DOI: https://doi.org/10.30970/fp.3(51).2023.506162

УДК 336.1: 352/354

РОЗВИТОК МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ВІЙНИ (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

НАЗАРКЕВИЧ Ігор Богданович
доктор економічних наук, доцент
професор кафедри фінансового менеджменту
Львівського національного університету імені Івана Франка
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-5856-531X

Анотація. *У статті розглянуто особливості функціонування місцевих бюджетів в Україні в умовах війни. Здійснено структурний огляд організаційно-правового забезпечення функціонування місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано склад та структуру бюджету Львівської області за 2018-2022 роки. Здійснено порівняльний аналіз середніх значень основних показників місцевих бюджетів України та Львівської області у 2021-2022 роках з урахуванням впливу умов війни. Обґрунтовано напрями розвитку місцевих бюджетів в Україні на основі іноземного досвіду.*

Ключові слова: *місцеві бюджети, доходи, видатки, трансферти, бюджетне регулювання.*

Постановка проблеми. В умовах розпалу війни органи місцевого самоврядування зіштовхуються з безліччю викликів, які глибоко впливають на їх здатність ефективно керувати та здійснювати розподіл бюджетних ресурсів. Розвиток місцевих бюджетів у таких турбулентних умовах супроводжується структурним балансуванням, що вимагає розумного планування, стійкості та адаптивності. Наслідки війни поширюються на всі аспекти суспільства, створюючи підвищене навантаження на фінансову систему, інфраструктуру та соціальну структуру громад.

Відповідно до цього все більше актуалізується необхідність вирішення проблеми оптимізації бюджетного процесу на місцевому рівні в частині збільшення дохідної частини бюджетів, без надмірного фіскального тиску і раціонального використання бюджетних коштів в умовах війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації бюджетного процесу на місцевому рівні досліджували такі українські вчені як О.Д. Василик, О.Р. Західна, В.В. Зубенко, О.П. Кириленко, М.А. Крутько, О.А. Музика, Н.С. Ситник та ін.

Теоретичні основи дослідження місцевих бюджетів в працях українських вчених охоплюють принципи та концепції, пов’язані з децентралізацією, фіскальним регіоналізмом, диверсифікацією доходів, партисипаційним бюджетуванням, бюджетуванням на основі результативності, міжбюджетними відносинами, а також бюджетною прозорістю та підзвітністю. Ці засади забезпечують основу щодо розробки,

CC BY-NC

впровадження та оцінки процесів і практики місцевого бюджету для досягнення сталого розвитку, соціальної справедливості та демократичного врядування на місцевому рівні.

Однак питання розвитку місцевих бюджетів в умовах війни залишається малодослідженим, що вимагає пошуку сучасних підходів до формування ефективної бюджетної політики на місцевому рівні.

Мета статті. Метою статті є аналіз змін у структурі та динаміці доходів і видатків місцевих бюджетів на прикладі Львівської області в період воєнного часу та розробка рекомендацій щодо шляхів їх покращення.

Виклад основних результатів.

Місцеві бюджети відіграють вирішальну роль у формуванні траєкторії розвитку територій, надаючи ресурси для основних послуг, інфраструктури, економічного зростання, екологічної стійкості та добробуту громад. Ефективне управління бюджетом і стратегічний розподіл ресурсів є ключовими для максимізації впливу цих інвестицій і сприяння сталому розвитку.

Головним чинником трансформації системи місцевого бюджетування в Україні останнього десятиліття стала реформа децентралізації. Децентралізація стосується процесу передачі повноважень, відповідальності та ресурсів від центрального уряду до місцевих органів влади. Децентралізація є фундаментальною теоретичною основою для розвитку місцевих бюджетів, оскільки вона дає змогу органам місцевого самоврядування мати більше автономії в управлінні своїми фінансами та ресурсами відповідно до місцевих потреб і пріоритетів.

Разом з тим, успішність децентралізації визначається якістю організаційних, правових та економічних важелів, що формують системно-дієвий характер. Організаційно-правове забезпечення функціонування місцевих бюджетів в Україні регулюється різними законами, нормативно-правовими актами та адміністративно-процесуальними діями. Крім цього, критично важливим є наявність сучасної мережі фінансових інститутів і організаційних зв'язків, що забезпечують стійку і ефективну систему взаємовідносин.

В цьому контексті можна виділити низку сегментів, що визначають ефективність організаційно-правового забезпечення функціонування місцевих бюджетів (див. табл. 1).

Таблиця 1

Організаційно-правове забезпечення функціонування місцевих бюджетів в Україні

Організаційні складові	Структурно-функціональні елементи
Правова база	- Конституція України - Бюджетний кодекс України - Податковий кодекс України - Закон України «Про місцеве самоврядування»
Інституційна структура	- Органи місцевого самоврядування - Міністерство фінансів України - Державна казначейська служба - Обласні та районні державні адміністрації

BY-NC

Джерела доходу	- Місцеві податки та збори - Міжбюджетні трансферти - Інші доходи
Формування та виконання бюджету	- Бюджетне планування - Участь громадськості - Виконання бюджету
Фінансовий контроль і звітність	- Внутрішній контроль - Зовнішній аудит - Прозорість і підзвітність

Джерело: [*авторська розробка*].

Місцеві фінанси охоплюють фінанси первинних природних територіальних утворень будь-якої держави, регіональні – вторинних штучних. Функції, завдання та повноваження їхніх органів влади завжди різні, відрізняються своїм рівнем [3].

Аналіз динаміки та структури бюджетних процесів на місцевому рівні передбачає оцінку різних елементів, включаючи планування, виконання, моніторинг та оцінку.

Для кращого розуміння складу, структури та особливостей розвитку місцевих бюджетів в умовах війни необхідно розглянути типовий регіональний бюджет. Бюджет Львівської області за основними показниками практично відповідає середнім значенням по Україні, тому його аналіз даватиме узагальнене розуміння бюджетного процесу на місцевому рівні в країні.

Баланс бюджету Львівської області останніми роками характеризується дефіцитом, насамперед через значну частку видатків спеціального фонду. Такий дисбаланс обласного бюджету зумовлений, передусім війною, крім цього значний вплив на це мають такі чинники, як значний дефіцит державного бюджету, що спричиняє зменшення обсягів бюджетних трансферт до обласних бюджетів. Також зменшення інвестиційної активності в регіоні, збільшення видатків на заходи, що пов’язані з військовими потребами, валютні коливання, зменшення економічно активного населення та інші чинники спричинили тиск на бюджет Львівської області, призводячи до його дисбалансу.

Хоча Європейською директивою з бюджетування рекомендована межа нормального бюджетного дефіциту не має перевищувати 3%, однак у балансі бюджету Львівської області у 2022 р. спостерігався профіцит 20,5%, що за українськими мірками, тим більше в період військового стану, вважається відмінним показником (див. табл. 2). Водночас така ситуація вимагає детальнішого аналізу для розуміння причин такого результату в умовах війни.

Головною причиною профіциту бюджету Львівської області у 2022 році було суттєве збільшення податкових надходжень (на 1,6 млрд грн більше, аніж у 2021 р.), цьому посприяли підвищення податкових ставок майнових податків, різке збільшення надходження ПДФО від військовослужбовців, а також релокація значної кількості підприємств з територій зони військового конфлікту на Львівщину, що сприяло підвищенню економічної активності. Значною мірою вплинула інфляція, оскільки зростання цін зазвичай призводить до

BY-NC

номінального збільшення податкових надходжень, навіть якщо обсяги виробництва залишилися незмінними.

Таблиця 2

Баланс бюджету Львівської області у 2021-2022 рр., млн. грн.

Показники виконання	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	2021	2022	Темп росту	2021	2022	Темп росту	2021	2022	Темп росту
Доходи	5033.5	6396.1	1362.6 (127.0%)	2225.2	887.0	-1338.2 (39.8%)	7258.7	7283.1	24.4 (100.3%)
Видатки	4367.9	4730.7	362.8 (108.3%)	2866.1	1052.9	-1 813.1 (36.7%)	7234.0	5783.7	-1450.3 (79.9%)
Кредитування	13.0	10.1	-2.9	-7.1	-8.7	-1.6	5.8	1.4	-4.4
Дефіцит (-) / Профіцит (+)	652.6	1655.2	1002.6	- 633.7	- 157.2	476.5	18.9	1498.7	1479.1

Джерело: складено на основі [4].

Крім цього, у 2022 р. суттєво скоротилися видатки по спеціальному фонду. Особливо це стосується скорочення фінансування деяких програм. Через війну деякі заплановані програми бути відкладені або скасовані, що призвело до зменшення видатків. Частина коштів бути перенаправлена на більш пріоритетні напрямки, такі як оборона та гуманітарна допомога.

Для здійснення оцінки ефективності функціонування місцевих бюджетів у Львівській області в порівнянні із середніми значеннями по Україні варто скористатися методологією Міністерства фінансів України. Одночасно з цим, слід зазначити, що для всебічної об'єктивної оцінки необхідно здійснювати більш глибокий аналіз фінансових показників конкретних громад, виявляти причинно-наслідкові зв'язки між рівнем розвитку соціальної та промислової інфраструктури, підприємницьким та ресурсним потенціалом території, демографічними чинниками і т.п. Також слід враховувати і нематеріальні активи громади.

Наведені параметри на рис. 1 дають можливість сформувати загальне уявлення про ресурсний потенціал громад в межах області і є відправною точкою для проведення подальшого більш ґрунтовного фінансового аналізу.

Варто відзначити, що локальні фіскальні дисбаланси мають тенденцію коливатися менше, ніж центральні, що означає менший антициклічний ефект, ніж на рівні національного уряду.

Для більш повноцінного розуміння стану бюджету регіону необхідно проаналізувати динаміку і структуру доходів бюджету. Аналіз доходів бюджету Львівської області відображає зміну в головних її статтях. Зокрема, варто відзначити суттєве зростання податкових надходжень, що в значній мірі зумовлено реформою децентралізації у 2015 р.

За період з 2018 до 2022 року обсяг податкових надходжень бюджету Львівської області зріс у більше, ніж 2,2 рази, а саме з майже 13,3 млрд грн до 29,4 млрд грн. Це є свідченням підвищення рівня економічної активності в регіоні, при цьому рівень фіскального тиску майже не змінився, а також підвищенням ефективності роботи контролюючих органів.

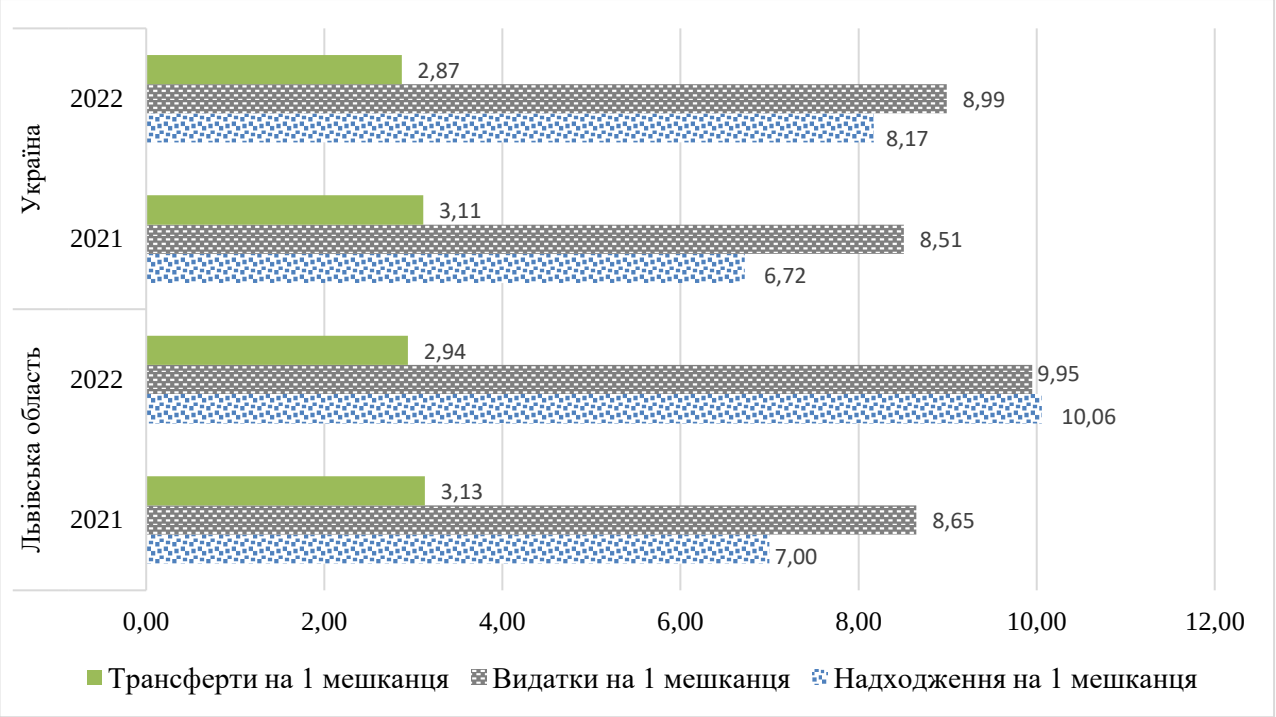

Рис. 1. **Порівняння середніх показників бюджетів громад Львівської області та України у 2021-2022 рр., тис. грн на 1 особу.**

Джерело: *складено на основі [8].*

Натомість обсяг трансферт з Державного бюджету до бюджету Львівської області за цей самий період суттєво знизився ще більше, практично у 3,1 рази, зокрема з 31,1 млрд грн у 2018 р. до 9,9 млрд грн у 2022 р. (див. рис. 2).

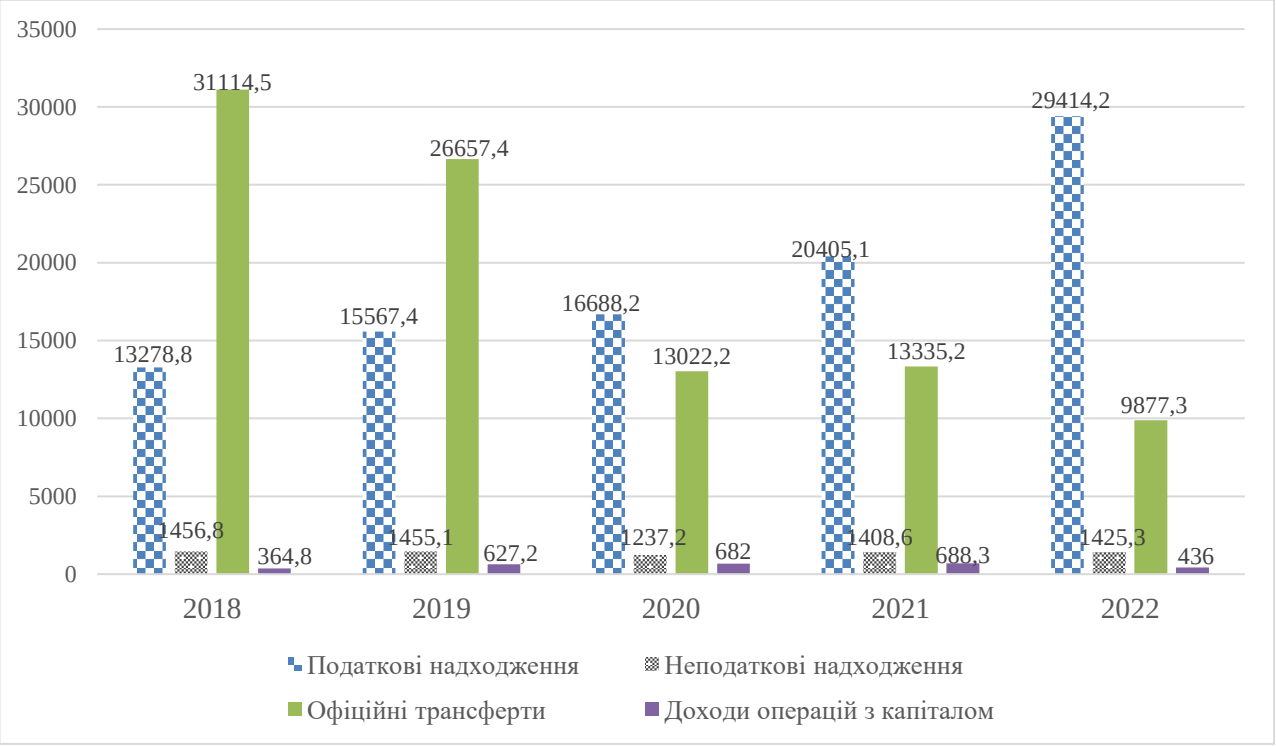

Рис. 2. **Динаміка виконання доходів бюджету Львівської області у 2018-2022 рр., млн. грн.**

Джерело: *складено на основі* [4].

BY-NC

Загалом в останні роки можемо спостерігати позитивну динаміку зростання доходів. Наприклад, у 2022 р. місцеві бюджети Львівщини отримали на 1,41 млрд грн більше, ніж за аналогічний період 2021 року (зростання на 29,2%). Однією з основних причин відчутного зростання податкових надходжень у Львівській області у 2021-2022 рр. – приріст доходів від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), головним чином через суттєве зростання виплат військовослужбовцям. Важливо, що за законом роботодавці продовжували сплачувати заробітну плату і відповідні податки за мобілізованих працівників. У вартісному вираженні на Львівщині був найбільший приріст з усіх областей – якщо за березень-травень 2021 року до місцевих бюджетів області надійшло 3,06 млрд грн ПДФО, то у 2022 році на 1,3 млрд грн більше. Втім, якщо брати до уваги інші податкові надходження до бюджету Львівської області, тут також можна спостерігати зростання у більш, ніж 100 млн грн на рік.

Постановою КМУ №590 встановлено жорсткий регламент щодо здійснення видатків усіх рівнів бюджетної системи в умовах воєнного стану. Пріоритетними напрямками фінансування визначено забезпечення національної безпеки та оборони, а також виконання заходів, необхідних для забезпечення правового режиму воєнного стану. Соціальні видатки та захищені статті бюджету мають наступний пріоритет. Інші видатки можуть здійснюватися лише за умови повного забезпечення вищезазначених пріоритетів. Такий підхід суттєво обмежує фінансову автономію органів місцевого самоврядування, навіть якщо вони мають на це фінансовий ресурс.

У розрізі функцій, за 2022 р. видатки бюджету Львівської області зросли за такими напрямами як: освіта, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, духовний та фізичний розвиток, а також громадський порядок і безпека, натомість зменшилися за напрямами – загальнодержавні функції та економічна діяльність. При цьому, витрати загального фонду бюджету області на одного мешканця Львівщини становили 9950,1 грн, що на 1 тис грн більше середнього по Україні (в середньому по Україні – 8990,5 грн) [8]. Втім якщо взяти до уваги весь 5 річний цикл (2018-2022 рр.), то стійку динаміку зростання видатків бюджету Львівщини демонструють житлово-комунальне господарство, духовний і фізичний розвиток та освіта – удвічі. Натомість найбільше скоротили видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення – у 3,5 рази та охорона здоров'я – у два рази (див. рис. 2).

Водночас в ТГ Львівської області відносно менше коштів витрачаються на місцеву бюрократію. Це може свідчити про ефект економії на масштабах (в управлінських органах ТГ працюють менше людей, ніж сумарно працювало в управлінських органах сіл, які увійшли до ТГ).

На місцевому рівні, як правило, інвестують більше, ніж центральні органи влади. Частка інвестицій у відсотках від загального доходу становить близько 15% на рівні загальнодержавного рівня та 5% на центральному рівні.

Таким чином, у час війни, як і під час системної економічної кризи, місцеві бюджети змушені скорочувати витрати, щоб дотримуватися фіскальних правил, створюючи таким чином проциклічний ефект.

(cc) BY-NC

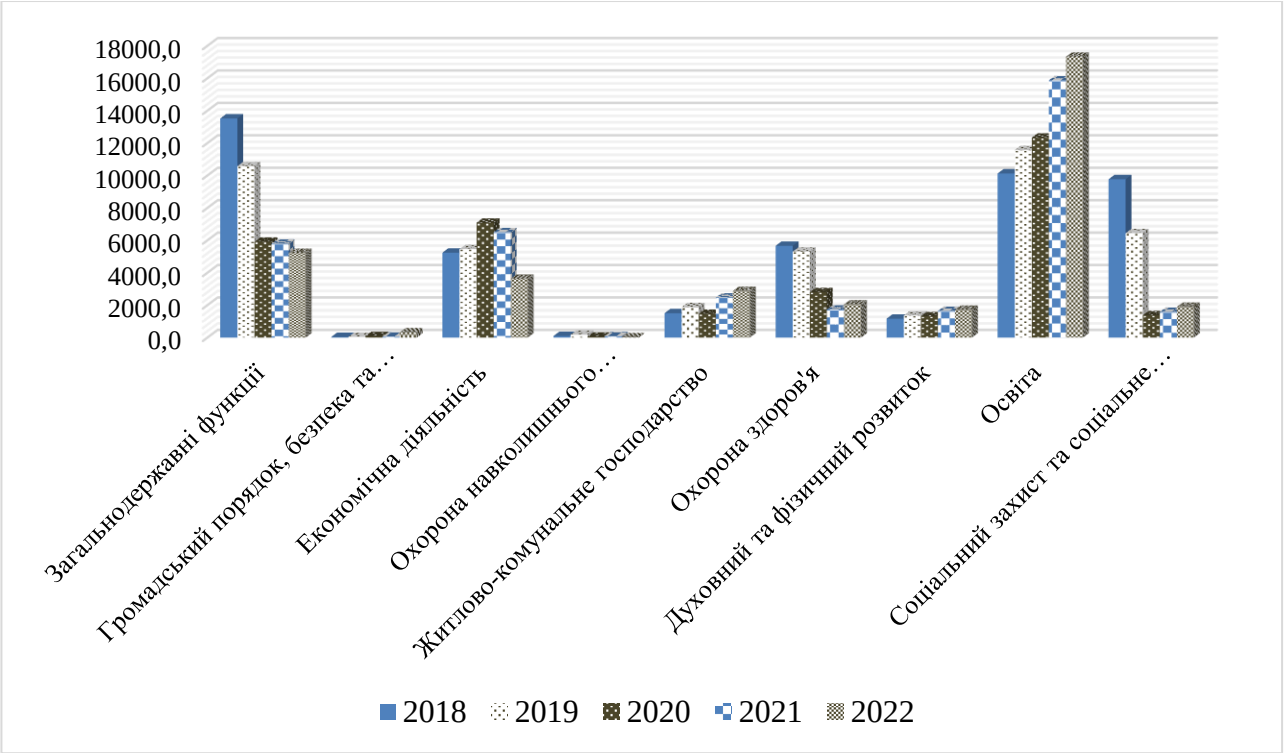

Рис. 3. **Динаміка витрат бюджету Львівської області у 2018-2022 рр., млрд. грн.**
Джерело: *складено на основі* [4].

Досі більшість органів місцевого самоврядування недостатньо ефективно нарощували свій фінансовий потенціал. Це ставить перед ними нові виклики. Від того, як вони на них відповідатимуть, залежать успіх громади, якість життя кожного мешканця і результати наступних місцевих виборів. Оскільки, саме фінансова спроможність є головною умовою швидкого соціально-економічного розвитку громади. Жодна реформа чи якісна зміна на місцях неможлива, якщо в неї не вклали достатньо фінансів.

Важливим для оптимізації місцевих бюджетів в Україні є вивчення досвіду розвинених країн світу. Досліджуючи світовий досвід розвитку місцевих бюджетів та перспективи його адаптації в Україні варто брати до уваги не лише рівень розвитку країни та ефективність її бюджетної системи, але й структуру організації бюджетного процесу. Тому необхідно, насамперед зосередитися на досвіді унітарних країн Європейського Союзу, зокрема таких як Франція та Польща.

Місцеві органи влади у Франції зобов'язані дотримуватися ефективних методів управління фінансами, включаючи прозорість, підзвітність і розумне фінансове управління. Вони підлягають аудиту незалежними органами для забезпечення відповідності законодавчим і нормативним вимогам.

Разом з тим, розвиток місцевих бюджетів у Франції зіштовхується з різними проблемами, включаючи фіскальні обмеження, зростаючий попит на державні послуги та потребу в стабільному фінансовому управлінні. У той же час існують можливості для інновацій та підвищення ефективності через цифровізацію, спільні підходи та використання програм фінансування ЄС.

BY-NC

Натомість Польща після перехідного періоду здійснила значні реформи децентралізації, надавши більшу автономію та фінансову відповідальність місцевим органам влади. Цікавим для України у польському досвіді розвитку місцевих бюджетів варто виокремити міжмуніципальну співпрацю. Органи місцевого самоврядування часто беруть участь у міжмуніципальній співпраці для оптимізації використання ресурсів і підвищення ефективності надання послуг.

В цілому, адаптація іноземного досвіду в розробці місцевих бюджетів може запропонувати цінну інформацію та стратегії для покращення фіскального управління та розподілу ресурсів у певній країні чи регіоні. Узагальнюючи особливості потенційного іноземного досвіду та перспектив його адаптації в Україні можна виокремити наступні напрями:

1. Практика прозорого бюджетування. Багато розвинених країн запровадили прозору практику бюджетування, яка передбачає широку участь громадськості, чітке документування джерел доходів і видатків, а також регулярне звітування про виконання бюджету. Це сприяє підзвітності та сприяє зміцненню довіри між урядом і громадянами. Адаптація такої практики може посилити прозорість і підзвітність управління місцевими бюджетами.

2. Бюджетування на основі результативності. Деякі країни запровадили системи бюджетування на основі результативності, де бюджетні асигнування пов’язані з досягненням конкретних цілей ефективності та результатів. Такий підхід сприяє ефективному використанню ресурсів і забезпечує узгодження бюджетних рішень з пріоритетами місцевих громад. Впровадження бюджету на основі ефективності може допомогти підвищити ефективність місцевих витрат і надання послуг.

3. Диверсифікація доходів. Багато країн покладаються на різні джерела доходів для фінансування місцевих бюджетів, включаючи податки на майно, місцеві збори та платежі, гранти від вищих рівнів влади та домовленості про розподіл доходів. Вивчення різних джерел доходу та адаптація перевірених стратегій диверсифікації доходів може допомогти зменшити залежність від нестабільних джерел доходу та створити більш стабільну фінансову базу для місцевих органів влади.

4. Практика управління боргом. Ефективне управління боргом має вирішальне значення для підтримки фіскальної стійкості на місцевому рівні. Вивчення іноземного досвіду випуску, моніторингу та погашення боргу може допомогти місцевим органам влади розробити ефективну політику та практику управління боргом. Наголошення на раціональних практиках запозичень та аналізі прийнятності боргу може пом’якшити ризики, пов’язані з накопиченням надмірної заборгованості.

5. Міжбюджетні відносини. Країни часто мають складні системи міжбюджетних відносин, які регулюють розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями управління. Вивчення іноземного досвіду міжурядових фінансових домовленостей може дати розуміння механізмів розподілу доходів, фіскальних трансфертів і координації фіскальної політики. Адаптація найкращих практик у міжбюджетних відносинах може

BY-NC

покращити співпрацю та координацію між різними рівнями влади.

6. Запровадження технологій. Багато країн використовують технології для оптимізації бюджетних процесів, покращення фінансової звітності та посилення залучення громадян. Залучення іноземного досвіду в цифрових інструментах бюджетування, онлайн-платформах для прозорості бюджету та механізмах електронної участі можуть модернізувати місцеві бюджетні практики та зробити їх більш доступними та інклюзивними.

7. Розбудова потенціалу та інституційне зміцнення. Інвестиції в розвиток потенціалу та інституційне зміцнення є важливими для ефективного управління місцевими бюджетами. Вивчення зарубіжного досвіду програм навчання, ініціатив технічної допомоги та інституційних реформ може допомогти розвинути навички та здібності посадових осіб місцевого самоврядування та зміцнити установи, відповідальні за формування, виконання та нагляд бюджету.

Таким чином, адаптація іноземного досвіду у розробці місцевих бюджетів вимагає ретельного розгляду конкретного контексту та проблем, з якими стикається дана країна чи регіон. Отримавши уроки з успішних практик у сфері прозорості, орієнтації на ефективність, управління доходами, стійкості боргу, міжурядових відносин, впровадження технологій і розбудови потенціалу, територіальні громади України можуть покращити свої системи фіскального управління та покращити надання державних послуг на місцевому рівні.

Висновки. Загалом організаційно-правове забезпечення місцевих бюджетів в Україні спрямоване на сприяння фіскальній децентралізації, розширення повноважень місцевої влади та забезпечення ефективного управління фінансами на місцевому рівні. Однак такі проблеми, як недостатні джерела надходжень, дефіцит бюджету та обмеження спроможності, можуть перешкоджати ефективному функціонуванню місцевих бюджетів і вимагати постійних реформ та вдосконалень. Тому серед першочергових завдань бюджетної політики провідне місце посідає розробка науково обґрунтованих концепцій формування і розподілу доходів місцевих бюджетів для побудови оптимальної моделі бюджетної системи.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

2. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. К.: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.

3. Волкова В.В., Волкова Н.І. Організаційно-економічні засади розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування (на прикладі Вінницької міської територіальної громади). Економіка і організація управління. № 4(44), 2021. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://jeou.donnu.edu.ua/article/view/11174.

(cc) BY-NC

4. Державний веб-портал бюджету для громадян Open Budget - Місцеві бюджети [Електронний ресурс]. – Режим доступу: openbudget.gov.ua

5. Дяченко С.А. Аналіз розвитку інституту місцевих бюджетів в Україні: тенденції та прогнози. Інвестиції: практика та досвід. 2021. №8. С. 63–69. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7420&i=10.

6. Західна О.Р. Функціонування об’єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану / О. Р. Західна, К. К Закорко // Таврійський науковий вісник. – 2022. – № 14. – С. 78-84.

7. Крутько М.А. Місцевий бюджет як елемент бюджетної та фінансової системи України: правові аспекти. Приватне та публічне право. № 1, 2022. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pp-law.in.ua/archive/1_2022/10.pdf.

8. Портал «Децентралізація». Дашборд «Бюджети територіальних громад України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://decentralization.ua/finance/dashboard

9. Ситник Н.С. Аналіз надходжень до місцевих бюджетів під час війни / Ситник Н.С., Іванейко О.Я. // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". – 2023. – №10. – С. 1-16.

10. Фінанси об’єднаних територіальних громад: навчальний посібник / [Ситник Н. С., Стасишин А. В., Західна О. Р. та ін.]; за заг. ред. Н. С. Ситник. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2019. – 536 с.

BY-NC