приріст за 3 місяці 2023 року, в порівнянні з січнем-березнем 2021 року, спостерігається по податку на доходи фізичних осіб (+51,4%), за рахунок ПДФО з військовослужбовців. Місцеві податки та збори за I квартал 2023 року зросли на 14,4%, в порівнянні із відповідним періодом 2021 року, в основному через зростання надходжень єдиного податку та податку на майно. При цьому, надходження плати за землю за аналогічний період знизилась на 1% (рис. 2.6).

Високий приріст ПДФО забезпечили надходження від грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу. Так, за січень-березень 2023 року місцеві бюджети отримали 24,6 млрд грн таких доходів, що на 329% більше, ніж у 2022 році (+18,9 млрд грн). В середньому 8,2 млрд грн на місяць. Для порівняння, у 2021 році такі доходи були на рівні 1,1 млрд грн на місяць, у 2022 році 7,0 млрд грн. Найвищими були такі надходження в грудні 2022 року – 11,1 млрд грн. Спостерігається також відновлення надходжень податку на майно. Так за січень-березень 2023 року його надійшло 9,9 млрд грн. Помітним є значне зниження таких надходжень у 2022 році внаслідок запровадження податкових пільг на сплату плати за землю та податку на нерухоме майно. Так, у березні 2022 року надійшло лише 1,9 млрд грн цього податку, в той час коли в

березні 2023 році вже надійшло 3,3 млрд грн. Найбільшу частку цього податку склали орендні плати з юридичних осіб (1,8 млрд грн у березні 2023 року) [14].



Рисунок 2.6 – Динаміка надходжень місцевих бюджетів за видами у 2021 – 2023 рр.

У 2023 році Уряд реалізовує 40 програм державної підтримки розвитку територій, на які передбачено більше 119 млрд грн. Кошти державної регіональної підтримки спрямовуються за різними напрямками.

Центральні органи виконавчої влади є головними розпорядниками і відповідальними виконавцями бюджетних програм, бенефіціарами яких є регіони, зокрема, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Всі ці фінансові ресурси держава спрямовує на місцевий рівень, щоб створити умови для динамічного та збалансованого розвитку територій. Варто також звернути увагу на частку капітальних видатків у структурі всіх видатків місцевих бюджетів.

Очевидними є результати децентралізаційної реформи. Адже зазначений показник у 2014 році складав лише 6,4%, що не давало змоги належно розбудовувати власну інфраструктуру громад. Натомість вже у 2020 році цей показник сягнув рекордних 21,2%.

Капітальні видатки – це видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування), необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), на капітальні інвестиції, капітальний ремонт; на створення державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу. Критерії (вартісний та часові показники) капітальних видатків регулюються чинним законодавством. Чим більшою є частка капітальних видатків тим швидше відбувається розширене відтворення та розвиток інфраструктури громад.

Ще одним важливим показником, на який варто звернути увагу, є залишки коштів місцевих бюджетів та на рахунках бюджетних установ. Так, в березні 2023 року цей показник сягнув позначки в 151,0 млрд грн, що рівноцінно майже двом річним освітнім субвенціям. Для порівняння наведу обсяги окремих бюджетних програм на 2023 рік. Слід зауважити, що левову частку займають саме залишки коштів місцевих бюджетів – 138,0 млрд грн (91%), залишки коштів на рахунках бюджетних установ складають 13,0 млрд грн (9%).

Загальний фонд місцевих бюджетів у першому півріччі отримав 218,3 мільярда гривень, що на 42,5 мільярдів гривень більше, ніж за аналогічний період 2022 року [15]. Основними доходами місцевих бюджетів, крім урахування міжбюджетних трансфертів стали:

- 145,4 млрд грн – податок на доходи фізичних осіб (ПДФО);
- 27,1 млрд грн – єдиний податок;
- 16,7 млрд грн – плата за землю;
- 10 млрд грн – акцизний податок;
- 7 млрд грн – податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки.

У Міністерстві фінансів України зазначили, що вагомий приріст доходів місцевих бюджетів зафіксували у Чернігівській (+45,9%), Житомирській (+45,7%), Київській (+45,3%), Закарпатській (+39,2%) та Чернівецькій (+36,8%)

областях. Збільшення доходів у цих областях пов'язано, зокрема, з тим, що у ці регіони перемістилися здебільшого внутрішньо переміщені особи та бізнес із територій, де ведуться або велися бойові дії, або з територій, які були чи є тимчасово окупованими збройними формуваннями рф [16].

Відповідно, найменше доходів загального фонду місцевих бюджетів – на території тих областей, де проходять активні бойові дії або які були чи є тимчасово окупованими, зокрема в Донецькій, Запорізькій, Луганській та Херсонській областях. Незважаючи на війну рф проти України, завдяки швидкій адаптації органів державної влади та органів місцевого самоврядування вдалося забезпечити виконання та збільшення доходів загального фонду місцевих бюджетів на +24,2% більше порівняно з I півріччям 2022 року [16]. За рахунок цих ресурсів органи місцевого самоврядування і надалі мають можливість забезпечувати фінансування першочергових потреб на місцевому рівні (рис. 2.7).

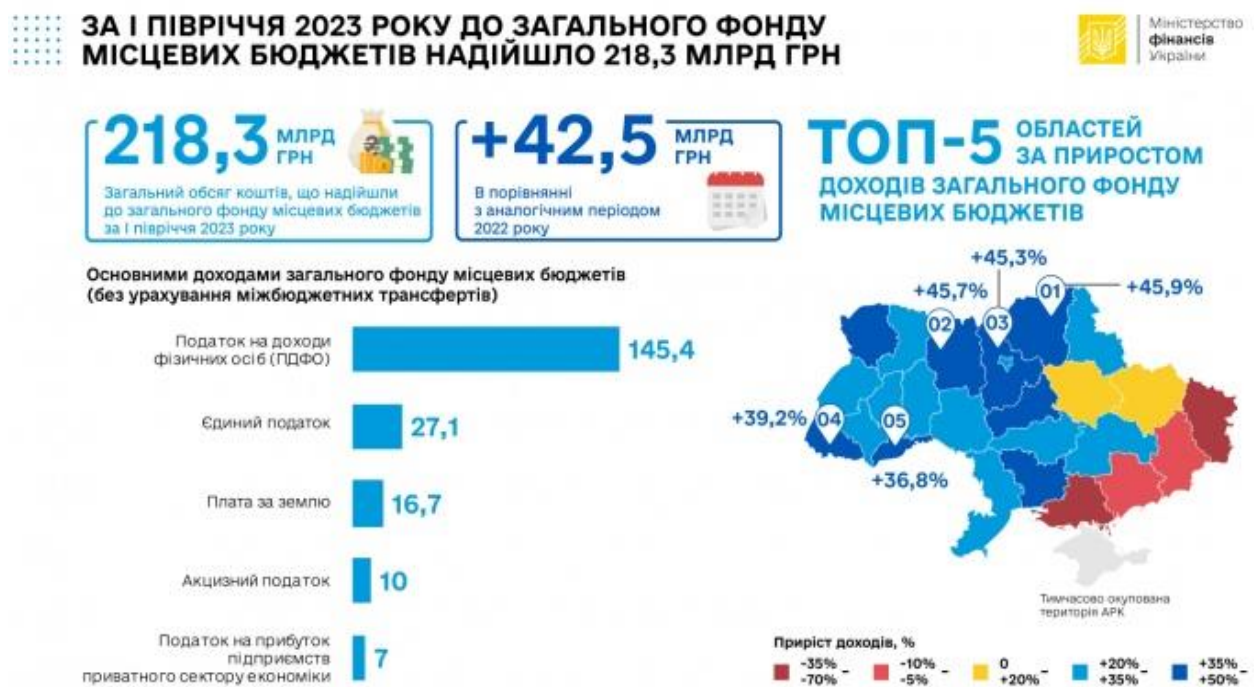


Рисунок 2.7 – Зведена динаміка надходжень до загального фонду місцевих бюджетів за 1 півріччя 2023 р.

## 2.2. Аналіз та тенденції підсумків виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 10 місяців 2023 р.

При прогнозуванні дохідної частини місцевих бюджетів на 2023 рік було враховано: статистичні показники, які використовуються при розрахунку прогнозних надходжень податків та зборів, зокрема за 2021 рік, очікувані макропоказники Мінекономіки на 2022 рік та прогнозні (попередні) на 2023 рік; фактичне виконання дохідної частини бюджету за результатами 2019 - 2021 років та 5 місяців 2022 року; продовження на 2023 рік дії тимчасової норми щодо підвищеного (+ 4%) нормативу зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів (крім бюджету м. Києва); скасування з 2023 року оподаткування податком на доходи фізичних осіб грошового забезпечення та інших виплат військовослужбовцям; періоди дії воєнного стану та ліквідації наслідків збройної агресії проти України.

В цілому, показник доходів місцевих бюджетів на 2023 рік обраховано в сумі 360,2 млрд грн, у тому числі: *загальний фонд – 336,8 млрд грн; спеціальний фонд – 23,4 млрд гривень.*

Прогнозні показники доходів місцевих бюджетів на 2023 рік, у порівнянні до плану на 2022 рік, зменшено на 77,3 млрд грн або на 17,7% (до очікуваних на 44,1 млрд грн або на 10,9%), у тому числі по: загальному фонду – зменшується на 75,3 млрд грн або на 18,3% (до очікуваних на 42,8 млрд грн або на 11,3%); спеціальному фонду – зменшується на 2,0 млрд грн або на 7,8% (до очікуваних на 1,2 млрд грн або на 5%). Основним джерелом надходжень загального фонду є податок на доходи фізичних осіб, що становить 55,7% від показника доходів загального фонду 2023 року.

Фактично за 10 місяців 2023 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 381 002,5 млн гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти 10 місяців 2022 року склав 20,8% або + 65 508,8 млн гривень. Не забезпечено приросту доходів по 3-х областях – Луганській (-56,2%), Херсонській (-23,4%) та Донецькій (-3,2%).



Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень - жовтень 2023 року склав 254 451,8 млн гривень. Приріст надходжень ПДФО до відповідного періоду минулого року становить 19,6% або + 41 461,3 млн гривень [17].

Із 13 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 3 регіони забезпечили приріст понад 30% (Київська (+35,2%), Черкаська (+34,3%) та Житомирська (+32,3%) області). Найнижчий приріст цього податку мають Запорізька (+2,8%), Миколаївська (+16,0%) та Хмельницька (+16,8%) області.

Не досягнуто рівня відповідного періоду попереднього року по Луганській (-54,3%), Херсонській (-16,7%) та Донецькій (-2,4%) областях. Значний приріст ПДФО обумовлений зростанням надходжень податку з грошового забезпечення військовослужбовців, якого за 10 місяців 2023 року надійшло 87 375,4 млн грн, що більше від надходжень відповідного періоду 2022 року на 24 999,7 млн грн, або +40,1%.

Питома вага податку з грошового забезпечення військовослужбовців у загальній сумі ПДФО за 10 місяців 2023 року склала 34,3% (за 10 місяців 2022 року склала 29,3%).

Надходження єдиного податку склали 47 290,7 млн грн, збільшення надходжень проти січня – жовтня 2022 року становить + 20,3%, або на 7 981,1 млн грн більше.

Надходження плати за землю склали 28 589,8 млн грн, збільшення надходжень проти 10 місяців 2022 року становить +20,2%, або +4 804,0 млн гривень.

Фактичні надходження податку на нерухоме майно за січень – жовтень 2023 року склали 8 220,0 млн грн, збільшення надходжень порівняно з відповідним періодом минулого року становить +32,4%, або на 2 012,3 млн грн більше.

Акцизного податку за 10 місяців 2023 року надійшло 18 541,9 млн грн, що більше від надходжень цього податку за 10 місяців 2022 року на 8 434,9 млн грн, або +83,5%.

Податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки надійшло 11 015,0 млн грн, що більше від надходжень 10 місяців 2022 року на 1 474,1 млн грн або +15,5%.

Виконання станом на 01.11.2023 річних затверджених показників доходів загального фонду складає 91,7% (норма – 83,3%), в тому числі за надходженнями:

- податку на доходи фізичних осіб – 90,9%; єдиного податку – 93,3%;
- плати за землю – 87,4%;
- податку на нерухоме майно – 101,8%;
- акцизного податку – 94,2%;
- податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки – 105,6% [17].

Міжбюджетні трансферти за 10 місяців 2023 року За 10 місяців 2023 року Уряд забезпечив перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 155 772,6 млн грн, що становить 91,0% від передбачених розписом асигнувань, зокрема:

- базову дотацію перераховано в сумі 24 131,8 млн грн або 100,0% до розпису асигнувань;
- додаткову дотацію на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації, – 13 654,1 млн грн або 98,6% до розпису;
- освітню субвенцію перераховано в сумі 74 399,1 млн грн або 96,3% до розпису [17].

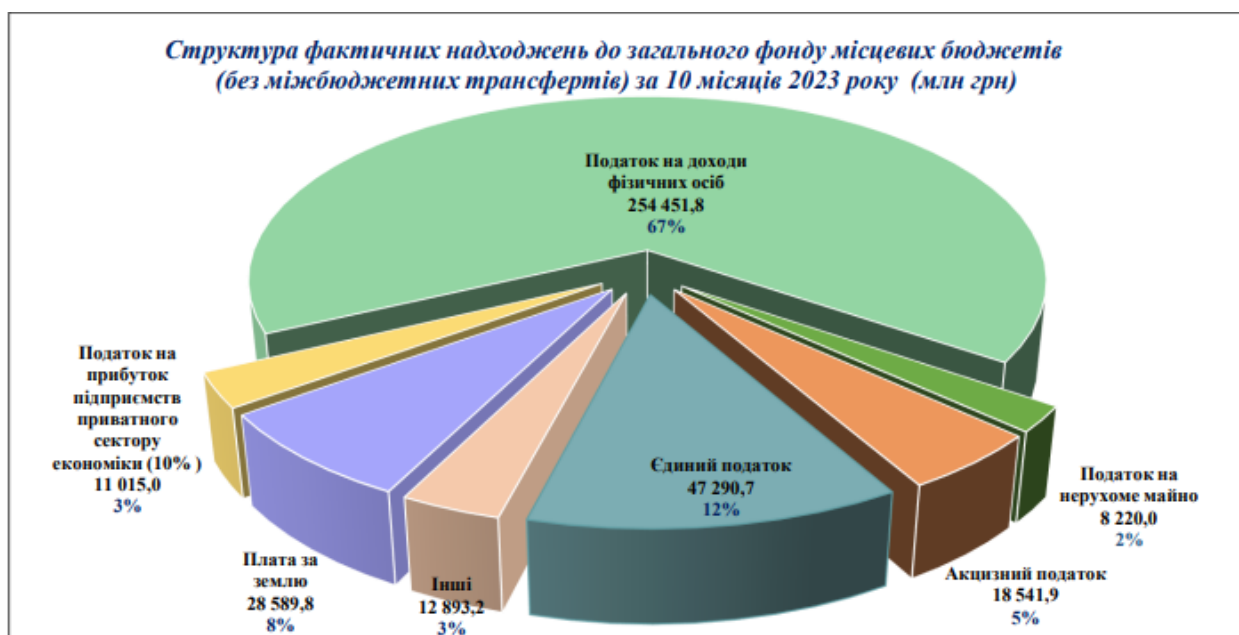


Рисунок 2.8 – Структура фактичних надходжень до загального фонду місцевих бюджетів за 10 місяців 2023 р.

Структура фактичних надходжень до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) за 10 місяців 2023 року представлена на рис. 2.8.

### **2.3. Формування проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік в умовах обмежень та ризиків воєнного стану**

Процес формування місцевих бюджетів на 2024 рік розпочався у важких умовах повномасштабного воєнного вторгнення та правового режиму воєнного стану, що продовжуються в Україні. Негативні наслідки цих подій зумовлюють загострення проблем сталого та збалансованого розвитку територіальних громад. Отже, в діяльності місцевого самоврядування виникають специфічні вимоги та обмеження економічного та фіскального змісту. Лише послідовна та адаптована до несприятливих зовнішніх умов система планування місцевих бюджетів здатна забезпечити результативність бюджетного регулювання, створити умови для відновлення прийнятної динаміки фінансово-бюджетних

показників на місцевому рівні. Наявні виклики зумовлюють необхідність надзвичайно зваженого підходу до визначення напрямів використання бюджетного ресурсу. Організація бюджетного планування має відбуватися на засадах єдності підходів, відповідальності, інформаційної прозорості та ефективності. У цей складний для України час це дасть змогу забезпечити повсюдну реалізацію повноважень місцевого самоврядування на шляху досягнення стратегічних і програмних цілей стабілізації, відновлення та розвитку.

Відповідно до статті 34 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) з метою складання проєкту Державного бюджету України на 2024 рік Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) довело головним розпорядникам коштів державного бюджету інструкції з підготовки бюджетних запитів (лист від 07.08.2023 № 04110-08-2/21527 (далі – Лист від 07.08.2023) [18] і граничні показники видатків та надання кредитів з державного бюджету на 2024 – 2026 роки (далі – граничні показники).

Інструкції можуть запроваджувати фінансові обмеження, організаційні й інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів. Також відповідно до частини першої статті 75 БКУ [3] з метою організації складання проєктів місцевих бюджетів МФУ довело обласним державним адміністраціям та виконавчим органам Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік (лист від 16.08.2023 № 05110-08-6/22354 (далі – Лист від 16.08.2023) [19].

Лист від 07.08.2023 акцентує увагу на декількох засадничих позиціях, зокрема:

- воєнний стан у країні, введений через повномасштабну збройну агресію російської федерації проти України, є ключовим викликом для бюджетної системи держави;

- від учасників бюджетного процесу вимагається надзвичайно зважений підхід до визначення напрямів використання бюджетного ресурсу;

- прийняття раціональних управлінських рішень у бюджетному процесі дасть змогу посилити українське військо у протистоянні агресору та виконати соціальні зобов'язання держави;

- бюджет – це дзеркало пріоритетів держави.

Тому він має відображати питання, що забезпечать ефективність механізмів і прозорість цілей витрачання коштів, сформує довіру і позитивні очікування в суспільстві. З практичної точки зору, при плануванні дохідної частини місцевих бюджетів, а також під час підготовки бюджетних запитів на 2024 рік у частині податкових і неподаткових надходжень та інших доходів доцільно керуватися основними прогнозними показниками економічного і соціального розвитку України, які доведено листом Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки) від 29.06.2023 № 3011-05/31540-03 (табл. 2.1).

Слід зазначити, що з метою відновлення боргової стійкості та згідно з домовленостями з міжнародними партнерами передбачено поступове зниження дефіциту державного бюджету з 27,0% ВВП, запланованого на 2023 рік, до 20,8% ВВП – у 2024 році, 11,4% ВВП – у 2025 році, 7,0% ВВП – у 2026 році, що призведе до зменшення надходжень державного та місцевих бюджетів. Водночас, незважаючи на певну стабілізацію економічної ситуації в поточному році, ступінь невизначеності щодо основних прогнозних макропоказників залишається високою. З огляду на збереження високого ступеня невизначеності щодо змін у безпековому середовищі, внутрішніх та зовнішніх умов функціонування економіки, основні прогнозні макропоказники надалі можуть бути уточнені [20].

Таблиця 2.1 – Основні макроекономічні показники соціального розвитку України

Показник	Прогноз		
	2024	2025	2026
<b>Валовий внутрішній продукт:</b>			
номінальний, млрд грн	7 824,8	9 209,4	10 654,0
% до попереднього року	105,0	107,0	107,5
<b>Індекс споживчих цін:</b>			
грудень до грудня попереднього року, %	110,8	107,0	105,8
<b>Індекс цін виробників промислової продукції:</b>			
грудень до грудня попереднього року, %	112,5	108,6	107,1
<b>Середньомісячна зарплата працівників, брутто:</b>			
номінальна, грн	21 852	25 645	29 625
номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, % до попереднього року	106,0	106,9	108,8
<i>Припущення прогнозу</i>			
<b>Обмінний курс гривні до долара США (в середньому за рік)</b>	41,4	44,5	43,0

У середньостроковій перспективі відновлення ВВП стримуватимуть безпекові фактори та міграційні процеси. Але загалом, враховуючи значну адаптивність економічних агентів до нових умов функціонування та поступове відновлення, яке вже спостерігається, очікується висхідна позитивна динаміка економічного розвитку: зростання ВВП на 2,8% у поточному році, на 5% у 2024 році із пришвидшенням економічної динаміки до 7% у 2025 році та 7,5% у 2026 році. Зазначена динаміка відбуватиметься на фоні уповільнення інфляційних процесів з 14,7% у поточному році до 5,8% у 2026 році. З урахуванням вагомості соціальних, фінансових та макроекономічних ризиків у системі безпекових ризиків держави планування показників місцевих бюджетів має бути зосереджене на забезпеченості збалансованості та стійкості [20].

Також при підготовці бюджетних запитів особливу увагу слід звернути на підвищення соціальних стандартів у 2024 році (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Соціальні стандарти на 2024 рік

Показники	2024 рік прогноз	2025 рік прогноз	2026 рік прогноз
Розмір мінімальної заробітної плати	з 1 січня 2024 року – 7 100 грн, з 1 липня 2024 року – 8 000 грн	з 1 січня 2025 року – 8 370 грн	з 1 січня 2026 року – 8 956 грн
Посадовий оклад працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки	з 1 січня 2024 року – 3 195 грн, з 1 липня 2024 року – 3 600 грн	з 1 січня 2025 року – 3 766 грн	з 1 січня 2026 року – 4 030 грн
Прожитковий мінімум	на одну особу в розрахунку на місяць – 2 920 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 2 563 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 196 грн; працездатних осіб – 3 028 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 361 грн	на одну особу в розрахунку на місяць – 3 183 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 2 794 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 484 грн; працездатних осіб – 3 301 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 573 грн	на одну особу в розрахунку на місяць – 3 431 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 3 012 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 756 грн; працездатних осіб – 3 558 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 774 грн

У 2024 році рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [21] зберігатиметься на рівні 2023 року та становитиме для основних соціальних і демографічних груп населення у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму: для працездатних осіб – 45%; для осіб, які втратили працездатність, та осіб з інвалідністю – 100%; для дітей – 130% відповідного прожиткового мінімуму. Видатки на оплату праці працівників бюджетної сфери обраховано з урахуванням прогнозного розміру посадового окладу працівника I тарифного розряду ЄТС та розміру мінімальної заробітної плати. Індексацію грошових доходів має бути здійснено в межах фонду оплати праці на 2024 рік.

На цьому етапі розвитку воєнних дій на території України неможливо чітко визначити наслідки російської агресії та її негативний вплив на економіку країни, що знижує реалістичність прогнозів економічного і соціального

розвитку та бюджетних показників на середньостроковий період як країни загалом, так і окремих регіонів та громад.

У бюджетному процесі поточного 2023 року триває визначення стратегічних цілей державної політики, які стануть підґрунтям для формування бюджетних показників на плановий 2024 рік та середньострокову перспективу – 2025–2026 роки.

Адже Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179 [22], та низка інших актів втратили свою актуальність.

При формуванні проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік, а також бюджетних запитів на 2024–2026 роки необхідно формувати цілі відповідно до цілей та пріоритетів, визначених прогнозними і програмними документами економічного та соціального розвитку, а також враховувати інші стратегічні рішення, прийняття яких викликано воєнним часом.

Насамперед увагу доцільно звернути на врахування положень:

- Української доктрини;
- Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (виступ Президента України у парламенті 28.12.2022 р.);
- Формули миру, що представлена Президентом України;
- Плану України в рамках програм підтримки Європейського Союзу «Український фонд» на 2024–2027 роки;
- Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року.

Основними пріоритетами бюджетної політики згідно з проєктом Української доктрини на 2024 рік та середньостроковою перспективою є:

- *Філософія перемоги*: першочергове фінансування сектору безпеки та оборони; посилення обороноздатності держави для відсічі збройної агресії рф.



- *Глобальність української безпеки*: реформування оборонно-промислового комплексу; виробництво сучасних видів озброєння, зокрема морських дронів і безпілотників.
- *Політика героїв*: система підтримки військових та їхніх сімей; ментальна та фізична реабілітація ветеранів, їх інтеграція в суспільне та економічне життя.
- *Політика справедливості*: підвищення ефективності використання державних коштів; компенсація збитків постраждалих через війну; соціальна підтримка громадян; відновлення зруйнованого майна та інфраструктури.
- *Трансформація за 10 років*: стимулювання економічної діяльності та підтримка бізнесу; створення умов для повернення українців – нові робочі місця, якісна освіта, сучасна медицина тощо [20].

Слід зазначити, що 19.06.2023 р. було підписано і надіслано Міжнародному валютному фонду Лист про наміри Уряду України та Національного банку України для першого перегляду оновленого пакета заходів економічної та фінансової політики 4-річної програми в рамках Механізму розширеного фінансування (Extended Fund Facility – EFF) (далі – Програма EFF) [23], метою якої є відновлення фіскальної та боргової стійкості з одночасним сприянням довгостроковому зростанню в контексті післявоєнної відбудови та на шляху України до вступу в ЄС.

Відповідно до Програми EFF українська сторона взяла на себе зобов'язання щодо виконання низки заходів, зокрема в 2023 році не допускати зростання непрофільних категорій видатків з огляду на те, що пріоритетом спрямування коштів визначено ведення бойових дій; визначати джерела повного фінансування будь-яких нових ініціатив, які збільшують поточні видатки (або за рахунок нових ресурсів, або через компенсаційні фіскальні заходи); здійснювати суворий контроль за зобов'язаннями та подальший нагляд за виконанням бюджету головними розпорядниками коштів державного бюджету; не допускати нарощення бюджетної заборгованості в поточному і

наступних бюджетних періодах. У середньостроковій перспективі стелі видатків повинні враховувати потреби воєнного часу, але мають бути орієнтовані на пріоритетні напрями. Насамперед передбачати мережу соціального захисту, відновлення та відбудову, а в післявоєнний час, за умов поступового скорочення видатків на оборону, зазначені ресурси можуть бути спрямовані на видатки, пов'язані з відновленням та відбудовою, на розвиток мережі соціального забезпечення для задоволення післявоєнних потреб суспільства та його вразливих верств.

Також на виконання Меморандуму з МВФ у 2023 році разом із проєктом Державного бюджету України на 2024 рік буде представлено показники державного бюджету на 2025–2026 роки, що сприятиме передбачуваності бюджетної системи та стане підґрунтям для відновлення застосування середньострокового бюджетного планування.

У липні 2023 року Верховна Рада України прийняла Закон України від 27.07.2023 № 3278 ІХ «Про внесення змін до БКУ щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості» [24].

Цим Законом виконано зобов'язання Уряду України за чотирма структурними маяками Меморандуму з МВФ, він, зокрема, передбачає відновлення з 01.01.2024 дії норм БКУ [3] щодо складання Бюджетної декларації як документа середньострокового бюджетного планування. Також планується змінами до БКУ відновити норми статті 751 у частині складання у 2024 році прогнозу місцевого бюджету як документа середньострокового бюджетного планування. У цьому зв'язку зазначаємо, що Прогнози місцевих бюджетів на 2024–2026 роки, включаючи Пропозиції головних розпорядників тощо, в 2023 році не формуються, оскільки норма про відновлення прогнозування місцевих бюджетів вступить у силу лише у 2024 році.

МФУ також акцентує увагу на концептуальних позиціях:

- необхідність визначення головними розпорядниками коштів державного і місцевих бюджетів (далі – головні розпорядники) стратегічних цілей відновлення та розвитку;

- подальший курс на формування та реалізацію політик на середньостроковий період з урахуванням реалій воєнного стану та завдань післявоєнного відновлення;

- по кожній галузі головні розпорядники коштів місцевих бюджетів мають гармонізувати пріоритети з відповідними галузевими пріоритетами головних розпорядників коштів державного бюджету, а саме: необхідно врахувати в програмах соціально-економічного розвитку територіальної громади на відповідний період заходи і завдання, спрямовані на досягнення стратегічних цілей держави, зафіксованих у відповідних стратегічних документах державного рівня;

- необхідно гармонізувати місцеві цільові програми з вказаними програмами соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Починаючи з 2024 року, система бюджетного планування буде зорієнтована на середньострокове бюджетне планування. Тому важливими напрямками гармонізації стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування є таке:

- у бюджетному процесі 2023 року, після визначення стратегічних цілей державної політики, які стануть базою для формування показників державного бюджету на 2024–2026 роки, органам місцевого самоврядування необхідно привести стратегічні цілі, зафіксовані в місцевих стратегіях, програмах і бюджетах, у відповідність до державних, які у свою чергу мають бути враховані головними розпорядниками місцевих бюджетів під час складання бюджетних запитів на 2024–2026 роки. Тобто слід актуалізувати документи стратегічного планування та економічного програмування;

- під час формування проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік слід звернути особливу увагу на те, щоб, по-перше, фінансовий ресурс місцевих бюджетів був передбачений на цілі та пріоритети, визначені прогнозними та програмними документами економічного та соціального розвитку, а також враховував інші рішення, прийняття яких викликано воєнним часом. По друге, фінансовий

ресурс місцевих бюджетів має використовуватися раціонально та ефективно для забезпечення життєдіяльності громади;

– з метою забезпечення належного управління бюджетними коштами й отримання дієвих результатів у досягненні цілей державної політики головні розпорядники коштів мають розробити плани діяльності на середньостроковий період, зокрема заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів.

Під час складання цих планів має бути враховано домовленості з міжнародними партнерами, пов'язані, між іншим, з відновленням регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, і які мають закласти підвалини співпраці з відбудови країни на середньостроковий період. Плани діяльності головних розпорядників є основою для здійснення розподілу граничних показників та розрахунку показників, які включатимуться в бюджетний запит [20].

Отже, враховуючи принцип узгодженості місцевих бюджетів з державним, на місцевому рівні також варто врахувати дотримання узгодженості відповідних планів діяльності на середньостроковий період. З метою підвищення якості та ефективності місцевих бюджетів підходи до визначення цілей державної політики (пункт 3 розділу V Інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації, затвердженої наказом Міністерства фінансів від 21.07.2022 р. № 207) можуть бути застосовані під час визначення цілей місцевої політики, а саме:

- охоплювати всю діяльність головного розпорядника;
- бути спрямовані на досягнення певного результату;
- бути оцінені за допомогою показників досягнення цілей;
- давати розуміння кінцевого результату діяльності головного розпорядника у відповідній сфері або чітко визначати напрям руху змін, спрямованих на покращення ситуації або вирішення проблем у сфері діяльності.

Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування місцевих бюджетів є принципи:

- *цільового використання бюджетних коштів* відповідно до визначених першочергових потреб громади;
- *ефективності та результативності*, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;
- *публічності та прозорості*. Відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформувати довіру і позитивні очікування в суспільстві.

Слід зауважити на необхідності неухильного дотримання законодавства, зокрема статті 7 БКУ, щодо принципів бюджетної системи, де першим визначено принцип єдності бюджетної системи України.

## **Висновки до розділу 2**

Стан місцевих бюджетів у 2023 році загалом можна охарактеризувати як позитивний. Але це тільки якщо говорити «загалом», оскільки дисбаланс місцевих бюджетів зараз на найвищому рівні. Крім того, потребує суттєвого удосконалення загальнодержавна бюджетна політика.

Основними пріоритетами бюджетної політики згідно з проєктом Української доктрини на 2024 рік та середньостроковою перспективою є:

- *Філософія перемоги*: першочергове фінансування сектору безпеки та оборони; посилення обороноздатності держави для відсічі збройної агресії рф.
- *Глобальність української безпеки*: реформування оборонно-промислового комплексу; виробництво сучасних видів озброєння, зокрема морських дронів і безпілотників.
- *Політика героїв*: система підтримки військових та їхніх сімей; ментальна та фізична реабілітація ветеранів, їх інтеграція в суспільне та економічне життя.

- *Політика справедливості*: підвищення ефективності використання державних коштів; компенсація збитків постраждалих через війну; соціальна підтримка громадян; відновлення зруйнованого майна та інфраструктури.

*Трансформація за 10 років*: стимулювання економічної діяльності та підтримка бізнесу; створення умов для повернення українців – нові робочі місця, якісна освіта, сучасна медицина тощо

Враховуючи принцип узгодженості місцевих бюджетів з державним, на місцевому рівні варто врахувати дотримання узгодженості відповідних планів діяльності на середньостроковий період. З метою підвищення якості та ефективності місцевих бюджетів підходи до визначення цілей державної політики (пункт 3 розділу V Інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації, затвердженої наказом Мінфіну від 21.07.2022 р. № 207) можуть бути застосовані під час визначення цілей місцевої політики, а саме:

- охоплювати всю діяльність головного розпорядника;
- бути спрямовані на досягнення певного результату;
- бути оцінені за допомогою показників досягнення цілей;
- давати розуміння кінцевого результату діяльності головного розпорядника у відповідній сфері або чітко визначати напрям руху змін, спрямованих на покращення ситуації або вирішення проблем у сфері діяльності.

Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування місцевих бюджетів є принципи:

- *цільового використання бюджетних коштів* відповідно до визначених першочергових потреб громади;
- *ефективності та результативності*, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;

– *публічності та прозорості*. Відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформувати довіру і позитивні очікування в суспільстві.

Слід зауважити на необхідності неухильного дотримання законодавства, зокрема статті 7 БКУ, щодо принципів бюджетної системи, де першим визначено принцип єдності бюджетної системи України.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

#### **3.1. Розробка програм відновлення розвитку територіальних громад програмно-цільовим методом**

Кабінет Міністрів України затвердив порядок визначення територій відновлення, а також порядки розробки, реалізації та моніторингу планів відновлення та розвитку регіонів і окремих територіальних громад. Відповідна постанова була підготовлена Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури і схвалена на засіданні Уряду [25].

Прийняття порядків дозволить прискорити відновлення громад та регіонів, які постраждали внаслідок збройної агресії, зокрема, відновити об'єкти транспортної, комунальної та соціальної інфраструктури, об'єкти житлового та громадського призначення. А отже забезпечити доступ до життєво важливих послуг мешканцям постраждалих громад.

Перегляд і оновлення державної регіональної політики має критичне значення для успішного відновлення. Затвердження порядків визначення територій відновлення, розробки планів відновлення та розвитку є частиною цієї важливої роботи. Принципово, що оновлення політики відбувається знизу догори, базуючись на потребах громад і регіонів. Держава має формувати загальну рамку, визначати ключові механізми і принципи відновлення, але саме місцева влада є головним ініціатором проєктів і планів. Спроможні громади і регіони є ключовою умовою успіху як процесу відновлення, так і процесу євроінтеграції України» [25].

Згідно з затвердженим порядком, територіальна громада відноситься до території відновлення за умови наявності хоча б одного з наступних критеріїв:



- на території громади відбувалися бойові дії; територія громади або її частина була тимчасово окупована; на території територіальної громади наявні руйнування об'єктів інфраструктури, житлового фонду внаслідок бойових дій та/або обстрілів;
- територія громади характеризується значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав та різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку тощо.

Перелік громад, які віднесено до територій відновлення, затверджується Кабінетом Міністрів України у Державній стратегії регіонального розвитку України. Крім того, Уряд затвердив Порядок розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів, а також планів відновлення та розвитку територіальних громад. Відповідні плани розроблятимуться на період до 31 грудня 2027 року.

Проект плану відновлення та розвитку регіонів розробляється Міністерством разом з іншими зацікавленими центральними та місцевими органами виконавчої влади і враховує наявний потенціал, перспективну спеціалізацію територій.

План відновлення та розвитку регіонів зокрема включає:

- завдання і заходи з відновлення та розвитку; прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування;
- індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогностичні значення; перелік проектів регіонального (місцевого) розвитку, реалізація яких передбачається в рамках виконання плану; а також регіональні плани відновлення та розвитку.

Своєю чергою, органи місцевого самоврядування подають на погодження проект плану відновлення та розвитку територіальної громади. Цей проект плану включає:

- завдання і заходи з відновлення та розвитку;
- прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування;

- індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогностичні значення;
- перелік проектів регіонального (місцевого) розвитку.

Відкрита агресія РФ проти України, що переросла у тотальну війну, призвела до страшних руйнувань українських міст та сіл, знищення критичної інфраструктури у багатьох громадах та регіонах, мільйонів вимушених переселенців, суттєвих зсувів у демографічній ситуації в різних регіонах. Діяльність органів місцевого самоврядування територіальних громад в складних умовах війни, безкорислива допомога громадам і регіонів найбільш постраждалим територіям показали правильність попередньої політики у сферах децентралізації та регіонального розвитку. Проте війна дуже сильно вплинула на всі складові внутрішньої політики держави взагалі, та державної регіональної політики зокрема [26]. Нові виклики, що стоять перед громадами, - це і можливості. Будь-яка криза – це можливість переглянути існуючі правила управління, підходи та закласти основу для якісних змін. Незважаючи на повномасштабне російське вторгнення, міжнародна спільнота готова підтримувати Україну та надавати допомогу на відновлення.

Проте досвід країн, які відбудовувалися, свідчить про те, що таку допомогу слід приймати дуже виважено, особливо перебуваючи ще на етапі вступу до Європейського Союзу. Також необхідно враховувати раніше взяті Україною зобов'язання у частині виконання вимог Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС [27], а також Цілі сталого розвитку 2030 [28].

Особливу увагу слід приділяти оцінці ризиків та відбудові за принципом «краще, ніж було» («Build Back Better»). Цей принцип закладено як четвертий пріоритет Сендайської рамкової програми зі зниження ризику лих. Він визначає необхідність дуже обережного, виваженого, із врахуванням усіх зацікавлених сторін планування майбутнього розвитку, з акцентом на можливі впливи надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру на об'єкти відновлення. А саме – попередження негативного впливу.

При розробці програм Комплексного відновлення території громад акцент необхідно робити на таких законодавчих актах України: на Закон України «Про засади регіональної політики», ст. 15–2 Закону України «Про регулювання містобудівної документації»; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [29]; Плану заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [30]; Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них [31].

Зміст плану відновлення передбачає аналіз негативних впливів, що призвели до необхідності розроблення програми, на традиційний характер середовища, історичні ареали населених місць, об'єкти культурної спадщини, інформацію про шкоду, заподіяну бойовими діями, терористичними актами, диверсіями, надзвичайними ситуаціями. Що, у свою чергу, вимагає від громади пошуку інформації щодо необхідних заходів інженерної підготовки та інженерного захисту території у майбутньому та підготовки пропозицій щодо внесення змін або розроблення містобудівної документації на місцевому рівні.

Ґрунтуючись на опрацьованій нормативно-законодавчій та процедурній базі, а також для зручності сприйняття розроблених матеріалів, пропонується такий Покроковий алгоритм підготовки програм відновлення територіальної громади (її частини) (рис. 3.1).

Загальні вимоги до підготовки до підготовки програм відновлення полягають у такому:

- інженерний захист територій;
- оновлення містобудівної документації;
- розробка критеріїв планування відновлення.
- Інженерний захист територій – комплекс організаційних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту територій, населених пунктів та суб'єктів господарювання від їх наслідків та небезпеки, що

може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій в особливий період.

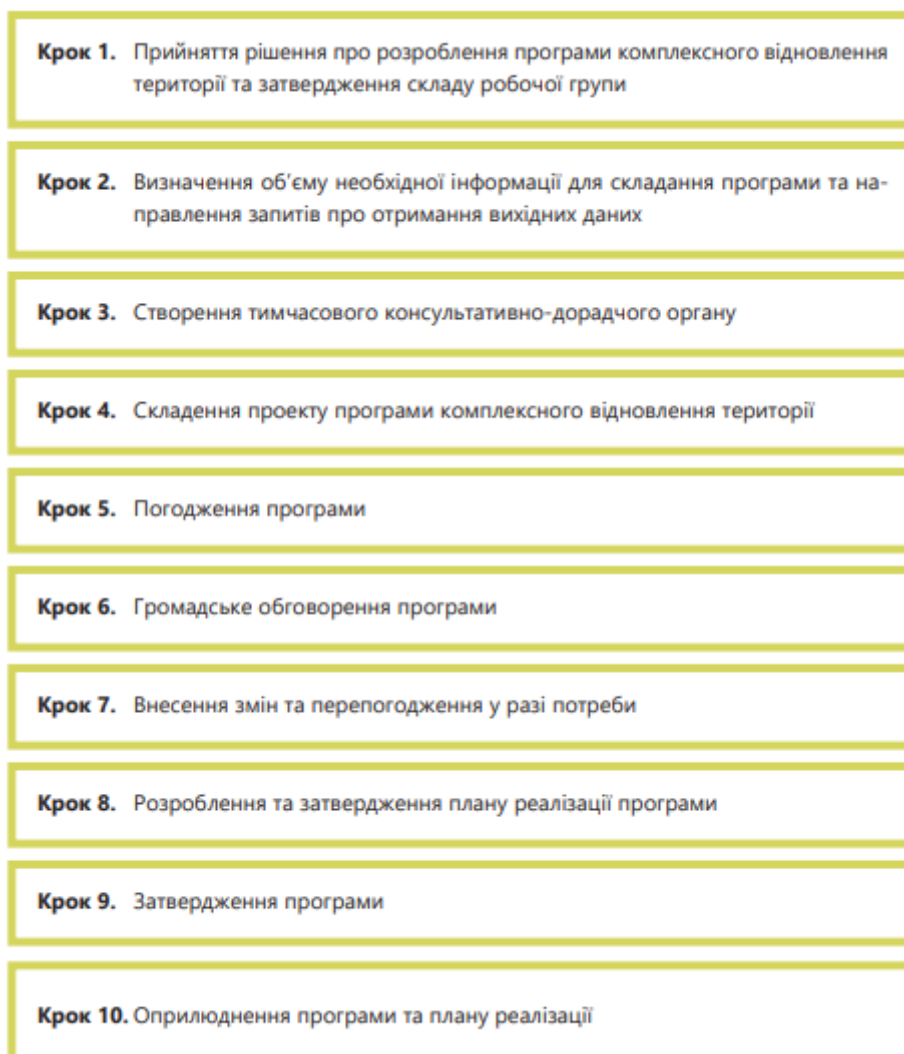


Рисунок 3.1 – Покроковий алгоритм підготовки програм відновлення териториторіальної громади (її частини) [32]

Інженерно-технічні заходи цивільного захисту – комплекс інженерно-технічних рішень, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту населення і територій від них та небезпеки, що може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів

господарювання і територій в особливий період. Інженерний захист територій включає [33]:

1) проведення зонування територій за наявністю об'єктів підвищеної небезпеки і небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів, ризику виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних з ними, а також інших небезпечних зон, визначених відповідно до державних будівельних норм, що належить до компетенції Державної служби з надзвичайних ситуацій;

2) віднесення території та населених пунктів до відповідних груп цивільного захисту та віднесення суб'єктів господарювання до відповідних категорій цивільного захисту;

3) розроблення та включення вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту, у тому числі заходів світлового та інших видів маскування, до відповідних видів містобудівної і проектної документації та реалізація їх під час будівництва і експлуатації;

4) урахування можливих проявів небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів та негативних наслідків аварій під час розроблення генеральних планів населених пунктів і ведення містобудування;

5) розміщення об'єктів підвищеної небезпеки з урахуванням наслідків аварій, що можуть статися на таких об'єктах;

6) розроблення і здійснення заходів щодо безаварійного функціонування об'єктів підвищеної небезпеки;

7) будівництво споруд, будівель, інженерних мереж і транспортних комунікацій із заданими рівнями безпеки та надійності;

8) будівництво протизсувних, протиповеневих, протиселевих, протилавинних, протиерозійних та інших інженерних споруд спеціального призначення, їх утримання у функціональному стані;

9) обстеження будівель, споруд, інженерних мереж і транспортних комунікацій, розроблення та здійснення заходів щодо їх безпечної експлуатації [34];

10) інші заходи інженерного захисту територій залежно від ситуації, що склалася.

Містобудівна документація на місцевому рівні може бути оновлена за рішенням місцевих рад. Оновлення містобудівної документації передбачає:

- 1) актуалізацію картографо-геодезичної основи;
- 2) перенесення з паперових носіїв у векторну цифрову форму;
- 3) приведення містобудівної документації у відповідність із вимогами законодавства в частині формату зберігання та оброблення даних.

Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється згідно із статтями 16–1, 17, 18 та 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [35]. При цьому затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні, що не пов'язано із внесенням змін до неї, не потребує звернення до відповідних органів виконавчої влади для визначення державних інтересів, проведення громадського обговорення.

Стратегічна екологічна оцінка такої документації не здійснюється, крім випадку, якщо замовником, відповідно до законодавства, прийнято рішення про здійснення стратегічної екологічної оцінки незначних змін до документа державного планування на місцевому рівні. Склад, зміст, порядок розроблення та оновлення містобудівної документації на місцевому рівні встановлюються Кабінетом Міністрів України у Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження такої.

Містобудівна документація на місцевому рівні містить розділ інженерно-технічних заходів цивільного захисту. Затвердження містобудівної документації на місцевому рівні за відсутності такого розділу забороняється. Міністерство розвитку громад і територій України спільно з Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) оновлює державні

будівельні норми щодо складу та змісту розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту у містобудівній документації.

Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) – місцева програма відновлення територій, яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища.

Програма комплексного відновлення не належить до містобудівної документації. Критерії планування відновлення України та роль і місце програм відновлення місцевих громад:

- єдина трирівнева система документів стратегічного планування регіонального розвитку: держава-регіон-громада, зокрема, обов'язкове розроблення сільськими, селищними, міськими радами стратегій розвитку територіальних громад;
- територіально-орієнтований підхід при плануванні на основі визначення функціональних типів територій (території відновлення; регіональні полюси зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку);
- комплексний підхід до відновлення та розвитку регіонів та територій, що постраждали внаслідок військової агресії проти України, на основі плану відновлення та розвитку регіонів, який включатиме регіональні плани відновлення та розвитку, а також окремі заходи і проекти регіонального розвитку та/або проекти місцевого розвитку територіальних громад, території яких віднесено до функціонального типу територій - «території відновлення»;
- посилення інституційної підтримки регіонального розвитку: надання агенціям регіонального розвитку<sup>8</sup> права надавати платні послуги,

розширення переліку їх засновників за рахунок міських, селищних, сільських рад тощо;

- конкретизації механізму та порядку моніторингу та оцінювання реалізації державної регіональної політики (зокрема, створення та запуск Геоінформаційної системи моніторингу і оцінювання розвитку регіонів та громад (ГІС)) тощо.

Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) має сприяти впровадженню таких сучасних підходів та практик розвитку регіонів, територіальних громад, населених пунктів та частин їх територій, які повинні враховувати визначення основних просторових, містобудівних та соціально-економічних пріоритетів політики відновлення (рис. 3.2).

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

Соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток території територіальної громади спрямований на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасних та майбутніх поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науковотехнічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної виробничої, транспортної, комунікаційноінформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.



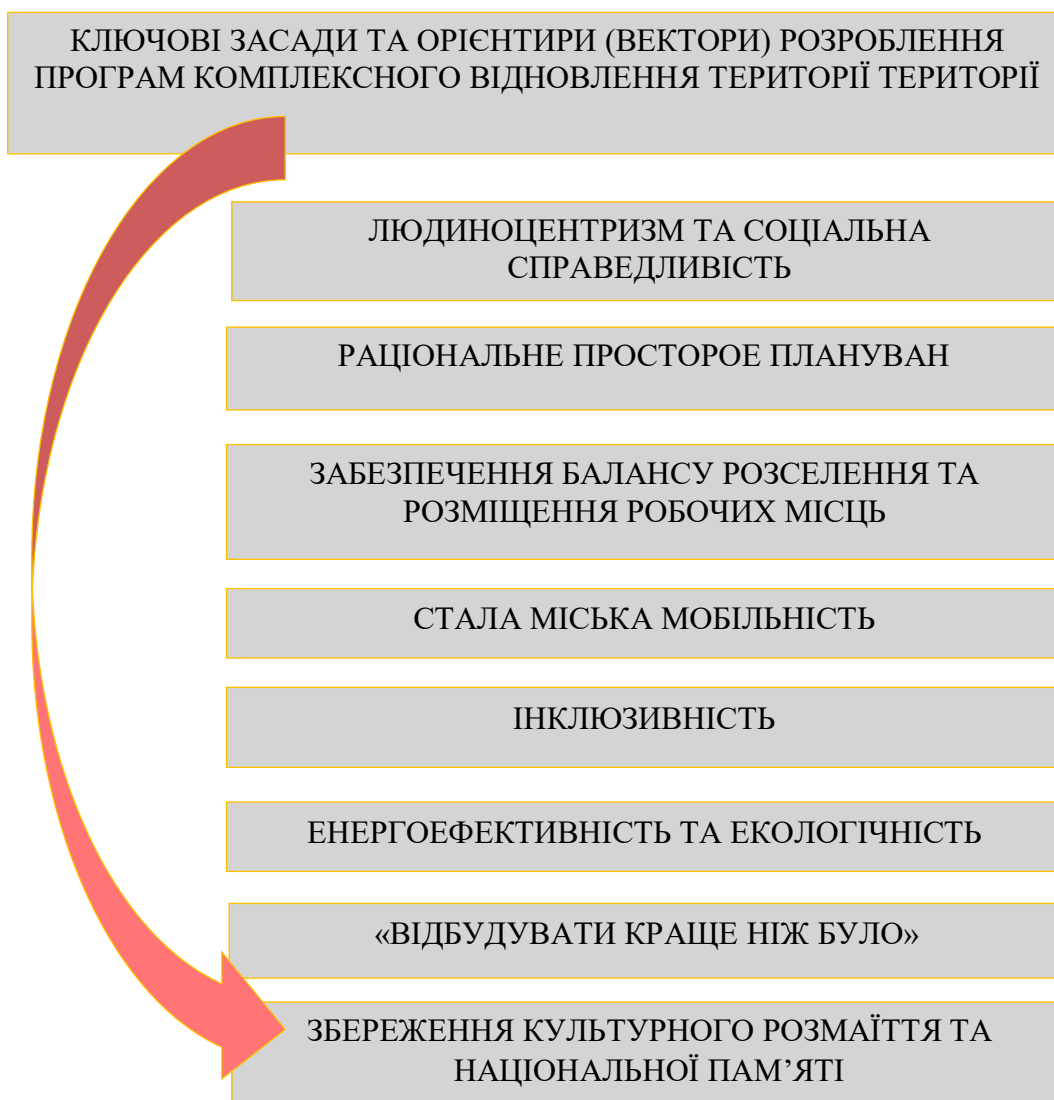


Рисунок 3.2 – Ключові засади та орієнтири розроблення програм комплексного відновлення території території (складено на підставі [32])

«Забезпечення балансу розселення та розміщення робочих місць» – цей вектор базується на статті 43 Конституції України [36]. Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та виду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Стала міська мобільність досягається шляхом розробки Планів сталої міської мобільності (ПСММ) – це інструмент стратегічного планування

розвитку транспортної системи та формування транспортної політики міста. Стимулюванням розроблення територіальними громадами та окремими населеними пунктами планів сталої міської мобільності відповідно до кращих практик ЄС та із визначенням заходів з підвищення безпеки дорожнього руху.

*Інклюзивність* – комплексне поняття, що передбачає не лише доступність усіх видів будівель людям з обмеженими можливостями, але і застосовується до взаємовідносин між органами влади та людьми тощо. Наприклад, це облаштування доступності всіх будівель для осіб із інвалідністю, дітей у візках, облаштування електронної сторінки та надання адміністративних послуг у такий спосіб, щоб це було зручно особам із вадами зору та слуху тощо.

*Енергетична ефективність* – кількісне співвідношення між роботою, послугами, товарами або енергією на виході та втраченою енергією на вході, як визначає це однойменний закон [38].

*Екологічність* – дотримання природоохоронного законодавства та врахування, що право на екологічну безпеку гарантується шляхом забезпечення в Україні екологічної рівноваги. Оскільки екологічна рівновага у кожному конкретному випадку вимагає оцінки та її визначення, слід пам'ятати про існуючі стандарти, нормативи, будівельні норми тощо. А також застосувати процедури екологічних оцінок.

Збереження культурної спадщини як одного з головних чинників формування української національної ідентичності, невід'ємної складової всесвітнього культурного доробку людства є обов'язком держави та громадськості, відповідальністю перед прийдешніми поколіннями. Програми комплексного відновлення повинні також відповідати Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року (рис. 3.3).

1	Подолання бідності	2	Подолання голоду
3	Міцне здоров'я	4	Якісна освіта
5	Гендерна рівність	6	Чиста вода та належні санітарні умови
7	Відновлювана енергія	8	Гідна праця та економічне зростання
9	Інновації та інфраструктура	10	Зменшення нерівності
11	Сталий розвиток міст та спільнот	12	Відповідальне споживання
13	Боротьба зі зміною клімату	14	Збереження морських екосистем
15	Збереження екосистем суші	16	Мир та справедливість
17	Партнерство заради стійкого розвитку		

Рисунок 3.3 – Глобальні цілі сталого розвитку України до 2030 року

Перераховані вище підходи свідчать про те, що законодавець намагався запровадити принцип відбудови «краще, ніж було» так, як передбачено Сендайською рамковою програмою зменшення ризиків лих на 2015–2030 рр. [39]. Це зумовлює зміну підходів до організації систем цивільного захисту, зміни акцентів у боротьбі із наслідками катастроф та оцінку ризиків з метою недопущення їхнього настання. Цьому допомагають розроблені в Україні Плани управління ризиками затоплень, Стратегія екологічної безпеки та зміни клімату, Лісова стратегія, схеми землеустрою, встановлені на рівні закону обмеження та обтяження щодо користування власністю.

Запровадження пріоритету Сендайської рамкової програми – «відбудувати краще, ніж було» – сприятиме досягненню цілей реформи державного управління у трьох ключових елементах виконавчої влади.

Отже, для ефективної розробки та реалізації політики відновлення регіонів та громад важливо врахувати такі заходи:

- визначити план відновлення однією із складових частин стратегій та врегулювати можливість внесення змін до планувальних документів для регіонів, які системно зазнають пошкоджень внаслідок воєнних дій;
- визначити загальнонаціональну політику відновлення щодо повернення ВПО та біженців; визначення населених пунктів, що не підлягають відбудові у короткостроковій перспективі; відновлення та розвиток територій з особливими умовами (близькість до кордону з РФ, низька густина населення тощо);
- визначити універсальну методику розрахунку кількісних показників для прогнозування структури населення та соціально-економічного розвитку громад з метою визначення пріоритетів відновлення різних сфер;
- покращити комунікацію центральної виконавчої влади з представниками громад в контексті підготовки стратегій, забезпечення методичними матеріалами. Це, зокрема, необхідно для виконання заходів відновлення відповідно до потреб громад та підготовки стратегій відповідно до єдиного стандарту, принципу;
- розробити навчальні програми підвищення кваліфікації представників ОМС, організувати експертну консультативну підтримку (наприклад, створення окремого консультативного органу у громадах). Адже, як зазначали представники ОМС, у громадах бракує кадрів, які б вміли готувати планувальні документи;
- визначити систему внутрішнього аудиту та контролю на всіх етапах виконання проєктів відновлення; механізм контролю дозволить також превентивно зреагувати та вчасно виявити проблему.

### **3.2. Урядові рішення перерозподілу «військового» ПДФО в умовах децентралізаційних процесів в Україні: аргументація та пріоритети**

Всеукраїнська Асоціація ОТГ взяла участь у Бюджетних консультаціях щодо проєкту закону про Державний бюджет України на 2024 рік в частині

показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів [40]. Основні позиції Асоціації ОТГ зводяться до наступного:

– *податку на доходи фізичних осіб.*

Залишити 64 відсотки надходжень від податку на доходи фізичних осіб в бюджетах територіальних громад (на постійній основі закріпити цю норму у статті 64 Бюджетного кодексу України); зберегти надходження від оподаткування доходів, одержаних військовослужбовцями, в бюджетах територіальних громад (залишити чинні норми бюджетного законодавства). Це буде справедливим рішенням, яке дозволить забезпечити певний фінансовий паритет в державі в умовах воєнного стану.

Українське місцеве самоврядування в переважній своїй більшості відповідально і зважено підходить до використання бюджетних коштів в умовах воєнного стану, а скоріше поодинокі випадки нераціонального використання бюджетних коштів місцевою владою потребують детального вивчення і адекватного реагування. В умовах запущених децентралізаційних процесів невинуватим і необґрунтованим виглядає вилучення надходжень ПДФО від оподаткування доходів, одержаних військовослужбовцями до державного бюджету.

Протягом усього бюджетного процесу органи місцевого самоврядування з повною відповідальністю реагують на усі виклики у сфері сектору безпеки і оборони, мобілізаційної підготовки, територіальної оборони тощо, в усіх, без винятку, громадах, навіть тих, де цього виду податку немає. Саме тому, основний акцент треба робити на аналізі якраз видаткової частини місцевих бюджетів, в контексті зокрема і раціональності та пріоритетності використання бюджетних коштів учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні. А структура доходів бюджетів територіальних громад в даному аспекті має залишитися незмінною. Це важлива і обов'язкова ознака децентралізації в Україні в умовах воєнного стану.

Крім того, за умови вилучення ПДФО від оподаткування доходів, одержаних військовослужбовцями до державного бюджету, суттєвих втрат

також зазнають бюджети територіальних громад через недоотримання стабільних надходжень довоєнного періоду, зокрема від доходів, одержаних правоохоронцями, військовослужбовцями, працівниками служби надзвичайних ситуацій, служби безпеки України, центрів комплектування (військоматів) та жителями громад, які були мобілізовані.

**– горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів місцевого самоврядування.**

Всеукраїнська Асоціація ОТГ підтримує формульний механізм визначення базової/реверсної дотацій на наступний бюджетний період у відповідності до положень, визначених статтею 99 Бюджетного кодексу України, водночас Всеукраїнська Асоціація ОТГ не погоджується і не підтримує підхід до визначення загального обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб, який взято до розрахунку, зокрема щодо очікуваних надходжень даного виду податку.

Передусім Всеукраїнська Асоціація ОТГ пропонує до розрахунку брати 64 відсотки надходжень податку на доходи фізичних осіб із врахуванням надходжень від оподаткування доходів, одержаних військовослужбовцями.

**– освітньої субвенції.**

Всеукраїнська Асоціація ОТГ просить під час розгляду бюджетного запиту Міністерства освіти та науки України щодо освітньої субвенції врахувати, що Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. №1088 (із змінами) не враховує цілий ряд видатків, зокрема на оплату праці іншого педагогічного персоналу (включаючи вихователів груп подовженого дня), оплату індивідуальної форми здобуття освіти (педагогічний патронаж за станом здоров'я), забезпечення обов'язкової дошкільної освіти дітей старшого дошкільного віку, урахування додаткових годин навчального плану для учнів групи І на окремі предмети, факультативні курси, індивідуальні заняття тощо. Всеукраїнська Асоціація ОТГ просить завчасно надіслати

розрахунки з метою узгодження проблемних аспектів на етапі власне складання проекту Державного бюджету України на 2024 рік.

– *інших міжбюджетних трансфертів.*

Всеукраїнська Асоціація ОТГ підтримує передбачення в проекті Державного бюджету України на 2024 рік.

– *додаткових дотацій на:*

здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації.

Всеукраїнська Асоціація ОТГ просить передбачити субвенції на забезпечення сталого проходження опалювального періоду 2023/2024 року; забезпечення пожежної безпеки в закладах загальної середньої освіти; облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти; придбання шкільних автобусів;

– *фонду ліквідації наслідків збройної агресії.*

Всеукраїнська Асоціація ОТГ просить зберегти у державному бюджеті фонд ліквідації наслідків збройної агресії.

Верховна Рада 253 голосами ухвалила закон №10037 щодо переспрямування так званого військового податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) з місцевих бюджетів до державного, щоб спрямувати ці кошти переважно на закупівлю дронів й озброєння [41].

Як свідчать результати соціологічного опитування, проведеного соціологічною компанією Factum Group, реформа з децентралізації є у п'ятірці серед найуспішніших реформ, які в Україні впроваджуються останнім часом. Її успіх головним чином полягає в тому, що фінансові ресурси регіонів тепер залишаються на місцях, а не спрямовуються в централізований державний бюджет, як раніше. Але тепер усе може знову змінитися – принаймні тимчасово [42]. Сформований ресурс від перерозподілу військового ПДФО буде

направлений на запуск економічного імпульсу: на розвиток вітчизняного ОПК та закупівлю дронів. При цьому місцеві громади будуть також фінансово захищені. Наступного року буде спрямовано на місця понад 62 млрд гривень додаткових коштів порівняно з показником 2021 року.

Ресурс від ПДФО з військових (96,3 млрд грн) у 2024 році буде спрямовано до спецфонду держбюджету на конкретні цілі: 45% для виробництва та закупівлі спецтехніки і обладнання (безпілотники, морські дрони) – Адміністрації Держспецзв'язку, 45% Мінстратегпрому для виконання програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, впровадження нових технологій та для виготовлення продукції оборонного призначення, 10% Розпорядникам сектору безпеки і оборони для автоматичного розподілу між військовими частинами пропорційно відповідно до сплаченого ПДФО [43]. Для компенсації можливих втрат доходів у наступному році передбачено спрямувати на місцевий рівень: базову дотацію (21,1 млрд гривень), додаткову дотацію (33,4 млрд гривень), залишиться у розпорядженні органів місцевого самоврядування реверсна дотація (14,1 млрд гривень), додатково буде перераховано в регіони 4% ПДФО (12,3 млрд гривень) для сталого проходження опалювального сезону.

«Звичайний» ПДФО залишається в громадах в обсязі 64% (водночас щонайменше 4% податку має бути спрямовано на проведення розрахунків під час виробництва теплової енергії, а також на підтримку підприємств із виробництва, постачання теплової енергії, а також централізованого постачання холодної води та водовідведення). Іншими нормами ухваленого закону є відмова у 2024 році від вилучення з місцевих бюджетів реверсної дотації (14,1 млрд грн за оцінками Міністерства фінансів) та дотування всіх громад до рівня доходів 2021 року додатковими дотаціями (33,4 млрд грн за оцінкою Міністерства фінансів).

Згідно з оцінками Центру економічних стратегій (ЦЕС), за дев'ять місяців цього року дефіцитними в Україні були 154 місцеві бюджети. За умови допущення вилучення «військового» ПДФО в розмірі 78,4 млрд грн їхня



кількість зросла б до 492 із сумарним дефіцитом 31,2 млрд грн, тоді як 966 бюджетів були б профіцитними із сукупним профіцитом 47,5 млрд грн. Відмова від вилучення реверсної дотації знизила б кількість дефіцитних бюджетів без «військового» ПДФО до 465. У ЦЕС вважають, що передбачених додаткових дотацій 33,4 млрд грн у 2024 році має бути достатньо, щоб вирівняти суттєві дефіцити місцевих бюджетів, сумарний обсяг яких наразі прогнозується на рівні близько 41 млрд грн [44].

Розглянемо детально механізм формування ПДФО та його потрапляння до державного бюджету. Податок на доходи фізичних осіб, який сплачує роботодавець – 18% від зарплати кожного офіційно найманого працівника. Спершу податок потрапляє до держбюджету, там перерозподіляється і частково повертається в громаду, в якій його сплатили. До 2022-го 60% такого податку поверталися до місцевих бюджетів, ще 15% потрапляли до обласних, решта – до державного. З 2022 року ще 4% вирішили передавати в бюджети громад. Податок на доходи сплачують і військовослужбовці. Цьогоріч вони склали 745 мільярдів гривень. Відповідно, з цієї суми 64% повернулися місцевим громадам, де ці військовослужбовці зареєстровані. А отже, чим більше в громаді військових частин та інших подібних установ – тим більше ПДФО військових до них повертається. Наприклад, бюджет Харкова наступного року мав би отримати понад 3 мільярди видатків з ПДФО військових, а бюджет Львова цьогоріч – понад 1,5 мільярда гривень. Та на четвертий квартал 2023-го уряд вирішив цей податок в місцевих бюджетів забрати [45].

Уряд вніс зміни до держбюджету на 2023-й рік. Згідно з [проєктом](#) закону загальні видатки зростуть на 317 мільярдів гривень. З них 303 мільярди спрямують на потреби оборони. Ці видатки Україна має профінансувати з приватизації та зі зборів, зокрема митних. В цілому сума перерахованих надходжень складає 26 мільярдів гривень, ще 208 мільярдів грн Міністерство фінансів планує запозичити на внутрішньому ринку, зокрема частина коштів має надійти від перевиконання неподаткових доходів – тобто доходів від власності, адміністративних зборів і таке інше.

14-го вересня під час президії Конгресу місцевих та регіональних влад зазначено, що нині на рахунках місцевих органів самоврядування накопичилось понад 200 мільярдів гривень. Частина з цих коштів надійшла саме за рахунок ПДФО військових. Ці кошти у громад забирати не будуть – зміни будуть стосуватися тільки 4 кварталу 2023-го року, а відсутність податку компенсують дотаціями [45]. Базова дотація – 21,1 млрд гривень. Також реверсна дотація – ми її пропонуємо залишити – 14,1 млрд гривень. Загалом додаткова дотація сумарно складе 33,4 млрд гривень для місцевих бюджетів. Їхній ресурс буде на 75 мільярдів гривень більше, ніж був у 2021 році. Тобто, місцеві громади будуть отримувати більше. Тим, які отримують менше, ніж у 2021 році, уряд приведе дотацію вирівнювання до показників, які були у 2019-2021 роках, не менше.

До аргументів проти перерозподілу військового ПДФО віднесено наступні. Бюджет міст формується з двох частин – місцеві податки й збори, та надходження з держбюджету: субвенції, дотації й т.д. Від початку повномасштабного вторгнення місцеві громади втратили частину доходу через міграцію і компенсували втрати за рахунок ПДФО військових. Практично кожна громада займалась фінансуванням військових. І не секрет, що місцеві громади стали проміжним містком між волонтерами й держбюджетом. Глобальні потреби закриваються через державний бюджет. Купити автівку, або якісь дрони – це відбувалося за рахунок місцевих бюджетів. Як правило, більшість військових частин мають налагоджений зв'язок з громадами, спілкуються з ними, щоб покрити ті чи інші потреби. Яким чином будуть фінансуватись потреби цих громад тепер, коли ці кошти перейдуть в централізоване управління – велике питання.

При цьому експерти наголошують на важливості справедливого, з огляду на теперішні обставини, розподілу державою дотаційного ресурсу. Розподіл коштів між державним та місцевими бюджетами зараз викривлений через війну. Наприклад, з регіонів, розташованих поблизу лінії фронту, виїхали люди, підприємства там здебільшого не працюють, доходи мінімальні. Тож при їх

фінансуванні логіка мирного часу не підходить. Треба напрацювати відповідну методику, законодавчо і нормативно закріпивши зміну підходів. Але й досі такого розподілу не затверджено. Тож виходить, що держава надає однакове фінансування як постраждалим територіям, де є зруйновані будинки, інфраструктура, заміновані ділянки, і які треба швидко відроджувати, так і західним регіонам, які живуть у відносній безпеці. Ресурс має розподілятися відповідно до нових умов, що склалися в нашій країні [46].

### **3.3. Принципи відновлення сталої мобільності у територіальних громадах**

Загальна сума прямих задокументованих збитків, завданих інфраструктурі України через повномасштабне вторгнення росії, станом на червень 2023 року оцінювалася в 150 з половиною мільярдів доларів. З кожним днем ця цифра зростає. Велика частина з цих збитків (36,6 млрд доларів) припадає на транспортну інфраструктуру — це наші зруйновані мости, дороги, залізниця, летовища, порти, автобуси та інший транспорт, паливо до нього тощо. Нечуваний масштаб руйнувань став критичною перевіркою громад на спроможність: території в зоні бойових дій зіткнулися зі знищенням транспорту та руйнацією дорожнього полотна, евакуацію тут доводилося і доводиться проводити в умовах обстрілів. Громади в умовному тилу прийняли небачено велику кількість нових мешканців, часом населення зросло більш ніж на 10%. І всім цим людям треба забезпечити доступ до медичних, освітніх, фінансових, адміністративних послуг усередині громади і поза нею тощо [47].

Також з кожним днем війни серед нас стає дедалі більше тих, хто зазнав фізичних травм і тимчасово чи назавжди перейшов у категорію маломобільного населення. Таким громадянам потрібна реальна інклюзія, яка передбачає мобільність. Втілювати комплексні зміни в інфраструктурі мобільності під час війни – ще один тест на спроможність місцевих управлінців.

**Стала мобільність** – це надання послуг та інфраструктури для пересування людей і товарів, яке посилює економічний та соціальний розвиток поточного та майбутніх поколінь у безпечний, фізично й економічно доступний, ефективний і стійкий до змін спосіб, мінімізуючи при цьому вуглецеві й інші викиди та впливи на середовище [47].

Пропонуємо наступні принципи відновлення сталої мобільності у громадах (рис. 3.4).



Рисунок 3.4 – Принципи відновлення сталої мобільності у громадах

Кризи змушують нас змінюватись і ставати більш ефективними. Відновлення мобільності не є винятком. Кожен проєкт у сфері транспорту має задовольняти низці вимог, які будуть запорукою його якості. Наведені п'ять вимог є універсальними як для деокупованих громад, так і для громад, що прийняли ВПО. Врахування цих принципів стане запорукою якості системи пересування та підвищить її комфорт для користувачів.

*ПРИНЦИП 1. Плануйте інклюзивну систему.*

Війна нерозривно пов'язана з травмуванням військових і цивільних. За період з 24 лютого до 2 жовтня 2022 року ООН зафіксувала 9132 випадків поранення цивільного населення внаслідок бойових дій. Кількість

представників/-ць маломобільних груп, на жаль, тільки зростатиме. Громади повинні створювати такі умови пересування, за яких люди на милицях і в інвалідних візках не відчуватимуть ексклюзії та матимуть змогу вести повноцінне життя на рівні з тими, кому пощастило уникнути травм.

*ПРИНЦИП 2. Прагніть до енергетичної незалежності.*

Згідно з даними Мінрегіону наразі близько 40 % енергетичної інфраструктури пошкоджено внаслідок ракетних обстрілів зі сторони російської федерації. Водночас проблеми з паливом, подібні до нещодавніх, не повинні спричинити колапс системи пересування в громаді. Розвиток способів пересування, які приводяться в рух мускульною силою та електричними двигунами створює більшу стійкість системи до паливної нестабільності. Так, в умовах паливної кризи навесні 2022 року, єдиним ефективним способом пересування в громадах виявився велосипед. Ті населені пункти, які розвивали велоінфраструктуру й промотували використання велосипедів, виявились більш підготовленими до цього виклику, ніж ті, хто покладався лише на автомобільний транспорт.

*ПРИНЦИП 3. Пріоритезуйте безпеку руху.*

Життя та здоров'я мешканців значно пріоритетніші за рівень швидкості руху транспорту через вашу громаду. Якщо перед вами стоятиме вибір, зробити перехід зі світлофором на трасі задля безпеки мешканців/-ок або не затримувати автівки із зерном, наражаючи мешканців на небезпеку, — завжди ставайте на бік мешканців.

*ПРИНЦИП 4. Створюйте мультимодальні системи.*

Думайте про ефективні комбінації різних способів пересування. Мати автобусний маршрут у кожному населеному пункті громади складно й часто економічно не вигідно. Водночас комфортні комбінації різних способів пересування (модальностей) суттєво здешевлюють усю систему. Наприклад, якщо із села до траси автобуса йде якісна пішохідна й велосипедна дорога, а на зупинці автобуса є безпечна велопарковка, то частину шляху з дому до автобуса селяни можуть долати велосипедом чи електросамокатом і далі

пересідати, залишаючи велосипед чи електросамокат на паркувальному майданчику. Така система потребуватиме менше автобусних маршрутів, а на самі маршрути припадатиме більше пасажирів

*ПРИНЦИП 5. Будуйте сталу мобільність.*

Таким чином, мобільність – важливий елемент відновлення громади, не менш важливий за відновлення житла й соціальної інфраструктури. Люди повертатимуться в ті населені пункти, у яких є робота, й одна із задач управлінських команд громад – надати можливість мешканцям/-кам до цієї роботи діставатися [47].

Ефективна транспортна система є одним з факторів, які роблять міста конкурентоспроможними. Вона забезпечує доступ до робочих місць, освіти та охорони здоров'я. Тим не менш, у багатьох містах люди страждають від проблем зі здоров'ям, викликаних забрудненням повітря і шумом. Транспортні затори витрачають час людей, це призводить до значних фінансових втрат для економіки. Міські транспортні системи, що базуються на автомобілях, які працюють на викопних видах палива, споживають величезну кількість енергії, і вносять значний вклад у збільшення кількості парникових газів. У дорожньо-транспортних пригодах гинуть та травмуються насамперед уразливі груп, такі як пішоходи та велосипедисти. І останнє, але не менш важливе: міське населення з низьким рівнем доходів не отримує доступ до безпечних і ефективних транспортних послуг, адже вони не можуть дозволити собі автомобіль, і повинні покладатися на неадекватні послуги громадського транспорту й погані умови для пішоходів і велосипедистів.

Важливу роль у забезпеченні сталої мобільності громад відведено органам місцевого самоврядування, тому ми вважаємо, що процеси розвитку децентралізаційних процесів продовжуються, навіть попри війну.

### Висновки до розділу 3

Для ефективної розробки та реалізації політики відновлення регіонів та громад важливо врахувати такі заходи:

- визначити план відновлення однією із складових частин стратегій та врегулювати можливість внесення змін до планувальних документів для регіонів, які системно зазнають пошкоджень внаслідок воєнних дій;

- визначити загальнонаціональну політику відновлення щодо повернення ВПО та біженців; визначення населених пунктів, що не підлягають відбудові у короткостроковій перспективі; відновлення та розвиток територій з особливими умовами (близькість до кордону з РФ, низька густина населення тощо);

- визначити універсальну методичку розрахунку кількісних показників для прогнозування структури населення та соціально-економічного розвитку громад з метою визначення пріоритетів відновлення різних сфер;

- покращити комунікацію центральної виконавчої влади з представниками громад в контексті підготовки стратегій, забезпечення методичними матеріалами. Це, зокрема, необхідно для виконання заходів відновлення відповідно до потреб громад та підготовки стратегій відповідно до єдиного стандарту, принципу;

- розробити навчальні програми підвищення кваліфікації представників ОМС, організувати експертну консультативну підтримку (наприклад, створення окремого консультативного органу у громадах). Адже, як зазначали представники ОМС, у громадах бракує кадрів, які б вміли готувати планувальні документи;

- визначити систему внутрішнього аудиту та контролю на всіх етапах виконання проєктів відновлення; механізм контролю дозволить також превентивно зреагувати та вчасно виявити проблему.

Верховна Рада 253 голосами ухвалила закон №10037 щодо переспрямування так званого військового податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) з місцевих бюджетів до державного, щоб спрямувати ці кошти

переважно на закупівлю дронів й озброєння. Як свідчать результати соціологічного опитування, проведеного соціологічною компанією Factum Group, реформа з децентралізації є у п'ятірці серед найуспішніших реформ, які в Україні впроваджуються останнім часом. Її успіх головним чином полягає в тому, що фінансові ресурси регіонів тепер залишаються на місцях, а не спрямовуються в централізований державний бюджет, як раніше. Але тепер усе може знову змінитися – принаймні тимчасово. Сформований ресурс від перерозподілу військового ПДФО буде направлений на запуск економічного імпульсу: на розвиток вітчизняного ОПК та закупівлю дронів. При цьому місцеві громади будуть також фінансово захищені.

Мобільність – важливий елемент відновлення громади, не менш важливий за відновлення житла й соціальної інфраструктури. Люди повертатимуться в ті населені пункти, у яких є робота, й одна із задач управлінських команд громад – надати можливість мешканцям/-кам до цієї роботи діставатися.

Ефективна транспортна система є одним з факторів, які роблять міста конкурентоспроможними. Вона забезпечує доступ до робочих місць, освіти та охорони здоров'я. Тим не менш, у багатьох містах люди страждають від проблем зі здоров'ям, викликаних забрудненням повітря і шумом. Транспортні затори витрачають час людей, це призводить до значних фінансових втрат для економіки. Міські транспортні системи, що базуються на автомобілях, які працюють на викопних видах палива, споживають величезну кількість енергії, і вносять значний вклад у збільшення кількості парникових газів. У дорожньо-транспортних пригодах гинуть та травмуються насамперед уразливі груп, такі як пішоходи та велосипедисти. І останнє, але не менш важливе: міське населення з низьким рівнем доходів не отримує доступ до безпечних і ефективних транспортних послуг, адже вони не можуть дозволити собі автомобіль, і повинні покладатися на неадекватні послуги громадського транспорту й погані умови для пішоходів і велосипедистів.



## ВИСНОВКИ

Узагальнюючи викладені положення кваліфікаційної роботи можна зробити наступні висновки:

Для ефективного використання наявних фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування та стабілізації соціально-економічної ситуації на території їх юрисдикції, вважаємо за необхідне дати змогу ОМС приймати рішення щодо спрямування коштів реверсної дотації на заходи підвищення енергоефективності та відбудову об'єктів енергетичної інфраструктури, які зазнали руйнувань внаслідок ворожих атак. Важливим є факт, що таке спрямування коштів має бути пріоритетним виключно для всіх ОМС із залишками реверсної дотації.

До переваг ПЦМ у бюджетному процесі віднесено:

- встановлення системи планування та виконання бюджету, орієнтованої не на утримання бюджетних установ, а на досягнення стратегічних цілей у найбільш ефективніший спосіб;
- забезпечення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання;
- забезпечення можливості відстежити ефективність і результативність використання бюджетних коштів шляхом врахування інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання;
- наявність об'єктивної, прозорої інформації для прийняття виважених управлінських рішень.

Вторгнення РФ поставило значні виклики перед громадами. Саме на місцевому рівні необхідно вирішувати гуманітарні, комунальні, логістичні та міграційні проблеми, відновлювати зруйноване. Опитування третини громад дозволило проаналізувати бюджетну ситуацію, в якій опинилися громади під час перших місяців війни та впродовж 2022 р.

Результати виконання бюджету ТГ невіддільно пов'язані з факторами впливу, зумовленими введенням воєнного стану. Зокрема: наявність бойових дій на території ТГ, перебування територій ТГ у тимчасовій окупації. Втрати надходжень таких ТГ достатньо значні, а їх покриття надалі прямо залежить від стимулювання роботи бізнесу на цих територіях, що, безумовно, можливо лише за наявності безпекових умов. Щодо ТГ, які перебувають у тимчасовій окупації РФ, то попри те, що військові адміністрації здійснюють повноваження й забезпечують функціонування установ, що релокувалися на підконтрольні території України, говорити про наповнення бюджетів цих ТГ наразі неможливо.

Стан місцевих бюджетів у 2023 році загалом можна охарактеризувати як позитивний. Але це тільки якщо говорити «загалом», оскільки дисбаланс місцевих бюджетів зараз на найвищому рівні. Крім того, потребує суттєвого удосконалення загальнодержавна бюджетна політика.

Основними пріоритетами бюджетної політики згідно з проєктом Української доктрини на 2024 рік та середньостроковою перспективою є:

- *Філософія перемоги*: першочергове фінансування сектору безпеки та оборони; посилення обороноздатності держави для відсічі збройної агресії РФ.
- *Глобальність української безпеки*: реформування оборонно-промислового комплексу; виробництво сучасних видів озброєння, зокрема морських дронів і безпілотників.
- *Політика героїв*: система підтримки військових та їхніх сімей; ментальна та фізична реабілітація ветеранів, їх інтеграція в суспільне та економічне життя.
- *Політика справедливості*: підвищення ефективності використання державних коштів; компенсація збитків постраждалих через війну; соціальна підтримка громадян; відновлення зруйнованого майна та інфраструктури.

*Трансформація за 10 років:* стимулювання економічної діяльності та підтримка бізнесу; створення умов для повернення українців – нові робочі місця, якісна освіта, сучасна медицина тощо

Враховуючи принцип узгодженості місцевих бюджетів з державним, на місцевому рівні варто врахувати дотримання узгодженості відповідних планів діяльності на середньостроковий період. З метою підвищення якості та ефективності місцевих бюджетів підходи до визначення цілей державної політики (пункт 3 розділу V Інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації, затвердженої наказом Мінфіну від 21.07.2022 р. № 207) можуть бути застосовані під час визначення цілей місцевої політики, а саме:

- охоплювати всю діяльність головного розпорядника;
- бути спрямовані на досягнення певного результату;
- бути оцінені за допомогою показників досягнення цілей;
- давати розуміння кінцевого результату діяльності головного розпорядника у відповідній сфері або чітко визначати напрям руху змін, спрямованих на покращення ситуації або вирішення проблем у сфері діяльності.

Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування місцевих бюджетів є принципи:

- *цільового використання бюджетних коштів* відповідно до визначених першочергових потреб громади;
- *ефективності та результативності*, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;
- *публічності та прозорості*. Відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформувати довіру і позитивні очікування в суспільстві.

Слід зауважити на необхідності неухильного дотримання законодавства, зокрема статті 7 БКУ, щодо принципів бюджетної системи, де першим визначено принцип єдності бюджетної системи України.

Для ефективної розробки та реалізації політики відновлення регіонів та громад важливо врахувати такі заходи:

- визначити план відновлення однією із складових частин стратегій та врегулювати можливість внесення змін до планувальних документів для регіонів, які системно зазнають пошкоджень внаслідок воєнних дій;

- визначити загальнонаціональну політику відновлення щодо повернення ВПО та біженців; визначення населених пунктів, що не підлягають відбудові у короткостроковій перспективі; відновлення та розвиток територій з особливими умовами (близькість до кордону з РФ, низька густина населення тощо);

- визначити універсальну методику розрахунку кількісних показників для прогнозування структури населення та соціально-економічного розвитку громад з метою визначення пріоритетів відновлення різних сфер;

- покращити комунікацію центральної виконавчої влади з представниками громад в контексті підготовки стратегій, забезпечення методичними матеріалами. Це, зокрема, необхідно для виконання заходів відновлення відповідно до потреб громад та підготовки стратегій відповідно до єдиного стандарту, принципу;

- розробити навчальні програми підвищення кваліфікації представників ОМС, організувати експертну консультативну підтримку (наприклад, створення окремого консультативного органу у громадах). Адже, як зазначали представники ОМС, у громадах бракує кадрів, які б вміли готувати планувальні документи;

- визначити систему внутрішнього аудиту та контролю на всіх етапах виконання проєктів відновлення; механізм контролю дозволить також превентивно зреагувати та вчасно виявити проблему.

Верховна Рада 253 голосами ухвалила закон №10037 щодо переспрямування так званого військового податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) з місцевих бюджетів до державного, щоб спрямувати ці кошти переважно на закупівлю дронів й озброєння. Як свідчать результати соціологічного опитування, проведеного соціологічною компанією Factum

Group, реформа з децентралізації є у п'ятірці серед найуспішніших реформ, які в Україні впроваджуються останнім часом. Її успіх головним чином полягає в тому, що фінансові ресурси регіонів тепер залишаються на місцях, а не спрямовуються в централізований державний бюджет, як раніше. Але тепер усе може знову змінитися – принаймні тимчасово. Сформований ресурс від перерозподілу військового ПДФО буде направлений на запуск економічного імпульсу: на розвиток вітчизняного ОПК та закупівлю дронів. При цьому місцеві громади будуть також фінансово захищені.

Мобільність – важливий елемент відновлення громади, не менш важливий за відновлення житла й соціальної інфраструктури. Люди повертатимуться в ті населені пункти, у яких є робота, й одна із задач управлінських команд громад – надати можливість мешканцям/-кам до цієї роботи діставатися.

Ефективна транспортна система є одним з факторів, які роблять міста конкурентоспроможними. Вона забезпечує доступ до робочих місць, освіти та охорони здоров'я. Тим не менш, у багатьох містах люди страждають від проблем зі здоров'ям, викликаних забрудненням повітря і шумом. Транспортні затори витрачають час людей, це призводить до значних фінансових втрат для економіки. Міські транспортні системи, що базуються на автомобілях, які працюють на викопних видах палива, споживають величезну кількість енергії, і вносять значний вклад у збільшення кількості парникових газів. У дорожньо-транспортних пригодах гинуть та травмуються насамперед уразливі груп, такі як пішоходи та велосипедисти. І останнє, але не менш важливе: міське населення з низьким рівнем доходів не отримує доступ до безпечних і ефективних транспортних послуг, адже вони не можуть дозволити собі автомобіль, і повинні покладатися на неадекватні послуги громадського транспорту й погані умови для пішоходів і велосипедистів.

Важливу роль у забезпеченні сталої мобільності громад відведено органам місцевого самоврядування, тому ми вважаємо, що процеси розвитку децентралізаційних процесів продовжуються, навіть попри війну.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» № 590 від 09.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.11.2023).
2. Постанова КМУ від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhativ-u-period-voennogo-stanu-252> (дата звернення: 01.11.2023).
3. Бюджетний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 01.11.2023).
4. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 р. № 483. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.10.2023).
5. Виконання державного бюджету України (2008-2022). Мінфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/2022/> (дата звернення: 21.11.2023).
6. Виконання бюджету-2022: головні підсумки року. URL: [https://lb.ua/blog/tetiana\\_bohdan/545981\\_vikonannya\\_byudzhetu2022\\_golovni.html](https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/545981_vikonannya_byudzhetu2022_golovni.html) (дата звернення: 21.11.2023).
7. Підходи до складання місцевих бюджетів-2024: особливості та новели. URL: <https://hromady.org/pidxodi-do-skladannya-miscevih-byudzhativ-2024-osoblivosti-ta-noveli/> (дата звернення: 11.11.2023).
8. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 07.09.2023).

9. Податковий Кодекс України (зі зм. та доп.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 09.09.2023).

10. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів. URL: [https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/metodyka\\_zdiysnennya\\_porivnyalnogo\\_analizu.pdf](https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/metodyka_zdiysnennya_porivnyalnogo_analizu.pdf) (дата звернення: 21.11.2023).

11. Як змінилися бюджети громад під час війни. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/11/7/693539/> (дата звернення: 23.10.2023).

12. Вплив війни на бюджети територіальних громад. Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. URL: [https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB\\_Zvit\\_WAR\\_BUDG\\_TG\\_2023-1.pdf?\\_gl=1\\*7unuby\\*\\_ga\\*](https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-1.pdf?_gl=1*7unuby*_ga*) (дата звернення: 11.11.2023).

13. Як війна вплинула на бюджети територіальних громад: дослідження Програми USAID DOBRE. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17356> (дата звернення: 11.11.2023).

14. Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638> (дата звернення: 15.10.2023).

15. Місцеві бюджети у першому півріччі збільшили доходи на 24%. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/07/10/702054/> (дата звернення: 10.10.2023).

16. Мінфін: за I півріччя 2023 року до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 218,3 млрд гривень. URL: [https://mof.gov.ua/uk/news/minfin\\_za\\_i\\_pivrichchia\\_2023\\_roku\\_do\\_zagalnogo\\_fondu\\_mistsevikh\\_biudzhetiv\\_nadiishlo\\_2183\\_mlrd\\_griven-4098](https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_za_i_pivrichchia_2023_roku_do_zagalnogo_fondu_mistsevikh_biudzhetiv_nadiishlo_2183_mlrd_griven-4098) (дата звернення: 10.11.2023).

17. ДОВІДКА щодо виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 10 місяців 2023 року. URL:

[https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0\\_%D0%BD%D0%B0\\_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82\\_%D0%B7%D0%B0\\_10\\_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8F%D1%86%D1%96%D0%B2\\_2023\\_%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0_%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82_%D0%B7%D0%B0_10_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8F%D1%86%D1%96%D0%B2_2023_%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.pdf) (дата звернення 21.11.2023).

18. Лист МФУ «Про підготовку бюджетних запитів на 2024 – 2026 роки». URL: [https://storage.dtkr.ua/files/NikoNews/%D0%9B%D0%B8%D1%81%D1%82\\_%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%96%D0%BD\\_2024\\_2026.pdf](https://storage.dtkr.ua/files/NikoNews/%D0%9B%D0%B8%D1%81%D1%82_%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%96%D0%BD_2024_2026.pdf) (дата звернення: 11.11.2023).

19. Лист МФУ «Про особливості складання проектів місцевих бюджетів на 2024 рік». URL: <https://www.finansy.sm.gov.ua/images/docs/2023/all.pdf> (дата звернення: 09.10.2023).

20. Особливості складання проектів місцевих бюджетів на 2024 рік. URL: [https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1313/%D0%95%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B8%CC%86\\_%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%81\\_%D0%9E%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96\\_\\_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F\\_%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D1%83\\_2024\\_%D1%80%D0%B5%D0%B4.pdf](https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1313/%D0%95%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B8%CC%86_%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%81_%D0%9E%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96__%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D1%83_2024_%D1%80%D0%B5%D0%B4.pdf) (дата звернення: 01.11.2023).

21. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768 – III від 01.06.2000 зі зм. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text> (дата звернення 11.11.2023).

22. Постанова КМУ «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» № 179 від 03.03.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення: 07.10.2023).



23. МВФ-Україна: Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику, 19 червня 2023 року. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/mvf-ukrayina-list-pro-namiri-ta-memorandum-pro-ekonomichnu-ta-finansovu-politiku-19-cherhvnya-2023-roku> (дата звернення: 07.10.2023).

24. Закон України від 27.07.2023 № 3278 IX «Про внесення змін до БКУ щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3278-20#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

25. Уряд затвердив порядки з питань відновлення та розвитку регіонів і громад. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyv-poriadky-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-hromad> (дата звернення: 11.11.2023).

26. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/> (дата звернення: 11.11.2023).

27. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 11.11.2023).

28. Цілі сталого розвитку та Україна. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina> (дата звернення: 17.10.2023).

29. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.11.2023).

30. Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.11.2023).

31. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» № 1159 від 14.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.10.2023).

32. Розроблення програми комплексного відновлення території громад. URL: <https://r2p.org.ua/storage/page/3836/92299782bd7c561305066abe65e74b020503f602.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

33. Кодекс цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

34. ДСТУ 8773:2018 Склад та зміст розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту в складі проектної документації на будівництво об'єктів. Основні положення. [https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=78968](https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=78968) (дата звернення: 10.11.2023).

35. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

36. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

37. УГОДА про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу [Кліматичний пакет для стабільної економіки: (CASE) в Україні ENI/2020/042-818]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_017-20#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_017-20#Text) (дата звернення: 17.11.2023).

38. Закон України «Про енергетичну ефективність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1818-20#Text> (дата звернення: 17.11.2023).

39. Сендайська рамкова програма зі зменшення ризиків лих та український контекст: аналітика. URL: <https://r2p.org.ua/page/sendajska-ramkova-programa-zmenshennya-lyh> (дата звернення: 10.11.2023).

40. Бюджетні консультації-2024. Ключові питання: ПДФО, система вирівнювання. URL: <https://hromady.org/byudzhetni-konsultaci%D1%97-2024-klyuchovi-pitannya-pdf-sistema-virivnyuvannya/> (дата звернення: 24.11.2023).

41. ВР до кінця війни переспрямувала «військовий» ПДФО з місцевих бюджетів до державного. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/946226.html> (дата звернення: 23.11.2023).

42. Суперечка навколо «військового» ПДФО. Кому дістануться гроші. URL: <https://www.dw.com/uk/superecka-navkolo-vijskovogo-pdf-komu-distanutsa-grosi/a-66816938> (дата звернення: 11.11.2023).

43. Рада прийняла закон про перерозподіл «військового» ПДФО. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3784231-rada-prijnala-zakon-pro-pererozpodil-vijskovogo-pdf.html> (дата звернення: 11.11.2023).

44. ВР до кінця війни переспрямувала «військовий» ПДФО з місцевих бюджетів до державного. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/946226.html> (дата звернення: 11.11.2023).

45. Перерозподіл ПДФО військових. Чому у місцевих бюджетів хочуть забрати цей податок. URL: <https://suspilne.media/575631-pererozpodil-pdf-vijskovih-comu-u-miscevih-budzetiv-hocut-zabрати-cej-podatok/> (дата звернення: 20.11.2023).

46. Як вилучення «військового» ПДФО до держбюджету вплине на життя ОТГ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3764854-ak-vilucenna-vijskovogo-pdf-do-derzbudzetu-vpline-na-zitta-otg.html> (дата звернення: 20.11.2023).

47. Відбудувати краще, ніж було: як громадам відновлювати мобільність? URL: <https://rubryka.com/article/mobility-v-gromadah/> (дата звернення: 21.11.2023).